

2021

Rapports annuels

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

relatifs à l'exercice 2021



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

FR

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

Tél. +352 4398-1
Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EJAuditors

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2022

PDF ISBN 978-92-847-8338-0 ISSN 2600-1594 doi:10.2865/344304 QJ-AL-22-001-FR-N

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

la Cour des comptes de l'Union européenne, en ses réunions des 7 et 14 juillet 2022, a adopté ses

RAPPORTS ANNUELS relatifs à l'exercice 2021.

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

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

Klaus-Heiner LEHNE (Président), Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU, Pietro RUSSO, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, Nikolaos MILIONIS, Bettina JAKOBSEN, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS, Rimantas ŠADŽIUS, Leo BRINCAT, Juhan PARTS, Ildikó GÁLL-PELCZ, Eva LINDSTRÖM, Tony MURPHY, Hannu TAKKULA, Annemie TURTELBOOM, Viorel ȘTEFAN, Ivana MALETIĆ, Francois-Roger CAZALA, Joëlle ELVINGER, Helga BERGER, Marek OPIOŁA et Jorg Kristijan PETROVIČ.

Table des matières

	Page
Rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE relatif à l'exercice 2021	5
Réponses des institutions au rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE relatif à l'exercice 2021	307
Rapport annuel sur les activités relevant des huitième, neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement (FED) relatif à l'exercice 2021	383
Réponses de la Commission européenne au rapport annuel sur les activités relevant des huitième, neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement (FED) relatif à l'exercice 2021	421

Rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE relatif à l'exercice 2021

Table des matières

	Page
Introduction générale	7
Chapitre 1 Déclaration d'assurance et informations à l'appui de celle-ci	10
Chapitre 2 Gestion budgétaire et financière	63
Chapitre 3 Recettes	102
Chapitre 4 Marché unique, innovation et numérique	127
Chapitre 5 Cohésion, résilience et valeurs	152
Chapitre 6 Ressources naturelles et environnement	201
Chapitre 7 Migration et gestion des frontières Sécurité et défense	228
Chapitre 8 Voisinage et le monde	249
Chapitre 9 Administration publique européenne	270
Chapitre 10 Facilité pour la reprise et la résilience	284
Réponses des institutions	307

Introduction

0.1. La Cour des comptes européenne («la Cour») est une institution¹ de l'Union européenne et l'auditeur externe des finances de l'UE². À ce titre, elle 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'activités, nos rapports spéciaux, nos documents d'analyse et nos avis sur la réglementation nouvelle ou actualisée de l'UE ou sur d'autres décisions ayant des implications pour la gestion financière, tous disponibles sur notre [site internet](#).

0.2. Le budget général de l'UE est adopté chaque année par le Conseil de l'Union européenne et par le Parlement européen. En mai 2020, le Conseil a adopté NextGenerationEU, un instrument temporaire mis en place pour faire face à l'impact socioéconomique de la pandémie de COVID-19 et financé par l'émission d'obligations. NextGenerationEU finance la facilité pour la reprise et la résilience (FRR)³, qui représente environ 90 % des financements au titre de cet instrument, ainsi que plusieurs programmes qui relèvent des rubriques du CFP 2021-2027. Les financements sont utilisés conformément à des règles sectorielles spécifiques.

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

¹ La Cour est devenue une institution en vertu de l'article 13 du [traité sur l'Union européenne](#), également appelé traité de Maastricht. Cependant, elle a été instituée en 1977 par le [traité de Bruxelles](#) en tant que nouvel organe communautaire chargé de la fonction d'audit externe.

² Articles 285 à 287 du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) (TFUE).

³ [Règlement \(UE\) 2021/241](#) établissant la facilité pour la reprise et la résilience.

0.4. Cette année encore, notre rapport annuel a été scindé en deux parties. Cette partie-ci du rapport concerne la fiabilité des *comptes consolidés* de l'UE ainsi que la *légalité et la régularité des opérations*⁴. L'autre partie porte sur la performance du budget de l'UE à la fin de 2021⁵.

0.5. 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 annuel. Cette déclaration est complétée par des appréciations spécifiques pour chaque domaine majeur des dépenses budgétaires de l'UE.

0.6. La présente partie du rapport est structurée comme suit:

- le **chapitre 1** contient la déclaration d'assurance, un résumé des résultats de nos travaux relatifs à la fiabilité des comptes ainsi qu'à la légalité et à la régularité des opérations, y compris les informations de la Commission sur la régularité et une synthèse de notre approche d'audit;
- le **chapitre 2** livre notre analyse de la gestion budgétaire et financière;
- le **chapitre 3** fait état de nos constatations concernant les recettes de l'UE;
- les **chapitres 4 à 9** rapportent, pour les rubriques du *cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027*, les résultats de nos tests concernant la légalité et la régularité des opérations, ainsi que de notre examen des *rapports annuels d'activités* de la Commission, des éléments de ses systèmes de contrôle interne et d'autres dispositions en matière de gouvernance;
- le **chapitre 10** présente, pour la première fois, les résultats de nos travaux sur la légalité et la régularité des opérations relevant de la FRR et notre approche d'audit en la matière.

0.7. 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.

⁴ Dans les **chapitres 1 à 10** ci-après, le terme «régularité» a la même signification que les termes «légalité et régularité».

⁵ Rapport de la Cour des comptes européenne sur la performance du budget de l'UE – Situation à la fin de 2021.

0.8. 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 explications de la plupart de ces termes spécifiques a été publié sur notre site internet. Les termes définis dans le glossaire apparaissent en *italique* lors de leur première occurrence dans les différents chapitres.

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

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

Chapitre 1

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

Table des matières

	Points
Déclaration d'assurance fournie par la Cour des comptes européenne au Parlement européen et au Conseil – Rapport de l'auditeur indépendant	I. - XL.
Introduction	1.1. - 1.7.
Le rôle de la Cour des comptes européenne	1.1. - 1.5.
Les dépenses de l'UE sont un moyen déterminant pour réaliser les objectifs stratégiques	1.6. - 1.7.
Constatations d'audit relatives à l'exercice 2021	1.8. - 1.46.
Fiabilité des comptes	1.8. - 1.11.
Les comptes ne comportaient pas d'anomalies significatives	1.8. - 1.10.
Éléments clés de l'audit relatifs aux états financiers 2021	1.11.
Régularité des opérations	1.12. - 1.32.
Notre audit couvre les opérations de recettes et de dépenses sous-jacentes aux comptes	1.13. - 1.17.
Certains types de dépenses continuent de présenter des erreurs	1.18.
La complexité des règles et les conditions de décaissement des fonds de l'UE ont un impact sur le risque d'erreur	1.19. - 1.32.
Les informations de la Commission sur la régularité	1.33. - 1.46.
L'estimation du niveau d'erreur par la Commission est inférieure à la fourchette que nous avons calculée	1.35. - 1.39.
Il est probable que, dans son évaluation du risque, la Commission sous-estime le niveau de celui-ci	1.40. - 1.41.
Les informations de la Commission sur les corrections financières et les recouvrements se sont améliorées, mais leur présentation pourrait prêter à confusion	1.42. - 1.45.
L'impact de la procédure de sauvegarde de l'état de droit sur la régularité des dépenses de 2021 n'est pas clair	1.46.
Nous communiquons les cas de fraude présumée à l'OLAF et au Parquet européen	1.47. - 1.53.

Conclusions 1.54. - 1.58.

Résultats d'audit 1.55. - 1.58.

Annexes

Annexe 1.1 – Approche et méthodologie d'audit

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

Opinion

I. Nous avons contrôlé:

- a) les comptes consolidés de l'Union européenne, constitués des états financiers consolidés¹ et des états sur l'exécution budgétaire² pour l'exercice clos le 31 décembre 2021, et approuvés par la Commission le 28 juin 2022;
- 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 2021 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière de l'UE au 31 décembre 2021, le *résultat* de ses opérations, ses flux de trésorerie, ainsi que l'état des variations de l'actif net pour l'exercice clos à cette date, conformément au règlement financier et aux règles comptables fondées sur les normes comptables internationalement admises pour le secteur public.

¹ 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.

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 2021 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légales et régulières.

Dépenses

IV. Nous émettons deux opinions distinctes sur la légalité et la régularité des dépenses de l'exercice 2021. Cette distinction reflète le fait que la *facilité pour la reprise et la résilience (FRR)* est un instrument temporaire, dont le mécanisme et le financement sont radicalement différents de ceux des dépenses budgétaires normales relevant du cadre financier pluriannuel (CFP).

Opinion défavorable sur la légalité et la régularité des dépenses budgétaires

V. Compte tenu de l'importance du problème décrit dans le point où nous justifions l'opinion défavorable sur la légalité et la régularité des dépenses budgétaires, nous estimons que les dépenses budgétaires acceptées figurant dans les comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2021 présentent un niveau d'erreur significatif.

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

VI. Nous estimons que les dépenses au titre de la FRR acceptées figurant dans les comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2021 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légales et régulières.

Justification de l'opinion

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

l'International Ethics Standards Board for Accountants. Nous estimons que les informations probantes obtenues sont suffisantes et appropriées pour étayer nos opinions.

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

VIII. Notre niveau d'erreur estimatif global pour les dépenses budgétaires acceptées figurant dans les comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2021 est de 3,0 %. Une part considérable de ces dépenses présentent un niveau d'erreur significatif. Il s'agit essentiellement de dépenses fondées sur des remboursements, pour lesquelles le niveau d'erreur estimatif est de 4,7 %. Ces dépenses ont augmenté pour atteindre 90,1 milliards d'euros en 2021, ce qui représente 63,2 % de la population que nous avons examinée³. Ainsi, les effets des erreurs que nous avons relevées sont significatifs et s'étendent à l'ensemble des dépenses acceptées de l'exercice.

Éléments clés de l'audit

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

IX. À la fin de 2021, le bilan de l'UE comportait un montant de 122,5 milliards d'euros pour les engagements au titre du régime de pensions et des autres avantages du personnel (à la fin de 2020, 116,0 milliards d'euros), ce qui représentait près d'un quart des 496,4 milliards d'euros d'engagements pour 2021 (pour 2020, 313,5 milliards d'euros).

X. La plupart des engagements au titre du régime de pensions et des autres avantages du personnel, à savoir 109,7 milliards d'euros, sont liés au régime de pensions des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne (en 2020, 100,7 milliards d'euros). L'élément de passif inscrit dans les comptes constitue une estimation de la valeur actualisée des paiements futurs attendus que l'UE sera tenue d'effectuer pour éteindre l'obligation au titre des pensions.

XI. Le paiement des prestations prévues au régime de pensions constitue une charge du budget de l'UE. Alors que l'UE n'a pas créé de fonds de pension spécifique pour couvrir le coût des obligations futures en matière de pension de retraite, les États membres garantissent collectivement le paiement de ces prestations, et les fonctionnaires contribuent pour un tiers au financement de ce régime. Chaque année, Eurostat calcule cet élément de passif au nom du

³ Nous fournissons des informations supplémentaires aux points [1.22](#) à [1.27](#) de notre rapport annuel relatif à 2021.

comptable de la Commission, en utilisant des paramètres tels que la pyramide des âges et l'espérance de vie des fonctionnaires de l'UE, ainsi que des hypothèses sur les conditions économiques à venir. Ces paramètres et hypothèses sont aussi évalués par les actuaires de la Commission.

XII. L'augmentation du montant des engagements au titre des pensions en 2021 résulte essentiellement de la baisse du taux d'actualisation nominal, sous l'effet de la réduction des taux d'intérêt à l'échelle mondiale⁴.

XIII. Le deuxième plus grand élément de passif au titre du régime de pensions et des autres avantages du personnel est constitué du montant estimatif des engagements de l'UE envers le régime commun d'assurance maladie (RCAM), à savoir 10,3 milliards d'euros à la fin de 2021 (à la fin de 2020, 12,9 milliards d'euros). Cet élément de passif concerne les dépenses de santé qui doivent être payées aux membres du personnel de l'UE pendant les périodes postérieures à leur départ (déduction faite de leur contribution).

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

XV. Nous concluons que l'estimation du passif global lié aux pensions et aux autres avantages du personnel figurant au bilan consolidé donne une image fidèle et fiable de la situation.

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

XVI. Fin 2021, la valeur estimative des dépenses éligibles supportées par les bénéficiaires, mais non encore déclarées, était de 129,9 milliards d'euros (fin 2020, 107,8 milliards d'euros). Ces montants ont été comptabilisés en tant que charges constatées par régularisation⁵.

⁴ Comptes annuels de l'UE relatifs à l'exercice 2021, note 2.9.

⁵ Ces 129,9 milliards d'euros se composent de 77,8 milliards d'euros de charges à payer figurant au passif du bilan et de 52,1 milliards d'euros qui réduisent la valeur des préfinancements figurant à l'actif du bilan.

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

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

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.

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

XX. Le 1^{er} février 2020, le Royaume-Uni a cessé d'être un État membre de l'UE. En vertu de l'accord sur le retrait, le Royaume-Uni s'est engagé à honorer toutes les obligations financières résultant de son appartenance à l'UE contractées au titre des CFP précédents. Pendant la période de transition, qui a pris fin le 31 décembre 2020, le Royaume-Uni a continué de contribuer au budget de l'UE et d'en retirer des avantages, comme s'il était un État membre.

XXI. Après la fin de la période de transition, d'autres obligations réciproques incombant à l'UE et au Royaume-Uni donnent naissance à certaines dettes et créances pour l'UE. Ces obligations doivent apparaître dans les comptes annuels de l'UE. Sur la base d'une estimation de la Commission, les comptes de l'UE font apparaître qu'à la date du bilan, le Royaume-Uni lui devait une somme nette de 41,8 milliards d'euros (en 2020, 47,5 milliards d'euros), dont 10,9 milliards d'euros seront versés, selon les prévisions, dans les 12 mois après la date de clôture.

XXII. L'article 148 («Paiements après 2020») de l'accord sur le retrait définit le mécanisme de paiement à appliquer pour honorer les obligations réciproques qui en découlent. En 2021, le montant déclaré de la dette due par le Royaume-Uni au titre des articles 136 et 140 à 147 était de 11,9 milliards d'euros. Le total des paiements versés par ce pays en 2021 s'élevait à 6,8 milliards d'euros. Le solde en

fin d'exercice, soit 5,1 milliards d'euros, était à payer en cinq versements mensuels identiques de janvier à mai 2022, conformément au mécanisme prévu à l'article 148 de l'accord sur le retrait.

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

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

Nous avons apprécié l'impact sur les comptes de l'invasion de l'Ukraine par la Russie

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

XXVI. Nous estimons, en conclusion, qu'il est approprié de considérer l'invasion de l'Ukraine par la Russie comme un événement postérieur à la clôture ne donnant pas lieu à des ajustements. L'impact de cet événement a fait l'objet d'une information adéquate et d'une présentation fidèle dans les comptes annuels consolidés.

Nous avons évalué l'impact sur les comptes des mesures liées à la COVID-19

XXVII. La pandémie de COVID-19 a gravement miné les économies et les finances publiques des États membres. La Commission européenne a mobilisé des moyens considérables pour renforcer les secteurs de la santé publique des États membres et amortir l'impact socio-économique de la pandémie dans l'UE. Parmi les mesures prises, citons le financement de fournitures médicales urgentes, l'instauration d'une flexibilité accrue dans l'utilisation de l'aide financière au titre des Fonds structurels et d'investissement européens, ainsi que l'octroi aux États membres de prêts à des conditions avantageuses. Ces initiatives ont eu une forte incidence sur les états financiers.

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

Autres informations

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

Responsabilités de la direction

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

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

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

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

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

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

XXXV. En ce qui concerne les recettes, notre examen relatif aux ressources propres fondées sur la TVA et sur le RNB porte au départ sur les agrégats macroéconomiques qui constituent la base de leur calcul. Nous évaluons aussi les systèmes utilisés par la Commission pour traiter ces agrégats jusqu'à ce que les contributions des États membres soient perçues et enregistrées dans les comptes consolidés. Pour les ressources propres traditionnelles, nous examinons les comptes des autorités douanières et analysons les flux des droits jusqu'à la perception des montants correspondants par la Commission et leur inscription dans les comptes. Il existe un risque de non-déclaration ou de déclaration inexacte des droits de douane aux autorités douanières nationales de la part des importateurs. Le montant des droits de douane à l'importation effectivement perçu sera dès lors inférieur à celui qui, en théorie, aurait dû l'être. La différence constitue ce que l'on appelle le «manque à gagner sur les droits de douane».

Notre opinion d'audit sur les recettes ne couvre pas ces montants éludés, qui échappent aux systèmes de comptabilisation des RPT des États membres.

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

XXXVII. Cette année, nous avons examiné pour la première fois les dépenses au titre de la FRR. Contrairement aux autres dépenses budgétaires, fondées sur le remboursement de coûts et/ou subordonnées au respect de conditions, tout paiement au titre de la FRR est conditionné par la réalisation de jalons et de cibles prédéfinis. Nous avons dès lors examiné si la Commission avait rassemblé des éléments probants suffisants et appropriés pour étayer son évaluation du respect de cette condition. La conformité à d'autres règles nationales ou de l'UE n'entraîne pas dans le cadre de notre examen.

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

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

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

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

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

divulgation soient supérieures à ses éventuels effets favorables du point de vue de l'intérêt public.

Le 14 juillet 2022

Klaus-Heiner LEHNE
Président

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

Introduction

Le rôle de la Cour des comptes européenne

1.1. Nous sommes l'auditeur indépendant de l'UE. Conformément au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)⁶, 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 efficaces⁷;
- d) formulons des conseils sur les propositions de législation qui ont un impact sur la gestion financière des fonds de l'UE ou sur des aspects connexes.

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. Nous présentons les aspects liés à la performance de l'exécution budgétaire (à savoir l'*économie*, l'*efficacité* et l'*efficacité* des dépenses) dans une partie distincte de notre rapport annuel⁸. 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* sous-jacentes, y compris les informations sur la régularité transmises par la Commission;

⁶ Articles 285 à 287 du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) (TFUE).

⁷ Conformément au principe de *bonne gestion financière*.

⁸ Nous présentons des informations sur ces aspects dans le «rapport de la Cour des comptes européenne sur la performance du budget de l'UE – Situation à la fin de 2021», ainsi que dans nos rapports spéciaux liés à la performance.

- b) comporte des informations sur les cas de fraude présumée que nous communiquons à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et au Parquet européen, ainsi que sur nos audits concernant les mesures prises par l'UE pour lutter contre la fraude;
- c) présente de façon synthétique notre approche d'audit (voir [annexe 1.1](#)).

1.4. Nos travaux relatifs à 2021 ont aussi porté sur le paiement unique versé à l'Espagne au titre de la FRR⁹. La FRR est la principale composante du paquet NextGenerationEU¹⁰, qui vise à soutenir la reprise face aux retombées de la pandémie de COVID-19. Nous formulons notre opinion sur la régularité des dépenses de 2021 effectuées dans le cadre de la FRR en nous appuyant sur les résultats de ces travaux. La FRR est un instrument temporaire dont la mise en œuvre et le financement diffèrent fondamentalement des dépenses budgétaires relevant des CFP. Nous avons dès lors décidé de consacrer un chapitre distinct (le **chapitre 10**) aux dépenses au titre de la FRR, afin d'y présenter notre approche d'audit, le contexte de nos travaux et une vue d'ensemble de nos constatations et conclusions. C'est pourquoi le chapitre 1 ne couvre pas la FRR et est exclusivement centré sur les dépenses budgétaires de l'UE relevant des rubriques 1 à 7 du CFP.

1.5. Les restrictions en matière de déplacements et de santé publique imposées en raison de la COVID-19 ont continué de limiter notre capacité à réaliser des contrôles sur place, à obtenir des documents originaux, à procéder à des entretiens en face à face avec des agents des entités auditées, ainsi qu'à vérifier l'existence physique des réalisations financées par l'UE. Nous avons donc poursuivi notre adaptation à cette situation et la transformation de notre manière de travailler, en effectuant la majeure partie de nos travaux sous la forme d'examens documentaires et d'entretiens à distance avec les entités auditées. En raison du manque de contrôles sur place, il subsiste¹¹ un *risque de non-détection*¹² plus élevé, mais nous estimons que les éléments probants obtenus auprès de nos entités auditées nous ont permis de terminer nos travaux et de formuler des conclusions à leur sujet.

⁹ [Règlement \(UE\) 2021/241 établissant la FRR](#).

¹⁰ [Règlement \(UE\) 2020/2094 du Conseil](#) établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19.

¹¹ Voir notre [rapport annuel relatif à 2020](#), point 1.4.

¹² Par «risque de non-détection», on entend le risque que l'auditeur ne détecte pas un écart non corrigé par les [contrôles internes](#) de l'entité.

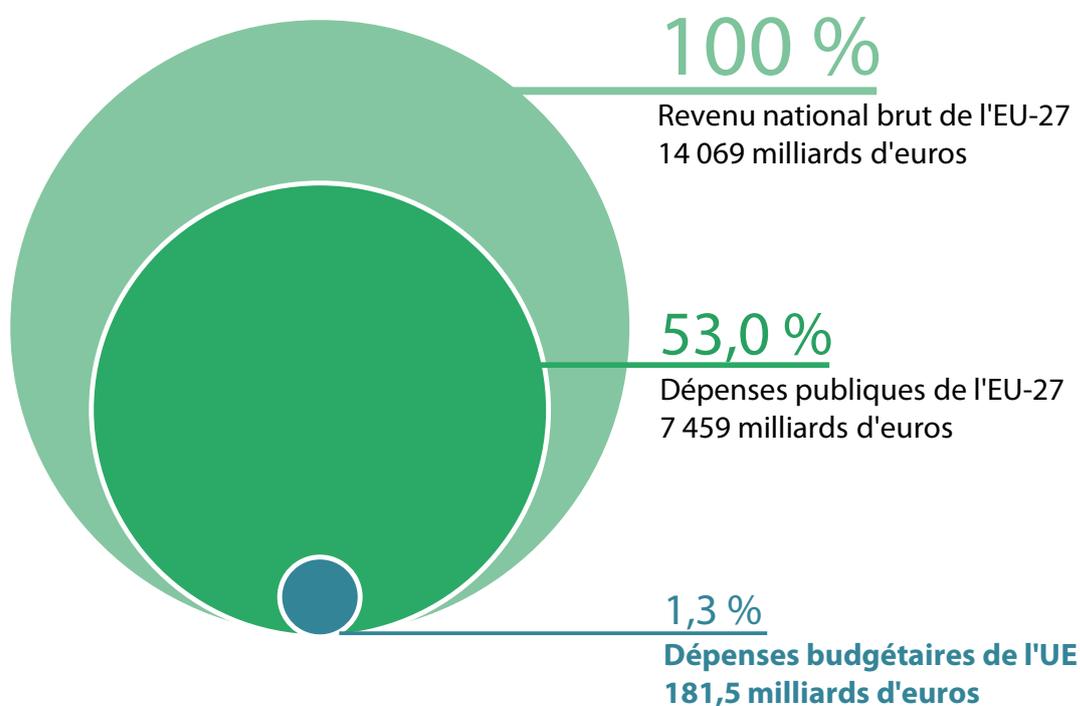
Les dépenses de l'UE sont un moyen déterminant pour réaliser les objectifs stratégiques

1.6. Les dépenses de l'UE constituent un moyen essentiel – mais pas le seul – pour réaliser les objectifs des politiques menées. Le fait de légiférer ainsi que le droit à la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes dans l'ensemble de l'UE sont eux aussi des mesures importantes. En 2021, le total des dépenses publiques des États membres (7 459 milliards d'euros) a représenté 53 % de leur revenu national brut (14 069 milliards d'euros). Les dépenses budgétaires de l'UE¹³ se sont élevées à 181,5 milliards d'euros, soit 2,4 % du total des dépenses publiques de ses États membres et 1,3 % de leur revenu national brut (voir [figure 1.1](#)). Compte tenu des paiements supplémentaires provenant des *recettes affectées* pour 46,5 milliards d'euros de subventions au titre de la FRR, les paiements effectués en 2021 se sont élevés à 228,0 milliards d'euros¹⁴.

¹³ Les «dépenses budgétaires de l'UE» comprennent les financements au titre de NextGenerationEU pour plusieurs programmes relevant des rubriques du CFP 2021-2027, utilisés conformément à des règles sectorielles spécifiques. Toutefois, elles ne comportent pas celles au titre de la FRR, qui ne font pas partie du budget de l'UE adopté mais sont plutôt financées par l'émission d'obligations.

¹⁴ Voir comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2021, états sur l'exécution budgétaire et notes explicatives, 6.3 CFP: Exécution des *crédits* de paiement.

Figure 1.1 – Part que représentent en 2021 les dépenses budgétaires de l'UE et les dépenses publiques de ses États membres dans le revenu national brut (RNB) de ceux-ci



Sources:

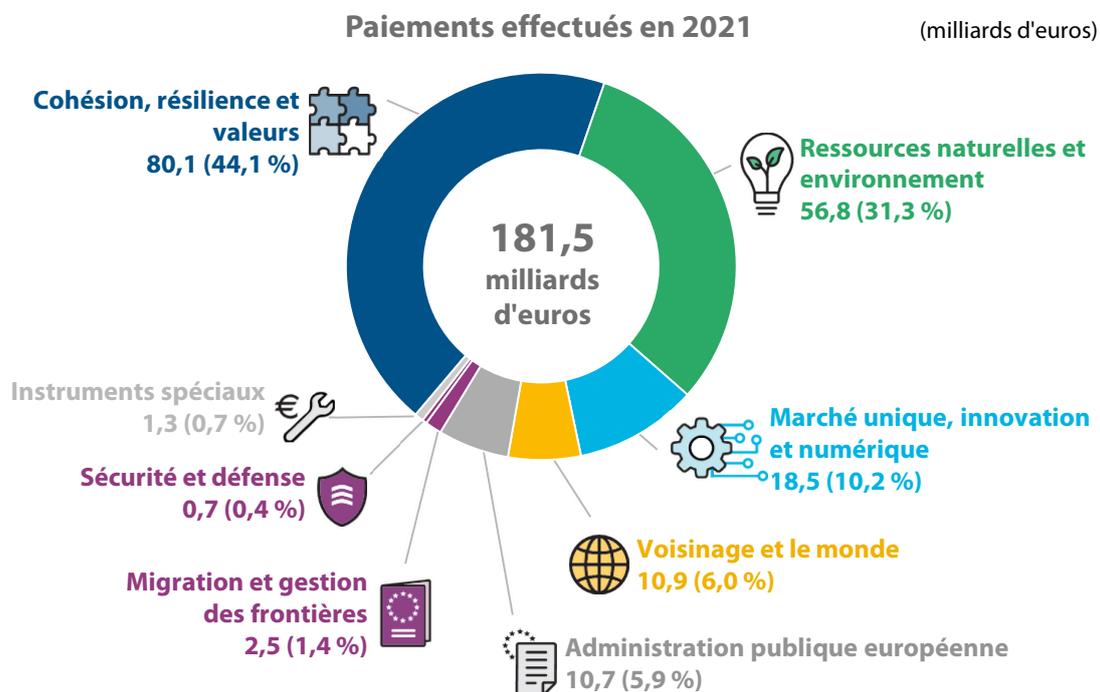
RNB de l'EU-27: comptes annuels consolidés relatifs à 2021 de la Commission européenne – Annexe A – Recettes;

dépenses publiques de l'EU-27: base de données d'Eurostat — [Principaux agrégats des administrations publiques, y compris recettes et dépenses](#); données extraites le 25.4.2022;

dépenses budgétaires de l'UE: Commission européenne – Comptes annuels consolidés de l'Union européenne relatifs à 2021.

1.7. 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 2021 de l'UE comportaient 144,4 milliards d'euros de paiements uniques, intermédiaires ou finals, ainsi que 37,1 milliards d'euros de préfinancements. Comme le montre la [figure 1.2](#), les plus grandes parties du budget de l'UE ont été consacrées aux rubriques «Cohésion, résilience et valeurs» ainsi que «Ressources naturelles et environnement», suivies de la rubrique «Marché unique, innovation et numérique».

Figure 1.2 – Ventilation des dépenses budgétaires de l'UE de 2021 par rubrique du cadre financier pluriannuel (CFP)



- Rubrique 1 du CFP (chapitre 4)** Marché unique, innovation et numérique
- Rubrique 2 du CFP (chapitre 5)** Cohésion, résilience et valeurs
- Rubrique 3 du CFP (chapitre 6)** Ressources naturelles et environnement
- Rubrique 4 du CFP (chapitre 7)** Migration et gestion des frontières
- Rubrique 5 du CFP (chapitre 7)** Sécurité et défense
- Rubrique 6 du CFP (chapitre 8)** Voisinage et le monde
- Rubrique 7 du CFP (chapitre 9)** Administration publique européenne
- Instruments spéciaux** (hors CFP)

Source: Cour des comptes européenne.

Constatations d'audit relatives à l'exercice 2021

Fiabilité des comptes

Les comptes ne comportaient pas d'anomalies significatives

1.8. Nos constatations portent sur les *comptes consolidés* de l'UE¹⁵ (ci-après les «comptes») relatifs à l'exercice 2021. Nous les avons reçus, ainsi que la lettre de déclaration du comptable, le 28 juin 2022, soit avant l'expiration du délai de présentation fixé par le règlement financier¹⁶. Ces comptes sont accompagnés d'une section intitulée «Faits marquants de l'exercice sur le plan financier»¹⁷, qui n'est pas couverte par notre opinion d'audit. Conformément aux normes d'audit, nous avons toutefois évalué sa cohérence par rapport aux informations figurant dans les comptes.

1.9. Les comptes publiés par la Commission montrent qu'au 31 décembre 2021, le total du passif s'élevait à 496,4 milliards d'euros, alors que le total de l'actif représentait 414,1 milliards d'euros. La différence de 82,3 milliards d'euros correspondait aux actifs nets (négatifs) comprenant les réserves et la part des dépenses déjà supportées par l'UE jusqu'au 31 décembre, qui doivent être financées

¹⁵ 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.

¹⁶ [Règlement \(UE, Euratom\) 2018/1046](#) relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union.

¹⁷ Voir la ligne directrice de pratique recommandée 2 intitulée *Financial Statement Discussion and Analysis* (Examen et analyse des états financiers) de l'IPSASB (*International Public Sector Accounting Standards Board*, Conseil des normes comptables internationales du secteur public).

sur les futurs budgets. Le *résultat économique* pour l'exercice 2021 était de 42,1 milliards d'euros.

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

Éléments clés de l'audit relatifs aux états financiers 2021

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

Régularité des opérations

1.12. Nous avons examiné les recettes et les dépenses de l'UE afin d'évaluer si ses ressources ont été perçues et utilisées conformément aux textes législatifs et réglementaires applicables¹⁸. Nous présentons nos résultats d'audit concernant les recettes dans le **chapitre 3** et ceux relatifs aux dépenses dans les **chapitres 4 à 9**. Nous faisons état de nos travaux sur la FRR au **chapitre 10**.

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

1.13. En ce qui concerne les recettes, nous avons obtenu une assurance raisonnable, pour notre opinion d'audit, au moyen d'une évaluation des systèmes clés sélectionnés, complétée par des tests sur les opérations. L'échantillon d'opérations examinées a été conçu pour être représentatif de l'ensemble des sources de recettes budgétaires de l'UE, qui comportent les quatre catégories de ressources propres et les montants perçus par ailleurs. Notre échantillon comprenait aussi des recettes

¹⁸ Y compris les opérations relevant du CFP 2014-2020 et des périodes de programmation précédentes.

affectées externes utilisées pour financer le volet («subventions») non remboursable¹⁹ de la FRR (voir points **3.2 à 3.4**).

1.14. En ce qui concerne les dépenses, nous avons défini un échantillon représentatif de 740 opérations, qui comportent des transferts de fonds provenant du budget de l'UE vers les *bénéficiaires finals* des dépenses de l'Union (voir points **(12)** et **(13)** de l'*annexe 1.1*). Les tests que nous avons réalisés sur ces opérations ont contribué à la formulation de notre déclaration d'assurance et à notre estimation de la proportion que représentent les opérations irrégulières dans l'ensemble de la population examinée, dans les dépenses à haut et à faible risque (voir point **1.19**), ainsi que dans chaque rubrique du CFP pour laquelle nous fournissons une appréciation spécifique (à savoir les rubriques 1, 2, 3 et 7).

1.15. Pour 2021, la population que nous avons examinée pour les tests sur les recettes représentait 239,6 milliards d'euros²⁰ (voir *figure 3.1*) et celle pour les tests sur les dépenses, un total de 142,8 milliards d'euros²¹. Ces montants comportent à la fois les contributions du Royaume-Uni et les paiements effectués en faveur de ce pays, conformément aux conditions énoncées dans l'accord sur le retrait²².

1.16. La *figure 1.3* montre une comparaison entre, d'une part, les dépenses de l'UE ventilées par rubrique du CFP et, d'autre part, la population examinée pour les tests sur les dépenses, ventilée entre les paiements uniques, intermédiaires (après acceptation par la Commission) et finals, les préfinancements *apurés* et les dépenses couvertes par des décisions annuelles d'acceptation des comptes (voir point **(12)** de l'*annexe 1.1*).

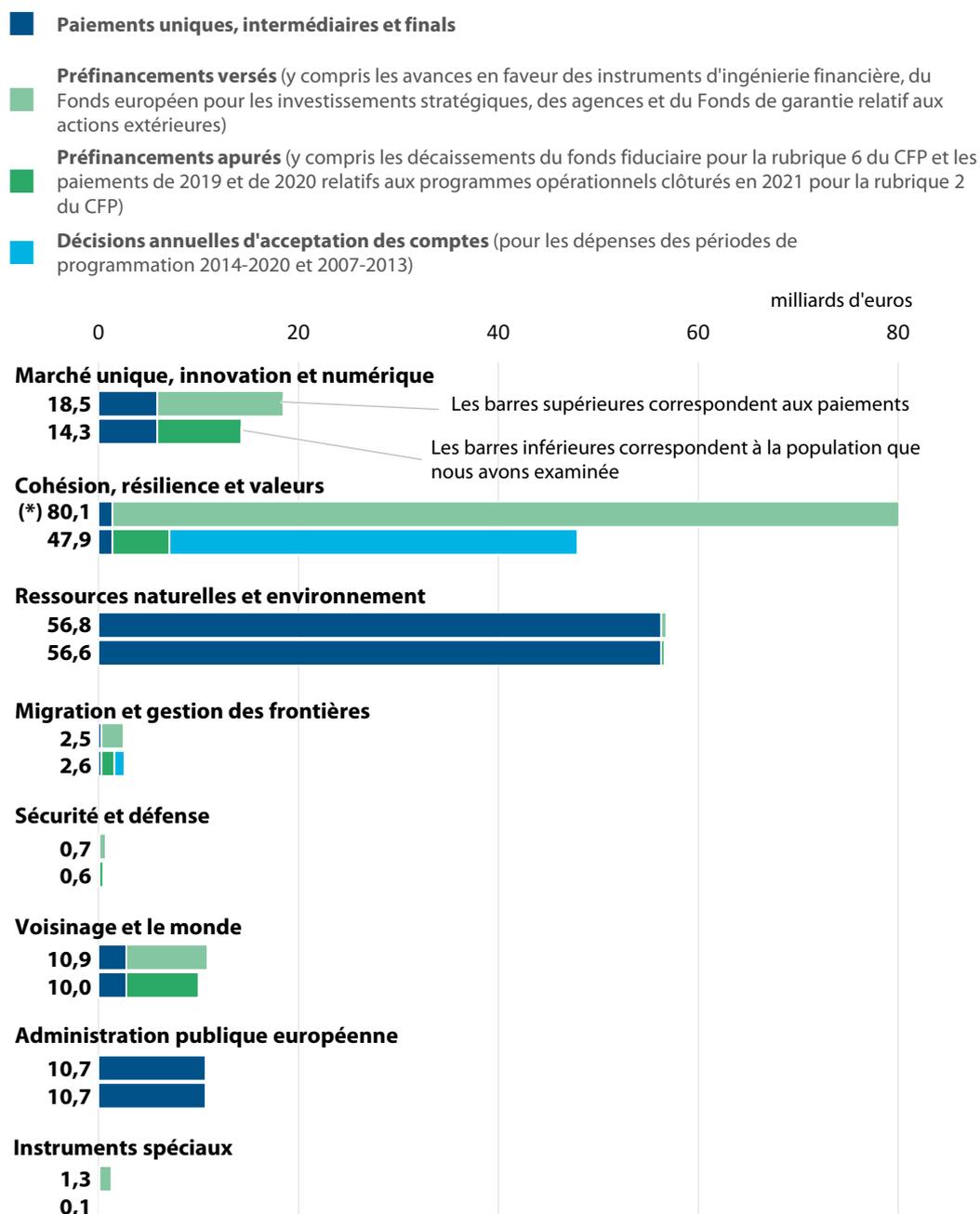
¹⁹ Y compris les montants empruntés par la Commission pour apporter un soutien financier non remboursable aux États membres dans le cadre de NextGenerationEU. L'UE devra rembourser ces montants à l'avenir.

²⁰ Recettes budgétaires de 184,1 milliards d'euros et recettes affectées (pour les aides non remboursables au titre de la FRR) de 55,5 milliards d'euros; comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2021, tableau 2 à la section «États sur l'exécution budgétaire et notes annexes».

²¹ Y compris les financements au titre de NextGenerationEU pour plusieurs programmes relevant des rubriques du CFP 2021-2027, utilisés conformément à des règles sectorielles spécifiques.

²² Articles 136 et 138 de l'*accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique*.

Figure 1.3 – Comparaison entre la population que nous avons examinée (142,8 milliards d'euros) et les dépenses budgétaires de l'UE (181,5 milliards d'euros), ventilées par rubrique du CFP, en 2021

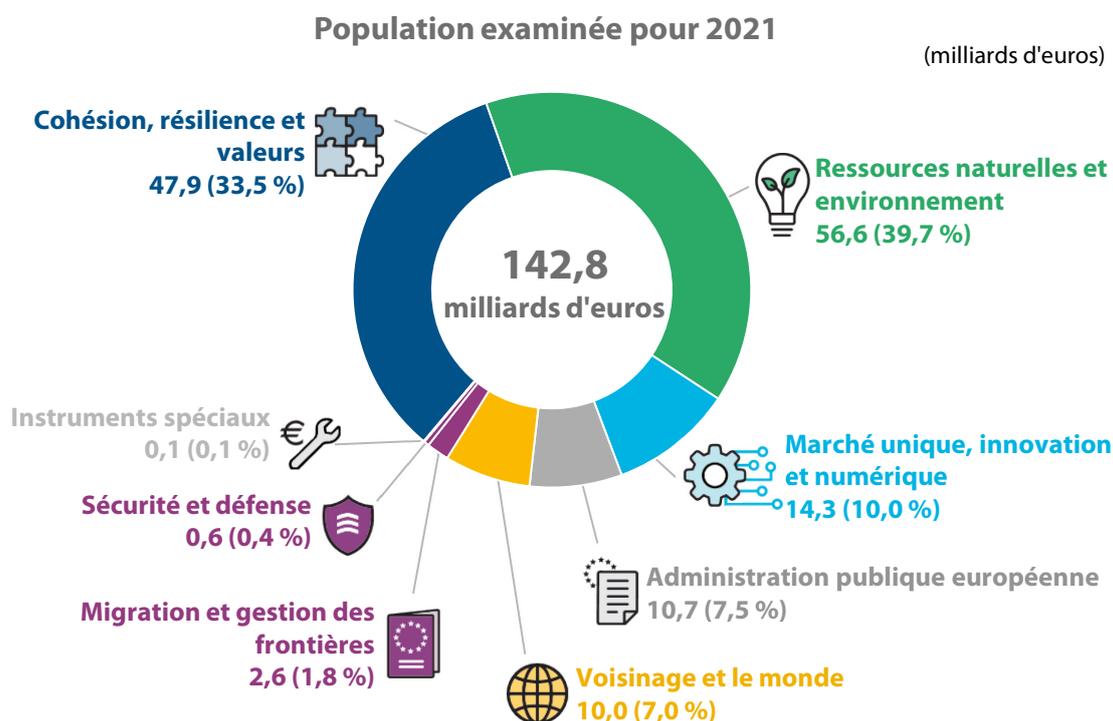


(*) Pour la rubrique «Cohésion, résilience et valeurs», 63,0 milliards d'euros de paiements intermédiaires relevant de la période de programmation 2014-2020 ne figuraient pas dans les comptes sous-jacents aux *dossiers constitués aux fins de l'assurance* approuvés par la Commission en 2021 (voir **figure 5.1**). Ces paiements intermédiaires sont inclus dans les 78,7 milliards d'euros de préfinancements et ne faisaient donc pas partie de la population que nous avons contrôlée aux fins de l'établissement du rapport annuel relatif à 2021. Ils seront inclus dans la population retenue pour notre audit concernant l'exercice au cours duquel la Commission approuve les comptes correspondants (par exemple dans la déclaration d'assurance 2022 pour les paiements de l'exercice comptable 2020/2021).

Source: Cour des comptes européenne.

1.17. La *figure 1.4* montre que la plus grande part de notre population globale est constituée par la rubrique «Ressources naturelles et environnement» (39,7 %), suivie des rubriques «Cohésion, résilience et valeurs» (33,5 %) et «Marché unique, innovation et numérique» (10,0 %).

Figure 1.4 – Vue d'ensemble de la population de 142,8 milliards d'euros que nous avons examinée pour l'exercice 2021, ventilée par rubrique du CFP



Source: Cour des comptes européenne.

Certains types de dépenses continuent de présenter des erreurs

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

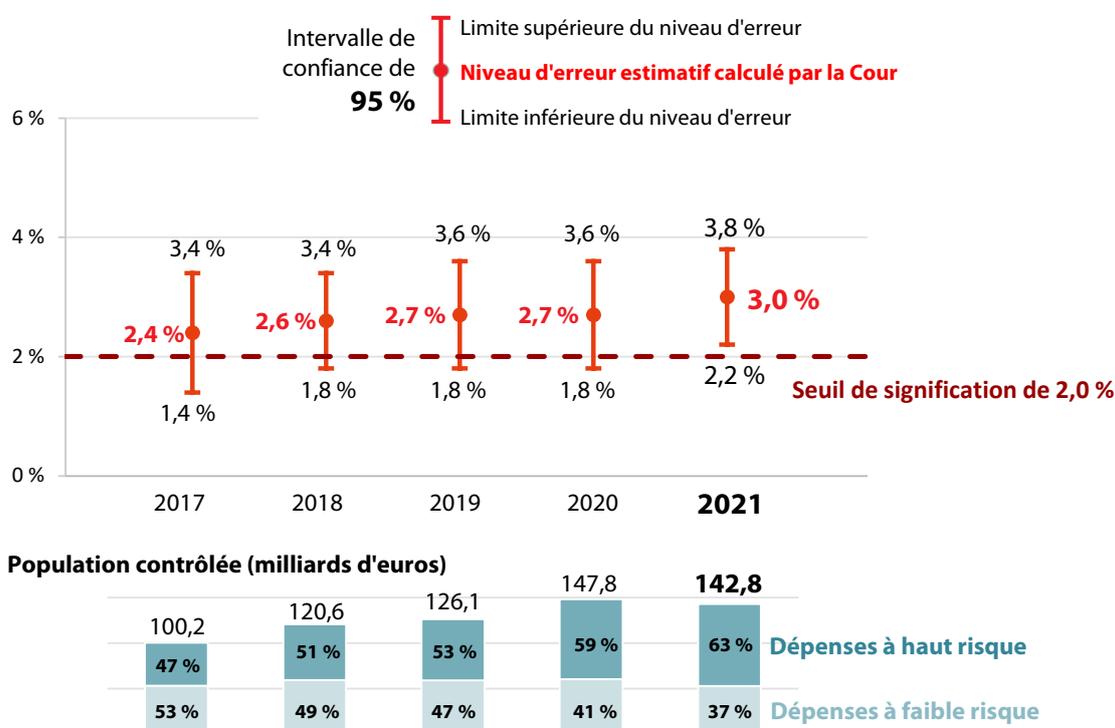
- a) globalement, les informations probantes collectées montrent que les recettes ne présentent pas un niveau d'*erreur* significatif. Les systèmes liés aux recettes que nous avons examinés ont été généralement efficaces. Toutefois, les principaux contrôles internes des ressources propres traditionnelles (RPT) que nous avons évalués dans certains États membres, de même que la gestion par la Commission des *réserves TVA* et des *points ouverts relatifs aux RPT* n'ont été que partiellement efficaces en raison de faiblesses persistantes (voir points **3.10 à 3.12** et **3.15 à 3.17**). Nous avons également observé que la mise en œuvre de

plusieurs actions du plan d'action en matière douanière de la Commission destinées à contribuer à réduire le *manque à gagner sur les droits de douane* avait été retardée (voir point **3.13**). Cette faiblesse n'a aucune incidence sur notre opinion d'audit concernant les recettes, car elle n'est pas liée aux opérations sous-jacentes aux comptes, mais plutôt au risque que les RPT ne soient pas perçues en totalité;

- b) les informations probantes collectées montrent que le niveau d'erreur global concernant les dépenses était significatif, à 3,0 %²³ (voir *figure 1.5*). La rubrique «Cohésion, résilience et valeurs» est celle qui a le plus contribué à ce taux, à hauteur de 1,2 point de pourcentage. Elle est suivie des rubriques «Ressources naturelles et environnement» (0,7 point de pourcentage), «Voisinage et le monde» (0,4 point de pourcentage) et «Marché unique, innovation et numérique» (0,4 point de pourcentage). Les dépenses à haut risque, essentiellement fondées sur des remboursements, continuent de présenter un niveau d'erreur significatif (voir points **1.19**, **1.22** et **1.23**). Ces dépenses représentaient 63,2 % de la population que nous avons examinée.

²³ Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que la population présente un *niveau d'erreur estimatif* compris entre 2,2 % et 3,8 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur).

Figure 1.5 – Niveau d'erreur estimatif et population d'audit (de 2017 à 2021)



Remarque: D'après notre définition, une **erreur** correspond à un montant de dépenses qui n'auraient pas dû être financées par le budget de l'UE. Les erreurs se produisent lorsque l'argent n'est pas employé conformément à la législation applicable de l'UE et n'est donc pas dépensé comme le prévoyaient le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen lors de l'adoption de cette législation, ou lorsqu'il n'est pas utilisé conformément aux règles nationales spécifiques.

Source: Cour des comptes européenne.

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

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

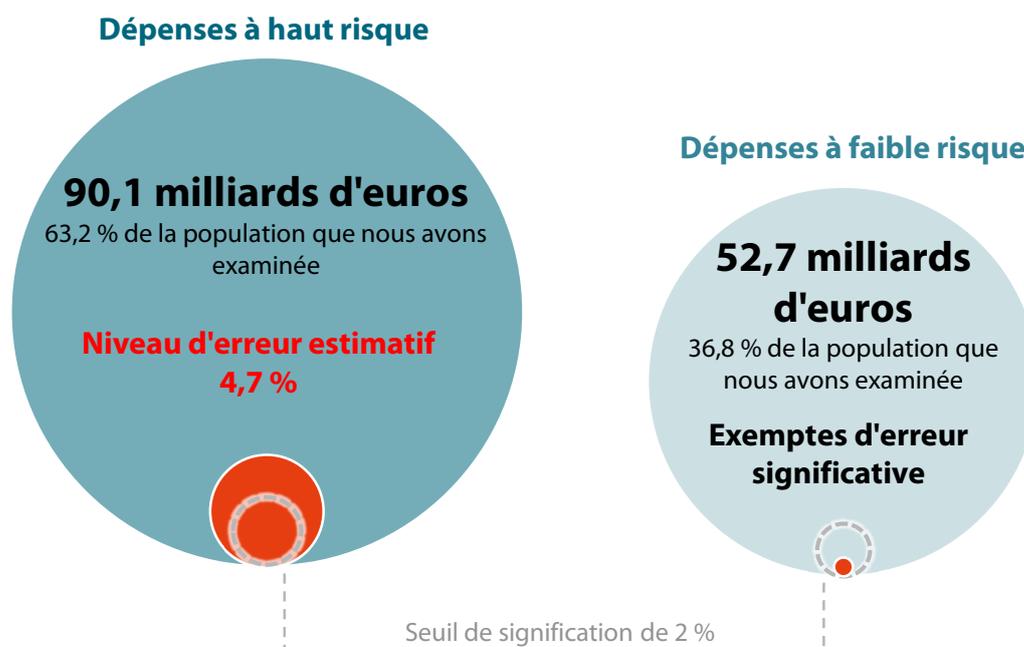
- Les dépenses soumises à des règles simplifiées sont exposées à un risque d'erreur plus faible. Ce type de dépenses comporte essentiellement les **paiements fondés sur des droits**, pour lesquels les bénéficiaires doivent respecter certaines conditions qui sont souvent simples, ainsi qu'une partie des dépenses de fonctionnement (rémunérations et pensions des fonctionnaires de l'UE).

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

1.20. En ce qui concerne l'exercice 2021, nous avons constaté une fois encore que les dépenses à faible risque étaient exemptes d'erreur significative, alors que celles à haut risque présentaient toujours un niveau d'erreur significatif. Nos résultats d'audit concernant 2021 nous permettent donc de confirmer notre évaluation selon laquelle les conditions de décaissement des fonds ont un impact sur le risque d'erreur, comme cela apparaît dans notre analyse et notre classification des risques.

1.21. La *figure 1.6* et les points **1.22** à **1.31** comportent davantage d'informations sur la population à haut risque et sur les erreurs que nous y avons relevées.

Figure 1.6 – Ventilation de la population examinée pour 2021 en fonction du niveau de risque (faible ou haut) auquel les dépenses sont exposées



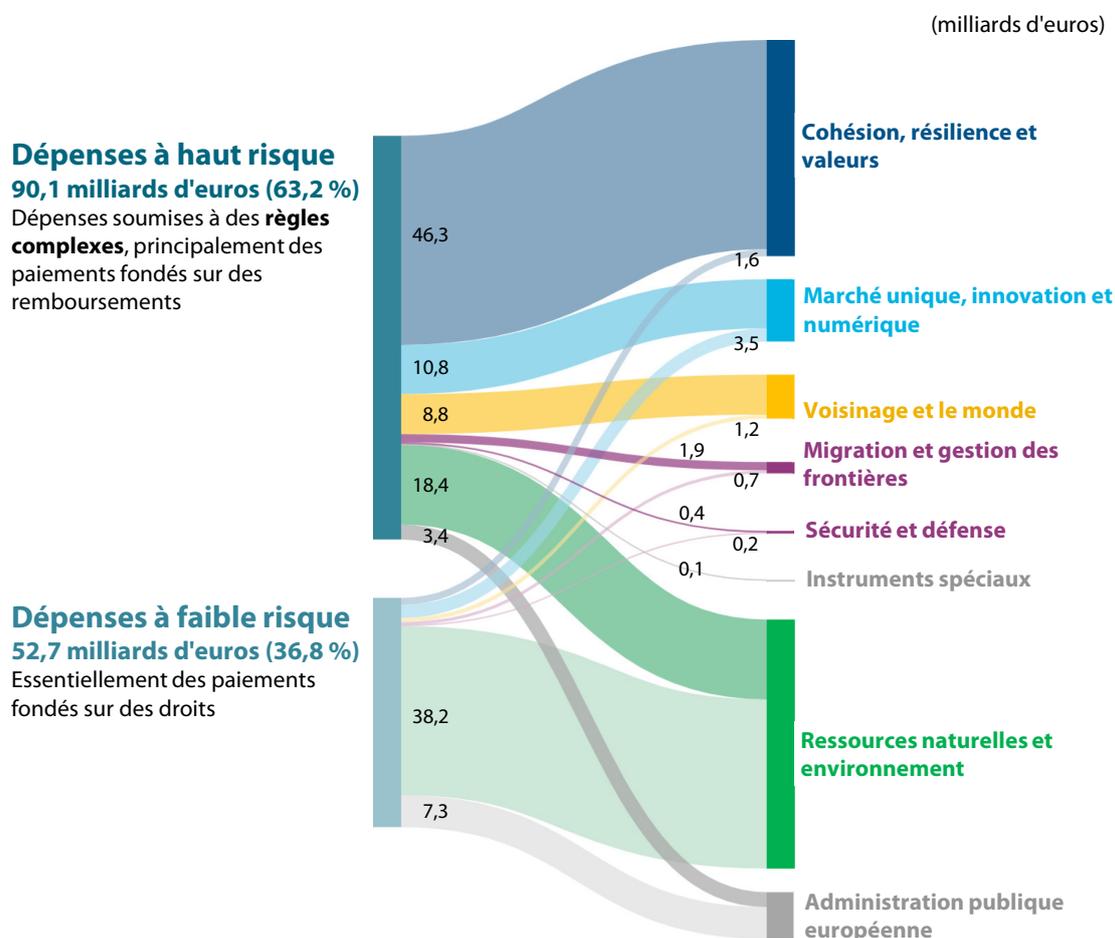
Source: Cour des comptes européenne.

Une part considérable de la population que nous avons examinée présente un niveau d'erreur significatif

1.22. Les dépenses à haut risque représentent 63,2 % de la population que nous avons examinée, un pourcentage en légère hausse par rapport à l'année dernière, où elles représentaient environ 59,0 %. La *figure 1.7* montre que la plus grande part de notre population à haut risque est constituée par la rubrique «Cohésion, résilience et valeurs» (46,3 milliards d'euros), suivie des rubriques «Ressources naturelles et environnement» (18,4 milliards d'euros), «Marché unique, innovation et numérique» (10,8 milliards d'euros) et «Voisinage et le monde» (8,8 milliards d'euros). Nos constatations pour chacune de ces rubriques sont présentées de façon synthétique aux points *1.24* à *1.27*.

1.23. Compte tenu des résultats des tests que nous avons réalisés dans toutes les rubriques du CFP, nous estimons que le niveau d'erreur pour les dépenses à haut risque est de 4,7 % (alors qu'en 2020, il était de 4,0 %) et qu'il dépasse donc le seuil de signification de 2,0 % (voir *figure 1.6*).

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

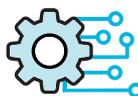


Source: Cour des comptes européenne.

1.24.  En ce qui concerne la rubrique «Cohésion, résilience et valeurs» (*chapitre 5*), les dépenses sont essentiellement mises en œuvre au moyen du Fonds européen de développement régional, du Fonds de cohésion et du Fonds social européen. Il s'agit principalement de paiements fondés sur des remboursements, un type de dépenses que nous considérons comme à haut risque. Les principaux types d'erreur que nous avons constatés et quantifiés consistaient en des projets et coûts inéligibles, en l'absence de pièces justificatives essentielles, en des infractions aux règles du marché intérieur (en particulier le non-respect des règles sur les aides d'État) et en des violations des règles sur les marchés publics.



1.25. En ce qui concerne la rubrique «Ressources naturelles et environnement» (**chapitre 6**), nous avons à nouveau relevé un niveau d'erreur significatif dans les domaines de dépenses pour lesquels nous avons défini un risque élevé et qui représentent environ 32,6 % des dépenses relevant de cette rubrique (il s'agit du développement rural, des mesures de marché et des domaines d'action de la rubrique 3 du CFP autres que la *politique agricole commune (PAC)*). Dans ces domaines, les dépenses prennent essentiellement la forme de remboursements. Les bénéficiaires ou dépenses inéligibles, les erreurs administratives et le non-respect des *engagements* agroenvironnementaux sont les erreurs les plus fréquemment détectées dans cette rubrique.



1.26. En ce qui concerne la rubrique «Marché unique, innovation et numérique» (**chapitre 4**), comme lors des exercices précédents, les dépenses de recherche (au titre du programme Horizon 2020 et du septième programme-cadre pour la recherche) restent exposées à un risque élevé et constituent la principale source d'erreurs. Dans ce domaine, les erreurs incluent différentes catégories de coûts inéligibles (notamment les frais de personnel directs et d'autres *coûts directs* inéligibles). En outre, nous avons constaté et quantifié des erreurs pour d'autres programmes et activités (essentiellement le mécanisme pour l'interconnexion en Europe). Le non-respect des règles sur les marchés publics et l'inéligibilité des coûts sont les erreurs les plus fréquemment détectées dans cette rubrique.



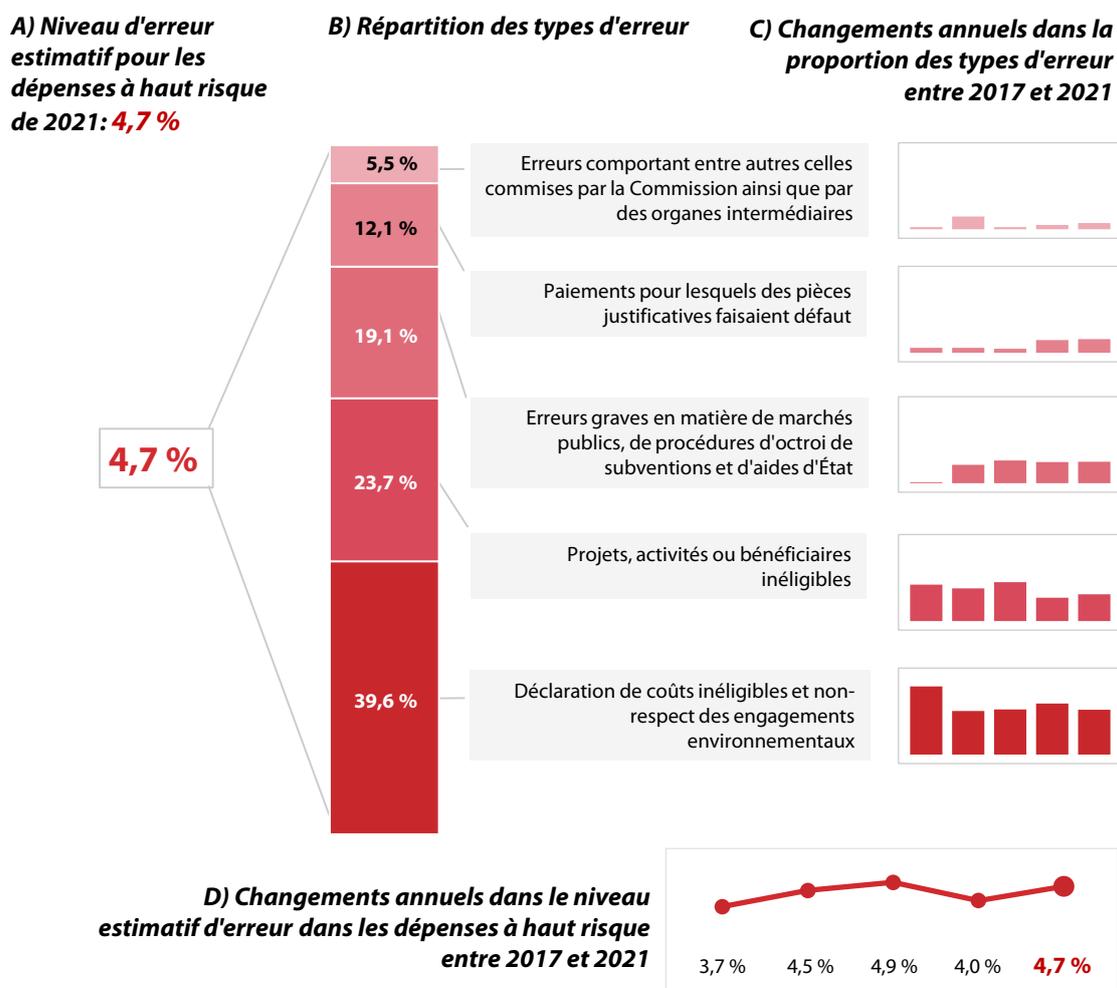
1.27. En ce qui concerne la rubrique «Voisinage et le monde» (**chapitre 8**), les dépenses sont essentiellement fondées sur des remboursements et couvrent les actions extérieures financées par le budget de l'UE. Tous les types de dépenses relevant de cette rubrique sont considérés comme étant à haut risque, sauf les paiements au titre de l'*appui budgétaire* et les dépenses de fonctionnement, qui représentent environ 11,7 %. Dans les dépenses à haut risque de ce domaine, les erreurs décelées concernent pour la plupart des frais non supportés, l'absence de pièces justificatives essentielles, des coûts inéligibles et le non-respect des règles sur les marchés publics.

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

1.28. Comme nous l'avons fait ces dernières années, nous décrivons de façon détaillée ci-après les types d'erreur détectés dans les dépenses à haut risque, étant

donné que celles-ci continuent de présenter un niveau d'erreur significatif. La [figure 1.8](#) montre la contribution de chaque type d'erreur au niveau d'erreur estimatif pour les dépenses à haut risque de 2021, ainsi que les estimations de 2017 à 2021.

Figure 1.8 – Contribution de chaque type d'erreur au niveau d'erreur estimatif de 2021 concernant les dépenses à haut risque



Source: Cour des comptes européenne.

1.29. En 2021, nous avons continué de relever des erreurs en matière d'éligibilité, essentiellement dans les rubriques «Cohésion, résilience et valeurs», «Ressources naturelles et environnement» ainsi que «Marché unique, innovation et numérique». Elles ont fortement contribué (à hauteur de 63,3 %, contre 65,9 % en 2020) à notre niveau d'erreur estimatif pour les dépenses à haut risque. Parmi ces erreurs, les déclarations de coûts inéligibles ont contribué à concurrence de 39,6 % à notre niveau d'erreur estimatif et les projets, activités ou bénéficiaires inéligibles, de 23,7 %.

1.30. En 2021, nous avons décelé des erreurs relatives à des infractions aux règles sur les aides d'État dans la rubrique «Cohésion, résilience et valeurs» et aux règles sur les marchés publics dans les rubriques «Marché unique, innovation et numérique», «Voisinage et le monde», «Administration publique européenne» ainsi que «Cohésion, résilience et valeurs». Ces erreurs ont contribué à hauteur de 19,1 % à notre niveau d'erreur estimatif pour les dépenses à haut risque (en 2020, ce pourcentage était de 18,7 %).

1.31. Par ailleurs, la part de notre niveau d'erreur estimatif représentée par les paiements pour lesquels aucune pièce justificative essentielle n'avait été fournie est restée élevée, essentiellement dans les rubriques «Voisinage et le monde» ainsi que «Sécurité et défense». Ces erreurs ont contribué à hauteur de 12,1 % (contre 11,4 % en 2020) à notre niveau d'erreur estimatif pour les dépenses à haut risque.

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

1.32. Pour les dépenses à faible risque, qui représentaient 36,8 % de la population que nous avons examinée, nous estimons, en conclusion, que le niveau d'erreur estimatif est inférieur à notre seuil de signification de 2,0 %, comme c'était aussi le cas en 2019 et en 2020. Les dépenses à faible risque comprennent essentiellement des paiements fondés sur des droits, une partie des dépenses de fonctionnement (rémunérations et pensions des fonctionnaires de l'UE, voir **chapitre 9**) et l'appui budgétaire à des pays tiers (rubrique «Voisinage et le monde», voir **chapitre 8**) (voir **figure 1.7**). Les paiements fondés sur des droits incluent, entre autres, les *aides directes* aux agriculteurs (rubrique «Ressources naturelles et environnement», voir **chapitre 6**) et les actions de mobilité, notamment des étudiants, dans le cadre d'*Erasmus+* (rubrique «Cohésion, résilience et valeurs», voir **chapitre 5**).

Les informations de la Commission sur la régularité

1.33. La Commission est responsable en dernier ressort de l'exécution du budget de l'UE, indépendamment du mode de gestion (directe, indirecte ou partagée). Elle rend compte de ses actions dans trois rapports, qui font partie du «paquet d'information financière intégré»²⁴:

²⁴ Lien vers les [rapports financiers et sur la responsabilité intégrés relatifs à 2021](#).

- a) les comptes consolidés de l'Union européenne;
- b) le rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'UE;
- c) le rapport sur le suivi de la *décharge* pour l'exercice précédent.

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

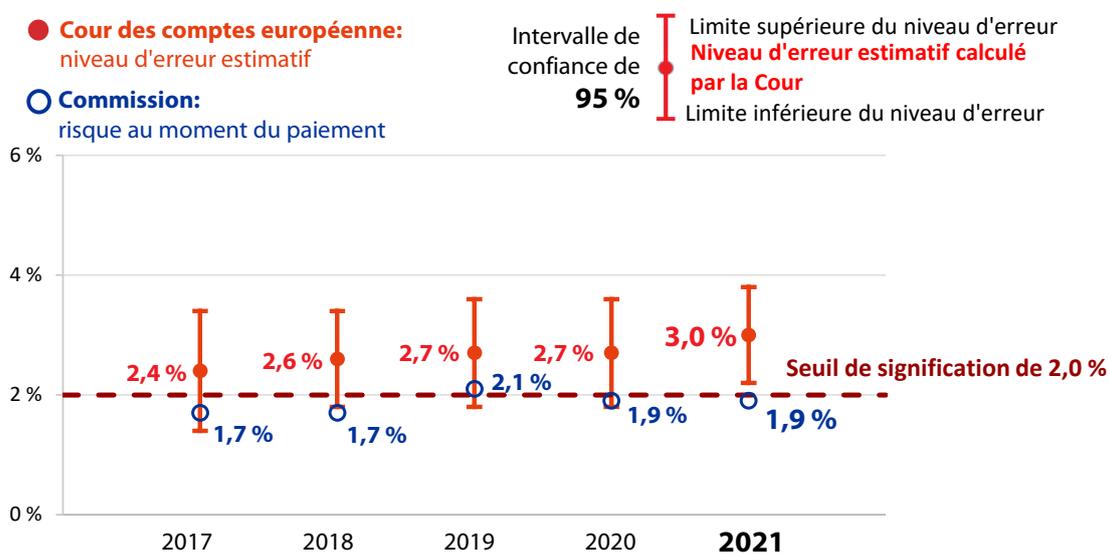
L'estimation du niveau d'erreur par la Commission est inférieure à la fourchette que nous avons calculée

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 2021, son estimation du risque au moment du paiement²⁵. 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. La *figure 1.9* expose les chiffres présentés par la Commission pour le risque au moment du paiement, ainsi que la fourchette de notre niveau d'erreur estimatif. Le chiffre présenté par la Commission pour le risque au moment du paiement pour 2021 est de 1,9 %, un pourcentage inférieur à notre niveau d'erreur estimatif, à savoir 3,0 % (en 2020, il était de 2,7 %), et à notre fourchette, qui va de 2,2 % à 3,8 %. Aux points *1.37* à *1.39*, nous présentons des informations pour expliquer les facteurs qui contribuent à ces chiffres différents.

²⁵ En vertu de l'article 247, paragraphe 1, point b) i), du [règlement financier](#), le rapport annuel sur la gestion et la performance doit comporter une estimation du niveau d'erreur dans les dépenses de l'UE.

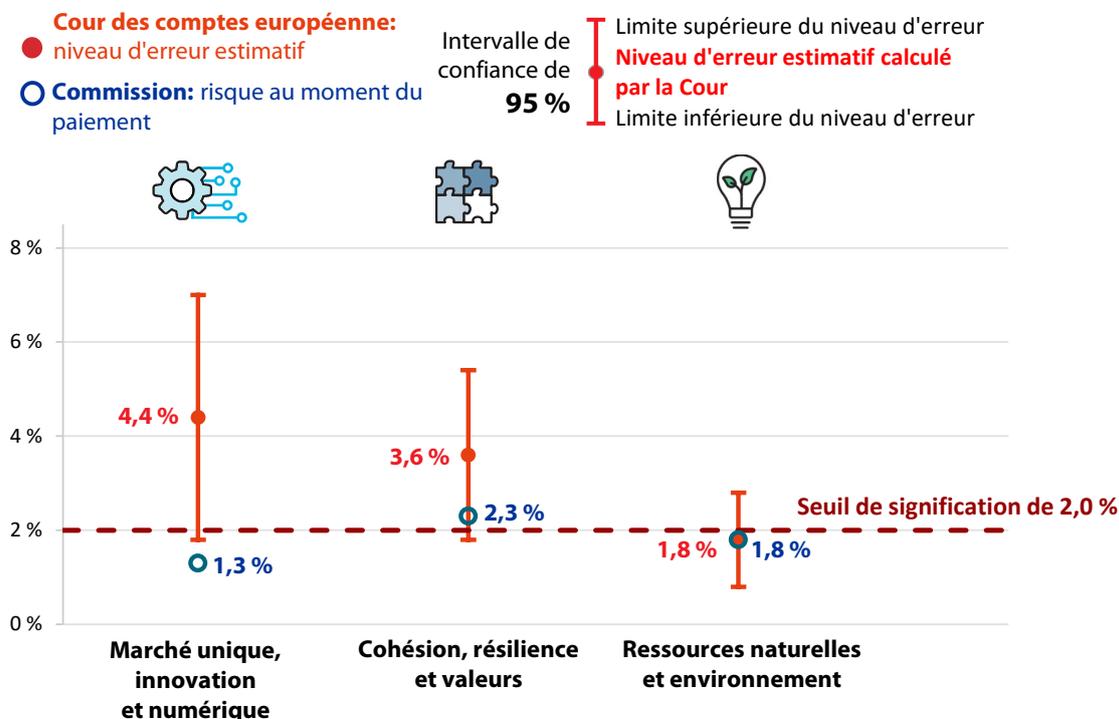
Figure 1.9 – Comparaison entre l'estimation du risque au moment du paiement effectuée par la Commission et notre niveau d'erreur estimatif



Source: Cour des comptes européenne.

1.37. Le risque au moment du paiement est précisé individuellement pour chaque DG dans son RAA et sous la forme de chiffres agrégés pour chaque domaine d'action (ils sont proches des chiffres présentés pour chaque rubrique du CFP) et pour l'ensemble de la Commission dans le rapport annuel sur la gestion et la performance. Dans la *figure 1.10*, nous comparons les estimations faites par la Commission et notre niveau d'erreur estimatif, en ce qui concerne les trois rubriques du CFP les plus volumineuses pour lesquelles nous fournissons une appréciation spécifique.

Figure 1.10 – Comparaison, pour les rubriques 1, 2 et 3 du CFP, entre notre niveau d'erreur estimatif pour 2021 et l'estimation du risque au moment du paiement calculée par la Commission



Source: Cour des comptes européenne.

1.38. Il ressort de la comparaison que les chiffres présentés par la Commission sont inférieurs à nos estimations pour deux domaines d'action. Nous avons constaté les éléments ci-après.

- En ce qui concerne la rubrique 1 «**Marché unique, innovation et numérique**», l'estimation faite par la Commission du risque au moment du paiement (à savoir, 1,3 %) est inférieure à la fourchette que nous avons calculée pour le niveau d'erreur estimatif (voir point 4.6).
- Dans le cas de la rubrique 2 «**Cohésion, résilience et valeurs**», l'estimation faite par la Commission (à savoir 2,3 %) est située dans la moitié inférieure de la fourchette que nous avons calculée, plus bas que notre niveau d'erreur estimatif (voir point 5.15).
- Pour la rubrique 3 «**Ressources naturelles et environnement**», l'estimation faite par la Commission du risque au moment du paiement (à savoir 1,8 %) coïncide avec notre estimation (voir points 6.14 et 6.47).

1.39. Dans nos rapports annuels précédents, nous avons relevé que l'estimation du risque au moment du paiement était influencée par des faiblesses dans les contrôles ex post²⁶. Ces dernières concernaient les audits ex post effectués par le service commun d'audit de la Commission (rubrique «Marché unique, innovation et numérique»), les contrôles réalisés par les autorités d'audit des États membres (rubrique «Cohésion, résilience et valeurs»), ainsi que l'étude sur le taux d'erreur résiduel (TER) commandée chaque année (rubrique «Voisinage et le monde»).

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

1.40. Dans le rapport annuel sur la gestion et la performance, la Commission présente son évaluation globale du risque pour les dépenses annuelles de 2021 afin de recenser les domaines à haut risque sur lesquels centrer les mesures. Elle répartit ces dépenses annuelles dans des domaines dont le niveau de risque au moment du paiement est faible (moins de 1,9 %), moyen (entre 1,9 % et 2,5 %) ou élevé (supérieur à 2,5 %). Pour ce faire, elle estime le risque au moment du paiement pour chaque programme et d'autres segments de dépenses pertinents. Pour les rubriques «Ressources naturelles et environnement» ainsi que «Cohésion, résilience et valeurs», elle estime le risque global au moment du paiement pour tous les organismes payeurs et programmes opérationnels dans les États membres et leur attribue la catégorie de risque appropriée (faible, moyen ou élevé). Sur la base de cette approche, la Commission estime que le risque au moment du paiement est faible pour 55 % des dépenses, moyen pour 23 % et élevé pour 22 %.

1.41. Cependant, nos travaux ont fait apparaître les limitations ci-après qui, prises dans leur ensemble, ébranlent la solidité de son évaluation du risque.

- D'après la Commission, ses dépenses pertinentes de la rubrique 1 «**Marché unique, innovation et numérique**» (en tout, 17 milliards d'euros) présentent, pour l'essentiel (à savoir pour 96 % d'entre elles), un risque faible ou moyen. Toutefois, nous avons précédemment fait état de faiblesses dans les audits ex post réalisés par la Commission dans ce domaine (voir point **1.39**), qui conduisent celle-ci à sous-estimer le risque au moment du paiement pour les programmes concernés. Pour 2021, nous avons estimé le niveau d'erreur à 4,4 %

²⁶ Voir notre [rapport annuel relatif à 2020](#), point 1.37, et notre [rapport annuel relatif à 2019](#), encadré 1.11.

dans la rubrique 1 (voir point **4.6**), ce qui est révélateur de la persistance de ces faiblesses.

- D'après la Commission, ses dépenses pertinentes de la rubrique 2 **«Cohésion, résilience et valeurs»** (en tout, 76 milliards d'euros) portent sur des programmes opérationnels qui présentent, pour l'essentiel (à savoir pour 67 % d'entre elles), un risque faible ou moyen, selon leurs taux d'erreur confirmés. Récemment, nous avons conclu que ces taux d'erreur sont minimaux²⁷. En d'autres termes, il se peut qu'ils aient été sous-estimés et, par suite, que le risque pour certains programmes ait été indûment considéré comme faible ou moyen.
- D'après la Commission, l'ensemble de ses dépenses pertinentes de la rubrique 6 **«Voisinage et le monde»** (en tout, 13 milliards d'euros) présentent un risque faible ou moyen. Les taux d'erreur mentionnés dans l'étude sur le TER constituent un élément important pour déterminer le risque au moment du paiement pour cette rubrique. Par le passé, nous avons conclu²⁸ que des limitations dans l'étude sur le TER sont susceptibles de contribuer à la sous-estimation du risque au moment du paiement dans cette rubrique et, par suite, d'avoir une incidence sur la classification du risque. En outre, nous continuons de recenser un grand nombre d'erreurs quantifiables dans les dépenses relevant de la rubrique «Voisinage et le monde», et nos résultats d'audit confirment que le risque d'erreur y est élevé (voir point **8.8**).

Les informations de la Commission sur les corrections financières et les recouvrements se sont améliorées, mais leur présentation pourrait prêter à confusion

1.42. Conformément aux dispositions du règlement financier, la Commission fournit, dans le rapport annuel sur la gestion et la performance, des informations sur les mesures préventives et correctives prises afin de protéger le budget contre les dépenses illégales ou irrégulières. Dans notre rapport annuel relatif à 2020, nous avons constaté que la façon dont le rapport annuel sur la gestion et la performance concernant l'exercice 2020 présente les corrections financières et recouvrements effectifs est complexe et qu'elle n'est pas toujours claire. En effet, le rapport de la

²⁷ [Rapport spécial 26/2021](#) intitulé «Régularité des dépenses de la politique de cohésion de l'UE: la Commission publie chaque année un niveau d'erreur estimatif minimal qui n'est pas définitif».

²⁸ Voir notre [rapport annuel relatif à 2020](#), points 8.21 à 8.28.

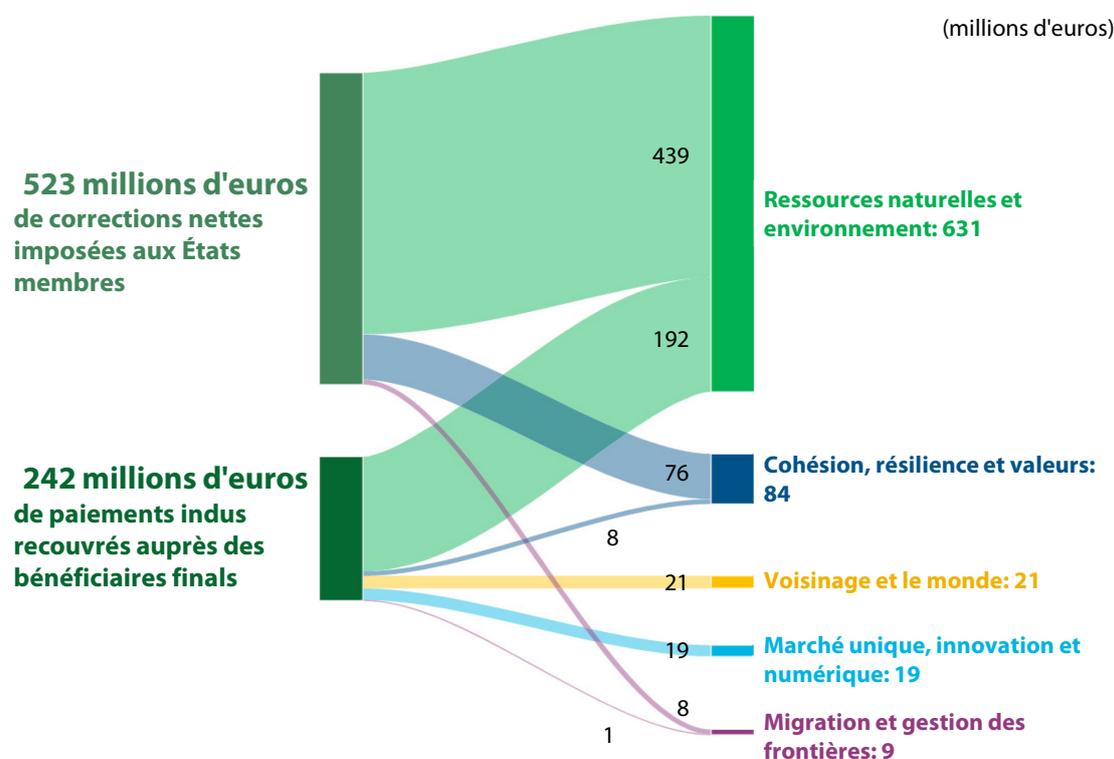
Commission mentionnait plusieurs montants différents selon la phase à laquelle les corrections ou recouvrements se situaient («confirmé(e)s» ou «exécuté(e)s»), selon le stade du processus de contrôle au cours duquel elles ou ils se déroulaient (après les contrôles ex ante ou ex post), ainsi que selon leur impact («remplacements» ou restitution des montants au budget de l'UE)²⁹.

1.43. Dans son rapport annuel sur la gestion et la performance concernant l'exercice 2021, la Commission opère moins de distinctions dans sa présentation des corrections et recouvrements effectifs. Tout d'abord, elle centre son attention sur les montants «exécutés» (en d'autres termes, le montant constaté réellement appliqué et enregistré dans ses comptes). Ensuite, elle présente comme des «corrections» les montants restitués en définitive au budget de l'UE par les États membres ou les bénéficiaires finals. Cette simplification fait plus clairement apparaître le montant des dépenses irrégulières corrigé et restitué au budget de l'UE.

1.44. La *figure 1.11* montre les éléments constitutifs des corrections réellement exécutées par la Commission et enregistrées dans le rapport annuel sur la gestion et la performance concernant l'exercice 2021 (à savoir 765 millions d'euros (en 2020, ce montant était de 440 millions d'euros)). En 2021, les corrections nettes imposées aux États membres ont représenté en tout 523 millions d'euros (en 2020, 90 millions d'euros) et les paiements indus recouverts auprès des bénéficiaires finals se sont élevés à 242 millions d'euros (en 2020, 350 millions d'euros). Ces montants concernent, pour l'essentiel, la période de programmation 2014-2020, mais aussi des périodes précédentes (avec des corrections nettes mineures remontant à la période 1989-1993) et des exercices antérieurs (les plus anciens recouvrements remontant à 2005). À la fin de 2021, aucune correction nette n'avait encore été imposée aux États membres dans le domaine de la cohésion pour la période de programmation 2014-2020.

²⁹ Voir notre [rapport annuel relatif à 2020](#), point 1.41 et encadré 1.12.

Figure 1.11 – Corrections financières et recouvrements (765 millions d'euros) exécutés par la Commission et mentionnés dans le rapport annuel sur la gestion et la performance concernant l'exercice 2021



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du rapport annuel sur la gestion et la performance concernant l'exercice 2021.

1.45. Dans son rapport annuel sur la gestion et la performance concernant l'exercice 2021, la Commission présente non seulement les montants résultant de ses corrections, mais aussi ceux découlant de ses mesures préventives ex ante, à savoir 298 millions d'euros (en 2020, 301 millions d'euros). Elle fait aussi état des mesures appliquées par les États membres (4 557 millions d'euros), qui comprennent également un montant encore indéterminé lié à des mesures préventives et ex ante. Dans le rapport annuel sur la gestion et la performance concernant l'exercice 2021, la Commission regroupe tous les montants résultant des mesures préventives et correctives prises à la fois par elle-même et par les États membres et présente ce total (5 620 millions d'euros) comme des « corrections de paiements antérieurs »³⁰ et sous la forme d'un pourcentage des dépenses concernées en 2021 (3,3 %) ³¹. Nous

³⁰ Rapport annuel sur la gestion et la performance concernant l'exercice 2021, Volume II, Annexe 2, section 2.1, p. 49.

³¹ Rapport annuel sur la gestion et la performance concernant l'exercice 2021, Volume III, Annexe 5, section 5.4, p. 31 et 32.

considérons que cette façon de présenter ces montants est inappropriée et prête à confusion, car les mesures préventives ne concernent ni les paiements antérieurs ni les dépenses acceptées. En outre, les mesures préventives prises par les États membres ne peuvent être attribuées directement à la Commission.

L'impact de la procédure de sauvegarde de l'état de droit sur la régularité des dépenses de 2021 n'est pas clair

1.46. Nous relevons que, dans son rapport annuel sur la gestion et la performance, la Commission déclare avoir adressé une première notification à la Hongrie en avril 2022 au titre du *régime général de conditionnalité*³². Cette décision a déclenché la procédure susceptible de mener à l'imposition de mesures à l'encontre d'un État membre pour violations des principes de l'état de droit. Pour pouvoir adresser une telle notification, la Commission doit – selon les dispositions de l'article 6, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 – constater qu'il existe des motifs raisonnables de considérer que les problèmes sous-jacents portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou aux intérêts financiers de l'Union. Or le rapport annuel sur la gestion et la performance ne donne aucun détail sur la notification et ne précise pas dans quelle mesure la régularité des dépenses concernées peut être mise à mal.

³² Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union.

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

1.47. Une fraude est tout(e) acte ou omission intentionnel(le) relatif(ve) à l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets, ainsi qu'à la non-communication des informations requises et à l'utilisation induite de fonds de l'UE³³. La fraude a pour effet de porter (potentiellement) atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

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

1.49. En qualité d'auditeur externe de l'UE, nous ne sommes pas mandatés pour enquêter sur les cas de fraude présumée portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Nous tenons compte du risque de fraude avant de lancer des audits (voir points (28) à (30) de l'[annexe 1.1](#)) et nous revoyons nos procédures régulièrement. Nous communiquons à l'OLAF (Office européen de lutte antifraude) tous les cas de fraude, de corruption ou d'autre activité illégale présumées qui portent atteinte aux intérêts financiers de l'UE et sont détectés lors de nos travaux d'audit (y compris les audits de la performance) ou sur la base d'informations qui nous sont directement adressées par des tiers. L'OLAF examine ensuite ces cas, décide de lancer ou non une enquête administrative et coopère si nécessaire avec les autorités des États membres et le Parquet européen.

1.50. Établi en 2017, le Parquet européen est un organe de l'UE indépendant et investi des pouvoirs pour rechercher, poursuivre et traduire en justice les auteurs d'infractions pénales contre le budget de l'Union, telles que la fraude, la corruption ou la fraude transfrontière grave en matière de TVA, conformément à la directive PIF et

³³ Article 3 de la [directive \(UE\) 2017/1371](#) relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (ci-après «la directive PIF»).

au règlement (UE) 2017/1939 du Conseil³⁴. Nous coopérons avec le Parquet européen depuis qu'il a commencé ses activités en juin 2021. Nos deux organisations ont signé un accord administratif le 3 septembre 2021³⁵. Nous transmettons au Parquet européen tous les cas d'infraction pénale présumée relevant de sa compétence, qu'ils soient détectés dans le cadre de nos travaux d'audit ou sur la base d'informations qui nous sont adressées. Le Parquet européen examine ensuite ces cas et décide s'il y a lieu ou non d'ouvrir une enquête pénale. En mars 2022, nous avons décidé de commencer à transmettre les cas de fraude présumée simultanément à la fois à l'OLAF et au Parquet européen, le cas échéant.

1.51. En 2021, nous avons communiqué à l'OLAF 15 cas de fraude présumée relevés lors de nos travaux d'audit (contre six cas en 2020), ce qui a déjà donné lieu à l'ouverture de cinq enquêtes par l'OLAF. Parallèlement, nous avons signalé au Parquet européen l'un de ces cas ainsi qu'un autre cas supplémentaire repéré lors des travaux d'audit que nous avons réalisés en 2021.

1.52. Les cas les plus fréquents d'actes frauduleux ou criminels présumés étaient: la création artificielle des conditions à remplir pour obtenir un financement de l'UE, impliquant parfois la falsification de documents officiels; l'utilisation de subventions à des fins non autorisées; la déclaration de coûts ne respectant pas les critères d'éligibilité, ainsi que des irrégularités dans les marchés publics. Sur la base des informations recueillies dans le cadre de nos travaux d'audit entre 2011 et 2021, l'OLAF a formulé des recommandations visant au recouvrement d'un total de 537 millions d'euros concernant 43 cas³⁶.

1.53. En plus des informations évoquées dans ce chapitre sur les cas communiqués à l'OLAF et au Parquet européen, nous rendons également compte, au **chapitre 5**, de la manière dont les autorités d'audit traitent le risque de fraude (voir point **5.49**), ainsi qu'au **chapitre 6**, de notre suivi des recommandations destinées à remédier aux faiblesses constatées au niveau des politiques et procédures de lutte contre la fraude liée à la PAC (voir point **6.49**). Nous couvrons aussi la fraude dans des audits distincts. Nous avons terminé nos audits sur les mesures prises par la Commission pour lutter

³⁴ Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen.

³⁵ Articles 99, 103 et 110 du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil.

³⁶ Les informations sont fournies par l'OLAF et ne sont pas examinées par nos soins.

contre la fraude au niveau des dépenses de la politique agricole commune (PAC)³⁷ et sur le recours à la mise sur liste noire pour protéger le budget de l'UE contre les cocontractants non fiables³⁸. Nous réalisons actuellement des audits sur les conflits d'intérêts dans la gestion partagée (dans les domaines de la PAC et de la politique de cohésion). De plus, nous couvrons les risques spécifiques liés à la fraude dans nos audits sur les systèmes de contrôle mis en place par la Commission et par les États membres pour la FRR.

³⁷ [Rapport spécial 14/2022](#) intitulé «Réaction de la Commission à la fraude à la politique agricole commune – Il est temps d'attaquer le problème à la racine».

³⁸ [Rapport spécial 11/2022](#) intitulé «Protection du budget de l'UE – La mise sur liste noire, un outil à mieux utiliser».

Conclusions

1.54. Le présent chapitre vise essentiellement à étayer l'opinion d'audit présentée dans la déclaration d'assurance. Nous faisons état des résultats d'audit correspondants aux points **1.55** et **1.56**.

Résultats d'audit

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

1.56. 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 augmenté par rapport à celui constaté l'année précédente, passant de 2,7 % à 3,0 %. Les dépenses à haut risque (essentiellement fondées sur des remboursements) présentaient un niveau d'erreur significatif. Cette année, la part des dépenses à haut risque dans la population que nous avons examinée a encore augmenté pour atteindre 63,2 % et continue donc à être considérable.

1.57. Le niveau d'erreur (à savoir, le risque au moment du paiement) estimé par la Commission et présenté dans son rapport annuel sur la gestion et la performance concernant l'exercice 2021 est de 1,9 %, ce qui est inférieur à la fourchette que nous avons calculée.

1.58. Des limitations dans les vérifications ex post effectuées par la Commission et par les États membres dans les rubriques 1, 2 et 6 du CFP ont une incidence sur le risque au moment du paiement présenté dans le rapport annuel sur la gestion et la performance et, par suite, sur l'évaluation du risque faite par la Commission. Notre suivi des informations de la Commission sur les corrections financières et les recouvrements montre qu'elles se sont améliorées, mais que leur présentation pourrait prêter à confusion.

Annexes

Annexe 1.1 – Approche et méthodologie d'audit

- 1) La présente annexe décrit notre approche et notre méthodologie pour auditer la fiabilité des comptes et la régularité des recettes et des opérations du CFP³⁹ (à savoir, les dépenses budgétaires). Notre approche d'audit concernant les dépenses relevant de la FRR⁴⁰ (la principale composante de NextGenerationEU⁴¹), qui est différente et temporaire, est présentée au **chapitre 10**.
- 2) Nos travaux sont conformes aux normes internationales d'audit et garantissent que nos opinions d'audit sont étayées par suffisamment d'éléments probants appropriés. Cette annexe fait également référence aux principales différences entre notre approche d'audit et la façon dont la Commission estime le niveau des irrégularités et en fait état⁴² dans le cadre de ses fonctions de gestionnaire du budget de l'UE. À cet effet, nous indiquons clairement comment nous:
 - extrapolons les erreurs décelées (voir point **(7)** ci-après);
 - structurons nos chapitres en suivant les rubriques du CFP (voir point **(9)** ci-après);
 - appliquons les règles nationales et celles de l'UE (voir point **(10)** ci-après);
 - quantifions les erreurs en matière de marchés publics (voir point **(19)** ci-après).
- 3) Notre méthodologie d'audit est disponible sur notre site internet⁴³. 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

³⁹ Règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027.

⁴⁰ Règlement (UE) 2021/241.

⁴¹ Règlement (UE) 2020/2094 du Conseil.

⁴² Rapport annuel sur la gestion et la performance concernant l'exercice 2021, Volume II, Annexe 2, note de bas de page 49, p. 53.

⁴³ Plateforme [AWARE](#) sur la méthodologie d'audit de la Cour des comptes européenne.

risque que des erreurs ne soient pas prévenues ou détectées et corrigées (risque de non-contrôle).

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

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

- g) utilisons le niveau de 2,0 % comme seuil de signification en vue de la formulation de notre opinion. Nous tenons également compte de la nature et du contexte des erreurs, des montants concernés par celles-ci et d'autres informations disponibles.

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

- 7) 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. Selon les pratiques acceptées en matière de statistiques, l'extrapolation des résultats d'un échantillon statistique permet de fournir la meilleure estimation du taux d'erreur. Nous divisons notre échantillon en deux catégories, les dépenses à haut risque et celles à faible risque, ainsi qu'en différentes strates pour les rubriques du CFP sur lesquelles nous transmettons des informations. Cette procédure nous permet d'extrapoler les erreurs que nous détectons aux domaines concernés.
- 8) Cependant, nous examinons si nous pouvons utiliser de façon efficiente les contrôles portant sur la régularité réalisés précédemment par d'autres auditeurs. 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 autres auditeurs, ainsi que l'étendue et le caractère adéquat de leurs travaux.

Comment contrôlons-nous les opérations?

- 9) Nous organisons nos travaux d'audit et faisons état de leurs résultats en suivant les différentes rubriques du CFP, conformément à la structure du budget décidée par le législateur. Pour chaque rubrique du CFP pour laquelle nous fournissons une appréciation spécifique (**chapitres 4, 5, 6 et 9**), nous testons un échantillon représentatif d'opérations afin de fournir une estimation du niveau d'erreur dans l'ensemble de la population que nous avons contrôlée.
- 10) Pour chaque opération sélectionnée, nous déterminons si la demande de paiement ou le paiement a été effectué(e) pour la destination approuvée dans le budget et prévue par la législation, ainsi que conformément aux textes législatifs et réglementaires applicables. Notre évaluation tient dûment compte de l'interprétation du droit national et de celui de l'UE par les instances judiciaires nationales ou par les organes nationaux indépendants et faisant autorité, ainsi que par la Cour de justice de l'Union européenne. 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.

- 11) 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. Pour ce qui est de la ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés, nous avons examiné le processus visant à établir les données prévisionnelles, étant donné que les États membres ne fourniront qu'en 2023 leurs estimations statistiques relatives à l'exercice en cours. 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.
- 12) En ce qui concerne les dépenses, nous les examinons 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*»). Cela s'applique pour toutes les catégories de paiements (y compris ceux correspondant à l'acquisition d'actifs). Dans la pratique, cela signifie que notre population d'opérations couvre les paiements intermédiaires et finals. Nous n'avons pas examiné les préfinancements au moment où ils ont été versés, mais plutôt au moment où:
 - a) le destinataire final des fonds de l'UE (par exemple un agriculteur, un institut de recherche ou une entreprise qui réalise des travaux ou fournit des services dans le cadre d'un marché public) a produit des éléments probants attestant leur utilisation;
 - b) la Commission (ou l'autre institution ou organisme qui gère les fonds de l'UE) a accepté l'utilisation finale des fonds en procédant à l'apurement de l'avance.

- 13) Les modifications apportées à la législation relative à la «Cohésion» pour le CFP précédent (2014-2020) ont eu un impact sur ce que la Commission considère comme des «dépenses acceptées» dans ce domaine. Depuis 2017, la population que nous avons examinée pour cette sous-rubrique du CFP comportait, pour la période 2007-2013, des paiements finals (y compris des préfinancements déjà apurés) et, pour la période 2014-2020, des dépenses inscrites dans les comptes acceptés annuellement par la Commission. Cela signifie que nous avons testé des opérations pour lesquelles les États membres auraient dû mettre en œuvre toutes les mesures pertinentes pour corriger les erreurs qu'ils avaient eux-mêmes détectées. Notre objectif est non seulement de contribuer à la déclaration d'assurance 2021, mais aussi d'examiner les travaux des autorités d'audit et de formuler une conclusion sur la fiabilité du principal indicateur de régularité communiqué par la Commission pour ce domaine, à savoir le taux d'erreur résiduel.
- 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 porter sur l'intégralité ou sur une partie du montant concerné par une opération individuelle. Nous vérifions si les différentes erreurs sont quantifiables ou non quantifiables, c'est-à-dire s'il est possible de mesurer la part du montant examiné qui est concernée par l'erreur. 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-compliance with the rules on public procurement – types of irregularities and basis for quantification*⁴⁴.
- 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. Nous ne quantifions que les infractions graves aux règles des marchés publics. Lorsque les erreurs portent sur des marchés publics, nous ne les quantifions comme des erreurs qui concernent 100 % du paiement que si ces violations ont empêché la meilleure offre de remporter l'appel et, de ce fait, rendent inéligibles les dépenses effectuées dans le cadre du marché en cause. Contrairement à la Commission⁴⁵, nous n'utilisons pas de taux forfaitaires pour les différents types de violation des règles en matière de marchés publics. Nous fondons notre quantification des erreurs en matière de marchés publics sur les montants des dépenses inéligibles figurant dans les opérations examinées.

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), qui ne tient compte que des erreurs quantifiables et est exprimé sous la forme d'un pourcentage. Les violations quantifiables de règlements, de règles, de dispositions contractuelles

⁴⁴ *Quantification of public procurement errors.*

⁴⁵ Lignes directrices sur les corrections financières en cas d'irrégularités en matière de marchés publics, définies par la Commission en 2019 dans l'[annexe de sa décision C\(2019\) 3452 final du 14 mai 2019](#) établissant les lignes directrices pour la détermination des corrections financières à appliquer aux dépenses financées par l'Union en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics.

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 2,0 % sert de seuil de signification en vue de la formulation de notre opinion. Nous tenons également compte de la nature et du contexte des erreurs, des montants concernés par celles-ci et d'autres informations disponibles.
- 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. À cet effet, nous tenons compte, en plus du risque inhérent et du risque de non-contrôle, de notre évaluation des systèmes de gestion et de contrôle, ainsi que des résultats d'audits précédents. À titre d'exemple, en nous appuyant sur l'expérience acquise lors de nos audits précédents, nous considérons comme à haut risque certaines dépenses, fondées sur des droits, qui relèvent du développement rural dans la rubrique 3 du CFP ainsi que les autres dépenses de fonctionnement (à savoir celles non liées aux rémunérations) de la rubrique 7 du CFP. Opérer cette distinction nous permet de déterminer de la façon la plus efficiente possible si les erreurs significatives détectées sont «généralisées» (voir point (27) ci-après).

Nous examinons les systèmes et communiquons les 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 de contrôle 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. En outre, les résultats de ces travaux contribuent à notre évaluation des risques.
- 24) Dans chaque rubrique du CFP, y compris les recettes, de nombreux systèmes sont utilisés. Nous présentons les résultats de nos travaux sur les systèmes, ainsi que des recommandations d'amélioration.

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

- 25) Nous fondons notre opinion sur suffisamment d'éléments probants pertinents et fiables concernant la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes consolidés de l'UE. Pour obtenir ces éléments probants, nous effectuons des tests

sur les opérations et examinons les systèmes de gestion et de contrôle, puis nous faisons état de ces travaux dans les **chapitres 3 à 9**. Ils nous permettent d'aboutir à une opinion éclairée, par laquelle nous indiquons si les erreurs touchant la population sont supérieures ou inférieures au seuil de signification.

- 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 internationale d'audit (révisée) ISA 705⁴⁶ (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 et/ou une absence d'éléments probants sont «généralisées» si, selon le jugement de l'auditeur, elles ne sont pas circonscrites à des éléments, comptes ou rubriques spécifiques des états financiers (c'est-à-dire lorsqu'elles sont omniprésentes dans les comptes ou dans les opérations testées). Même si elles sont circonscrites à des éléments, comptes ou rubriques spécifiques des états financiers, elles sont toujours généralisées si elles concernent ou pourraient concerner une part substantielle des états financiers ou ont trait à des informations fondamentales pour la compréhension, par l'utilisateur, des états financiers.

PARTIE 3 – Procédures d'audit concernant la fraude

- 28) 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.
- 29) 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.

⁴⁶ Norme internationale d'audit (révisée) ISA 705 intitulée *Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report*.

- 30) 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 administratives appropriées. Depuis 2021, nous transmettons en outre au Parquet européen tous les cas d'infraction pénale présumée relevant de sa compétence, qu'ils soient détectés dans le cadre de nos travaux d'audit ou sur la base d'informations qui nous sont adressées. Le Parquet européen examine ensuite ces cas et décide s'il y a lieu ou non d'ouvrir une enquête pénale. Nous communiquons plusieurs cas à l'OLAF et au Parquet européen chaque année.

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

- 31) Nous avons formulé:
- a) une opinion d'audit sur les comptes consolidés de l'UE relatifs à l'exercice clôturé;
 - b) des opinions d'audit sur la régularité des recettes et des dépenses sous-jacentes à ces comptes.
- 32) 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.
- 33) 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 lieu, en soi, à une opinion modifiée sur la fiabilité des comptes.

Chapitre 2

Gestion budgétaire et financière

Table des matières

	Points
Introduction	2.1.
La gestion budgétaire et financière en 2021	2.2. - 2.39.
L'exécution budgétaire a été faible pour les engagements mais élevée pour les paiements	2.2. - 2.16.
L'adoption tardive des règlements s'est traduite par une faible exécution des crédits d'engagement	2.4. - 2.8.
Les crédits de paiement disponibles ont presque tous été utilisés	2.9. - 2.11.
L' <i>absorption</i> des financements au titre des Fonds ESI de la période 2014-2020 a augmenté	2.12. - 2.16.
Le montant des virements budgétaires a augmenté	2.17. - 2.19.
La mise en œuvre de NextGenerationEU a débuté en 2021	2.20. - 2.25.
Des différences marquées ont été constatées dans l'ampleur de l'exécution des engagements entre les programmes bénéficiant d'un financement au titre de NextGenerationEU	2.20. - 2.23.
De nombreux États membres ont obtenu le préfinancement de subventions au titre de la FRR, l'Espagne percevant un paiement pour avoir atteint des valeurs intermédiaires	2.24. - 2.25.
Les engagements restant à liquider provenant du budget de l'UE et de NextGenerationEU ont atteint un montant record de 341,6 milliards d'euros	2.26. - 2.32.
Les paiements effectués en faveur des <i>bénéficiaires finals</i> au titre des <i>instruments financiers</i> en gestion partagée ont finalement augmenté en 2020	2.33. - 2.36.
Les instruments extrabudgétaires de l'<i>action extérieure</i> sont désormais intégrés dans le budget de l'Union	2.37.
Il n'existe toujours pas de rapport complet sur la COVID-19	2.38. - 2.39.

Risques et difficultés	2.40. - 2.54.
La mise en œuvre de plusieurs instruments budgétaires en parallèle pendant une période relativement courte entraîne des risques et des difficultés	2.40. - 2.41.
L'exposition totale du budget de l'UE a augmenté en 2021, principalement en raison de l'introduction de NextGenerationEU	2.42. - 2.44.
Un certain nombre de mécanismes protègent le budget de l'UE contre les risques associés aux passifs éventuels	2.45. - 2.51.
La marge de manœuvre au niveau du plafond des ressources propres a été accrue	2.45. - 2.47.
Les contre-garanties des prêts SURE réduisent les risques supportés par le budget de l'UE	2.48.
Le <i>fonds commun de provisionnement</i> a commencé à rassembler les fonds de garantie en 2021	2.49. - 2.51.
La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine augmente les risques pour le budget de l'UE	2.52. - 2.54.
Conclusions et recommandations	2.55. - 2.66.
Conclusions	2.55. - 2.66.
Recommandations	
Annexes	
Annexe 2.1 – Mise en œuvre de NextGenerationEU, par programme (en millions d'euros)	

Introduction

2.1. Le présent chapitre fait état des principales questions de gestion budgétaire et financière que nous avons recensées dans le cadre de nos travaux relatifs à 2021, premier exercice du nouveau *cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027*¹. Notre analyse couvre également les financements supplémentaires provenant de l'instrument *NextGenerationEU*², qui vise à soutenir la reprise à la suite de la pandémie de COVID-19. Nous traitons également ici les risques et difficultés détectés sur les plans budgétaire et financier auxquels l'UE risque d'être confrontée au cours des prochaines années. Ce chapitre repose sur notre examen de l'exécution du budget de l'UE ainsi que sur l'étude des documents publiés par la Commission et d'autres parties prenantes. Il tient compte aussi des travaux réalisés pour notre rapport annuel, nos rapports spéciaux, nos documents d'analyse et nos avis.

¹ [Règlement \(UE, Euratom\) 2020/2093 du Conseil](#) fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027.

² [Règlement \(UE\) 2020/2094 du Conseil](#) établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19.

La gestion budgétaire et financière en 2021

L'exécution budgétaire a été faible pour les *engagements* mais élevée pour les *paiements*

2.2. Dans cette section, nous analysons comment le budget de l'UE a été exécuté en 2021. Nous excluons de cet examen les dépenses financées par des *reports* ainsi que les *recettes affectées*, parce qu'elles ne font pas partie du budget adopté et qu'elles sont régies par des règles différentes. Notre analyse couvre également les financements supplémentaires provenant de l'instrument NextGenerationEU. Notre couverture de la *facilité pour la reprise et la résilience (FRR)* se limite au volet «*subventions*» et exclut la composante «*prêts*», qui reste distincte du budget de l'UE.

2.3. Le budget adopté par l'UE pour 2021 comportait plus de *crédits de paiement* que de *crédits d'engagement*. C'est la première fois que cela se produit en 40 ans. Par le passé³, nous avons demandé le maintien d'un équilibre ordonné entre les crédits de paiement et les crédits d'engagement, ainsi que la mise à disposition de crédits de paiement suffisants.

L'adoption tardive des règlements s'est traduite par une faible exécution des crédits d'engagement

2.4. L'*autorité budgétaire* a approuvé un budget initial de 164,3 milliards d'euros pour les crédits d'engagement ainsi que six budgets rectificatifs, dont quatre modifiaient le montant de ces crédits. Le budget définitif pour les crédits d'engagement était de 166,8 milliards d'euros, soit une enveloppe supérieure au plafond de 163,5 milliards d'euros prévu par le CFP (voir [figure 2.1](#)). Cette hausse a été rendue possible par le déploiement d'*instruments spéciaux*, tels que l'instrument de flexibilité et la réserve de solidarité et d'aide d'urgence, que l'UE peut utiliser pour réagir avec souplesse à des circonstances imprévues.

³ Voir notre [rapport annuel relatif à 2016](#), point 2.48, notre [rapport annuel relatif à 2018](#), point 2.48, et notre [rapport annuel relatif à 2019](#), point 2.52.

2.5. En 2021, un montant total de 113,4 milliards d'euros a été engagé, soit à peine 68 % de l'enveloppe disponible. Ce taux est exceptionnellement bas et même inférieur à celui de 2014, premier exercice du CFP précédent (où il était de 77 %).

2.6. Le paquet législatif qui sous-tend le CFP 2021-2027 se compose du règlement CFP⁴, initialement proposé par la Commission en mai 2018 mais adopté seulement en décembre 2020, ainsi que d'une série de règlements sectoriels, qui ont tous été approuvés alors que le nouveau CFP s'appliquait déjà. En ce qui concerne les fonds agricoles⁵, une période transitoire a été décidée pour 2021-2022. Le retard dans l'adoption de la législation sectorielle a été nettement plus long qu'au début du CFP 2014-2020. Les retards résultent en grande partie de la pandémie de COVID-19, ainsi que de la seconde proposition concernant le CFP publiée en mai 2020 par la Commission.

2.7. Dans notre rapport annuel relatif à 2020⁶, nous avons signalé le risque de voir la mise en œuvre des fonds en *gestion partagée* relevant du CFP 2021-2027 être retardée par l'adoption tardive du *règlement portant dispositions communes (RPDC)*⁷. Nous avons également souligné le risque de pression sur les ressources administratives de la Commission et des États membres dû à la nécessité d'accélérer l'absorption des financements provenant des *Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI)* au titre du CFP 2014-2020, ainsi que des financements supplémentaires disponibles dans le cadre de l'instrument NextGenerationEU.

⁴ [Règlement \(UE, Euratom\) 2020/2093 du Conseil](#).

⁵ [Règlement \(UE\) 2020/2220](#) établissant des dispositions transitoires relatives au soutien du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) en 2021 et 2022.

⁶ Voir notre [rapport annuel relatif à 2020](#), points 2.23 à 2.31.

⁷ [Règlement \(UE\) 2021/1060](#) portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas.

2.8. En 2021, les retards dans l'adoption des règlements sectoriels ont ralenti le lancement de nouveaux *programmes*, en particulier pour les huit fonds en gestion partagée régis par le RPDC⁸. À peine 2 % du montant des crédits d'engagement disponibles pour ces derniers ont été utilisés. L'utilisation des crédits d'engagement concernant les trois fonds les plus volumineux (le *Fonds européen de développement régional*, le *Fonds de cohésion* et le *Fonds social européen*) a été inférieure à 1 %. Ces dépenses étaient liées à des postes tels que *l'assistance technique*. Par conséquent et conformément aux dispositions du règlement CFP⁹, près de 49 milliards d'euros sur un total disponible de 50,1 milliards d'euros de crédits d'engagement pour les fonds en gestion partagée doivent être transférés de 2021 aux exercices 2022 à 2025 en proportions égales (soit 25 % par exercice). Les paiements y afférents destinés aux États membres seront dès lors effectués plus tard que prévu.

Les crédits de paiement disponibles ont presque tous été utilisés

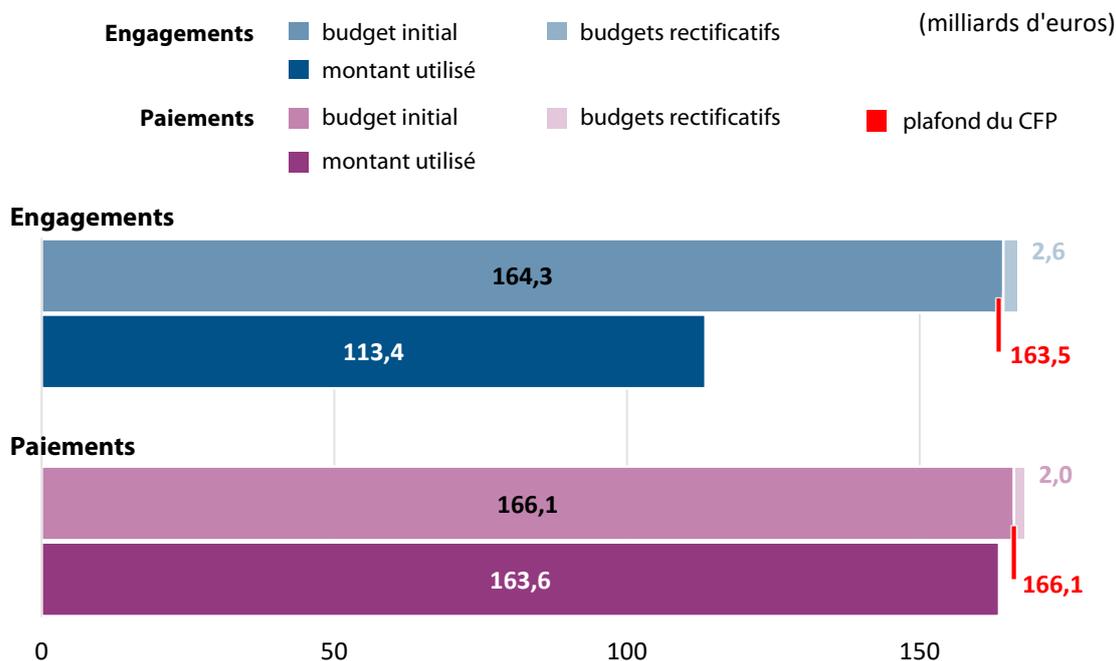
2.9. En ce qui concerne les crédits de paiement, l'autorité budgétaire a approuvé un budget initial de 166,1 milliards d'euros, soit un montant quasiment identique au plafond fixé par le règlement CFP pour 2021. Deux budgets rectificatifs ont augmenté cette enveloppe de 2,0 milliards d'euros, ce qui a porté le budget définitif pour les crédits de paiement disponibles à 168,0 milliards d'euros¹⁰. Comme pour les crédits d'engagement, ce dépassement du plafond fixé par le CFP a été rendu possible par le recours à des instruments spéciaux. La quasi-totalité des crédits de paiement disponibles dans le budget de l'UE a été utilisée. Les paiements ont atteint 163,6 milliards d'euros, soit 97 % du total des crédits disponibles (voir *figure 2.1*). Un montant correspondant à 46 % du total des paiements effectués en 2021 a servi à couvrir les besoins liés aux Fonds ESI de la période 2014-2020.

⁸ Les huit fonds en gestion partagée régis par le RPDC sont: le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen plus, le Fonds de cohésion, le Fonds pour une transition juste, le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, le Fonds «Asile, migration et intégration», le Fonds pour la sécurité intérieure, ainsi que l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas.

⁹ Article 7 du [règlement \(UE, Euratom\) 2020/2093 du Conseil](#).

¹⁰ La différence est due à l'arrondi.

Figure 2.1 – L'exécution budgétaire en 2021



Remarque: Les montants sont arrondis.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2021, des états sur l'exécution budgétaire tirés du système comptable de la Commission et des notes explicatives.

2.10. Compte tenu des paiements supplémentaires de 62,6 milliards d'euros provenant des recettes affectées (il s'agit principalement de subventions au titre de la FRR) et de 1,8 milliard d'euros de reports de 2020, les paiements effectués en 2021 se sont élevés à 228,0 milliards d'euros.

2.11. Les paiements en 2021 sont restés nettement dans les limites des plafonds de paiement. Aucune demande de paiement n'a été introduite au titre des nouveaux fonds en gestion partagée, et les crédits de paiement disponibles ont été suffisants pour répondre aux niveaux toujours élevés de demande de paiement dans le cadre des Fonds ESI de la période 2014-2020. Selon les prévisions à long terme de la Commission¹¹, le CFP devrait disposer de crédits de paiement suffisants pour couvrir les besoins de paiement au cours des années à venir.

¹¹ Rapport de la Commission intitulé «Prévisions à long terme concernant les entrées et les sorties futures du budget de l'UE (2021-2027)» (COM(2021) 343 final).

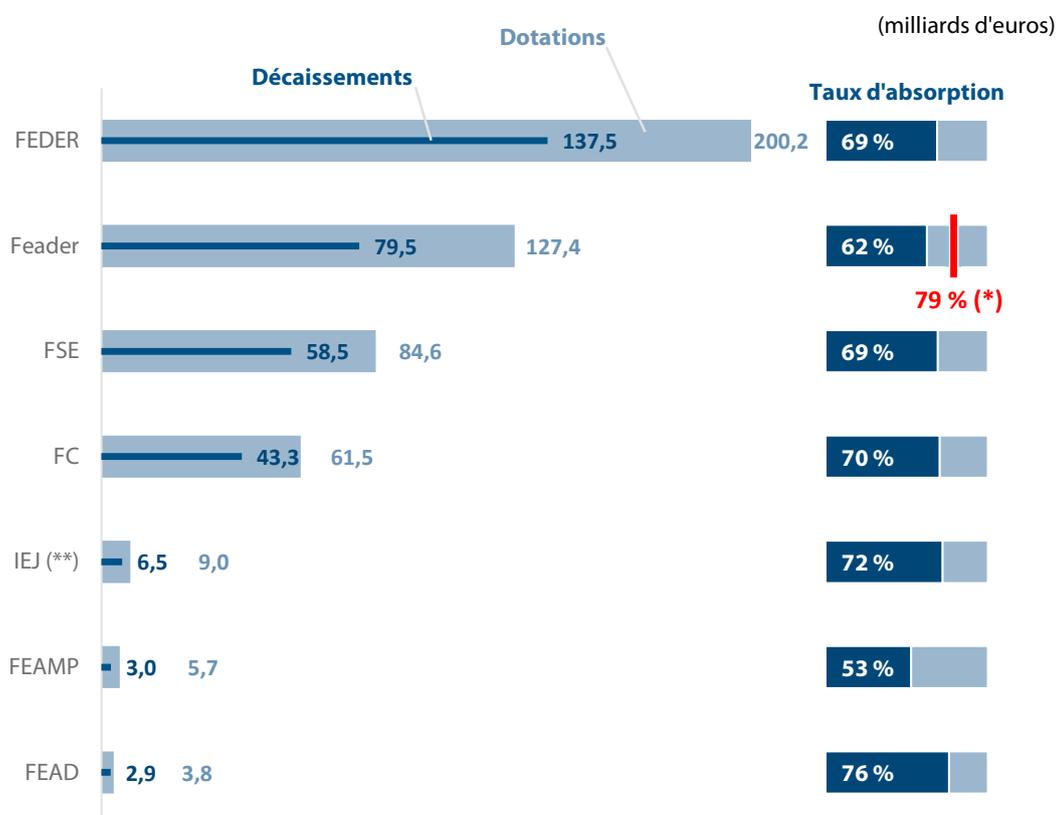
L'absorption des financements au titre des Fonds ESI de la période 2014-2020 a augmenté

2.12. Comme nous l'avons précisé aux points 2.6 à 2.8, la mise en œuvre des fonds en gestion partagée régis par le RPDC et relevant du CFP 2021-2027 n'a pas démarré comme prévu. Le nombre de paiements effectués au titre de ces fonds en 2021 a été dérisoire.

2.13. Au cours de l'exercice 2021, les États membres ont continué à absorber les financements provenant des Fonds ESI relevant du CFP 2014-2020. Par ailleurs, pour 2021 et 2022, le *Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)* a reçu 28,1 milliards d'euros de dotations supplémentaires provenant du CFP 2021-2027.

2.14. Fin 2021, le total des paiements effectués au titre des programmes opérationnels des Fonds ESI de la période 2014-2020 s'élevait à 331,1 milliards d'euros, soit 67 % de l'enveloppe totale de 492 milliards d'euros. Le solde de 160,9 milliards d'euros devrait être versé – la part non utilisée étant dégagée – d'ici à la *clôture* des programmes avant la fin de 2025, sauf pour le Feader dont la clôture aura lieu en 2027. Ce montant constitue la majeure partie des 251,7 milliards d'euros d'*engagements restant à liquider* à la fin de 2021 sur le budget de l'UE (voir point 2.26). Au cours de l'exercice examiné, l'absorption a été supérieure à celle des années précédentes. Les paiements ont augmenté, passant de 72 milliards d'euros en 2020 à 75,1 milliards d'euros en 2021 (hors NextGenerationEU). La *figure 2.2* présente les taux d'absorption cumulés pour chaque Fonds ESI (à l'exclusion des ressources apportées par NextGenerationEU).

Figure 2.2 – Absorption des financements au titre des Fonds ESI (hors ressources apportées par NextGenerationEU) de la période 2014-2020



Sigles et acronymes: Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), Fonds social européen (FSE), Fonds de cohésion (FC), initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) et Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD).

(*) Le trait rouge indique le taux d'absorption sans les dotations supplémentaires de 28,1 milliards d'euros au titre du CFP 2021-2027 pour 2021 et 2022.

(**) L'IEJ inclut le soutien correspondant au titre du FSE.

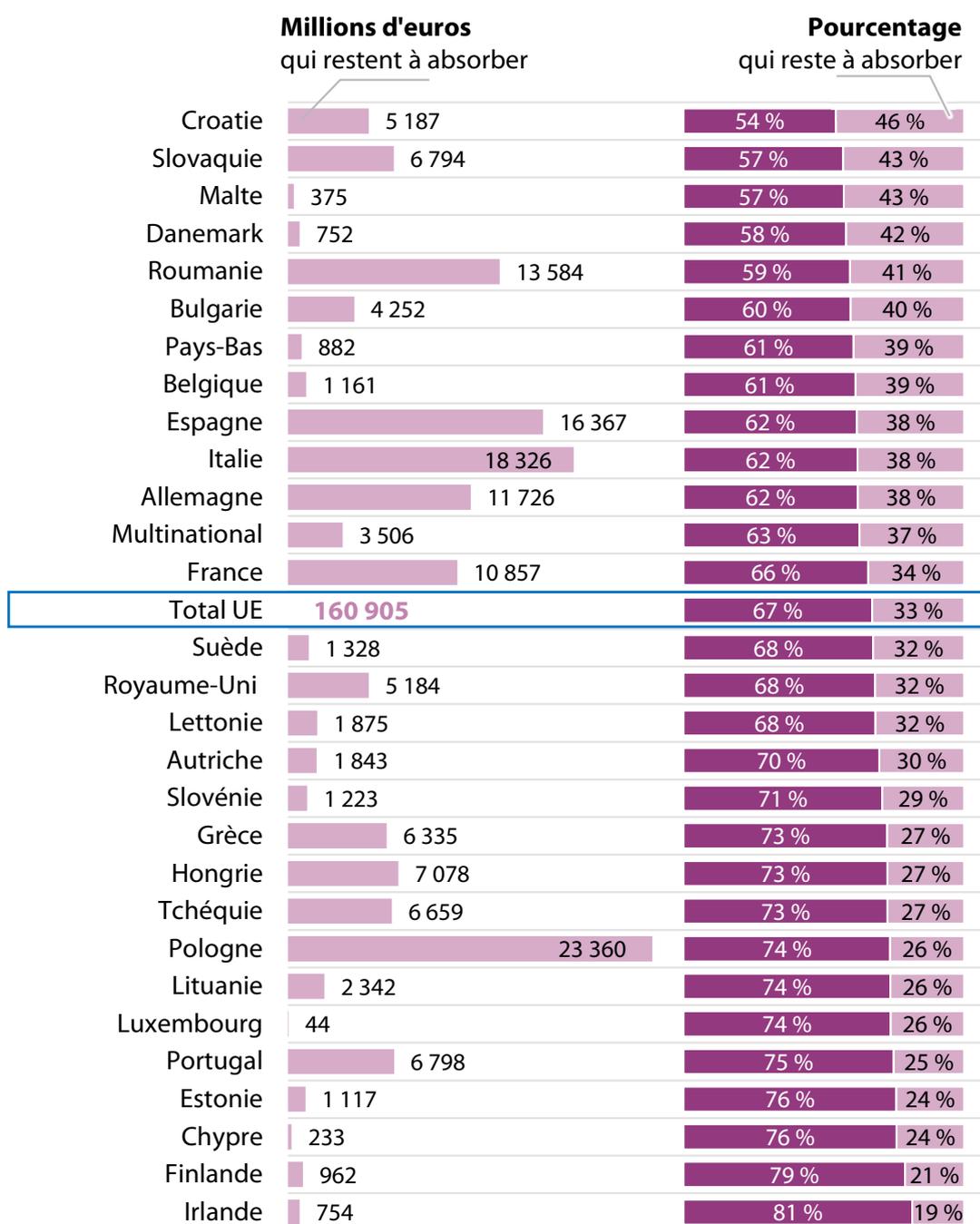
Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant de la [Commission et plus précisément de sa page intitulée ESIF 2014-2020 EU payments \(daily update\)](#).

2.15. Exception faite du *Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)*, l'écart entre les taux d'absorption pour les différents Fonds ESI se situe dans une fourchette de 10 points de pourcentage. Ce calcul tient compte du Feader, dont le taux d'absorption aurait été de 79 % – et non de 62 % – si nous avions fait abstraction de l'allocation de ressources supplémentaires décrite au point **2.13**.

2.16. Comme le montre la [figure 2.3](#), l'absorption cumulée des Fonds ESI par les États membres est très variable. L'Irlande, la Finlande, Chypre et l'Estonie (par ordre d'absorption décroissant) ont perçu plus de 75 % des montants qui leur étaient alloués (hors NextGenerationEU). Par contre, la Croatie, la Slovaquie, Malte, le Danemark et la Roumanie (par ordre d'absorption croissant) en étaient à moins de 60 % des montants

engagés. Compte tenu de la clôture prochaine des programmes, la pression pour absorber l'intégralité des fonds et éviter des *dégagements* sera particulièrement forte pour certains États membres.

Figure 2.3 – Niveaux d'absorption des Fonds ESI (hors ressources apportées par NextGenerationEU) de la période 2014-2020



Remarque: Les chiffres incluent l'allocation de ressources supplémentaires en faveur du Feader.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant de la [Commission et plus précisément de sa page intitulée ESIF 2014-2020 EU payments \(daily update\)](#).

Le montant des virements budgétaires a augmenté

2.17. Le *règlement financier*¹² définit les règles en matière de virements budgétaires, selon la structure du budget de l'UE. Certains virements de crédits entre lignes budgétaires nécessitent une décision de l'autorité budgétaire. D'autres peuvent être effectués de manière autonome par l'institution de l'UE concernée.

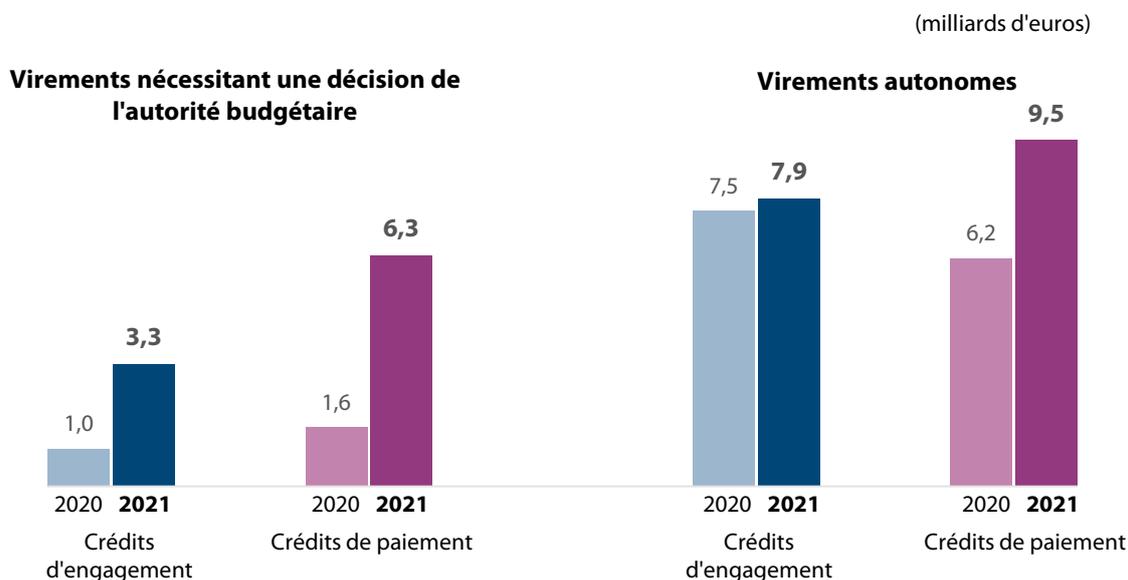
2.18. Une nouvelle structure budgétaire a été mise en place pour le CFP 2021-2027 et a permis de mieux cartographier les programmes dans le budget. Les rubriques du CFP sont désormais composées de pôles d'action, chaque programme relevant de l'un de ces pôles. La nouvelle structure budgétaire permet à la Commission de procéder à des virements de crédits au sein d'un même programme sans devoir d'abord obtenir le feu vert de l'autorité budgétaire, même si les aspects du programme sont gérés par différentes directions générales. À la suite de la mise en place de la nouvelle structure, le Parlement européen a estimé qu'il convient de veiller à ce que l'autorité budgétaire puisse exercer un contrôle adéquat des virements opérés au sein des programmes¹³.

2.19. Nous avons comparé les valeurs des virements effectués par la Commission en 2020 et en 2021 et constaté que le montant des virements avait augmenté d'une année à l'autre, en particulier pour les crédits de paiement (voir *figure 2.4*). Nous avons également relevé que, dans le même temps, les virements nécessitant une décision de l'autorité budgétaire ont eux aussi connu une hausse.

¹² Articles 30 à 32 du [règlement \(UE, Euratom\) 2018/1046](#) relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union.

¹³ Point 41 du document [2021/2162\(INI\)](#).

Figure 2.4 – Comparaison des montants des virements budgétaires effectués par la Commission en 2020 et en 2021



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des décisions de l'autorité budgétaire relatives aux virements, ainsi que de données communiquées par la Commission.

La mise en œuvre de NextGenerationEU a débuté en 2021

Des différences marquées ont été constatées dans l'ampleur de l'exécution des engagements entre les programmes bénéficiant d'un financement au titre de NextGenerationEU

2.20. L'instrument temporaire NextGenerationEU est devenu opérationnel en juin 2021 avec l'entrée en vigueur de la nouvelle décision relative aux *ressources propres*¹⁴ autorisant les emprunts correspondants. La Commission peut engager des fonds au titre de NextGenerationEU jusqu'au 31 décembre 2023 et effectuer des paiements jusqu'au 31 décembre 2026.

¹⁴ Décision (UE, Euratom) 2020/2053 relative au système des ressources propres de l'Union européenne.

2.21. L'instrument NextGenerationEU se compose:

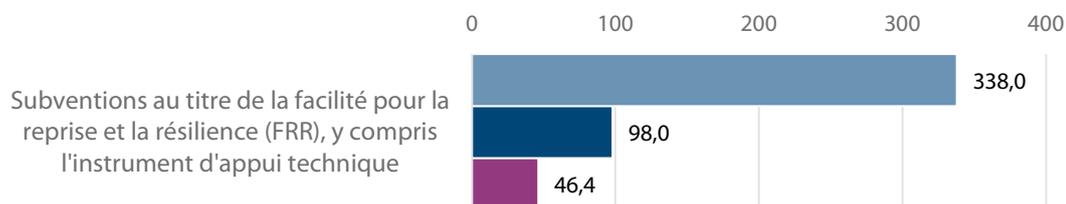
- du volet «subventions» de la FRR, qui consiste en des aides non remboursables accordées aux États membres, à concurrence de 338,0 milliards d'euros;
- de financements supplémentaires des programmes de l'UE, à hauteur de 83,1 milliards d'euros;
- du volet «prêts» de la FRR, qui consiste en des aides remboursables accordées aux États membres et n'est pas couvert par notre analyse.

2.22. Fin 2021, les engagements des fonds de NextGenerationEU atteignaient 143,5 milliards d'euros. Les préfinancements et les paiements dépassaient les 53,6 milliards d'euros (voir la [figure 2.5](#) et l'[annexe 2.1](#) pour de plus amples informations).

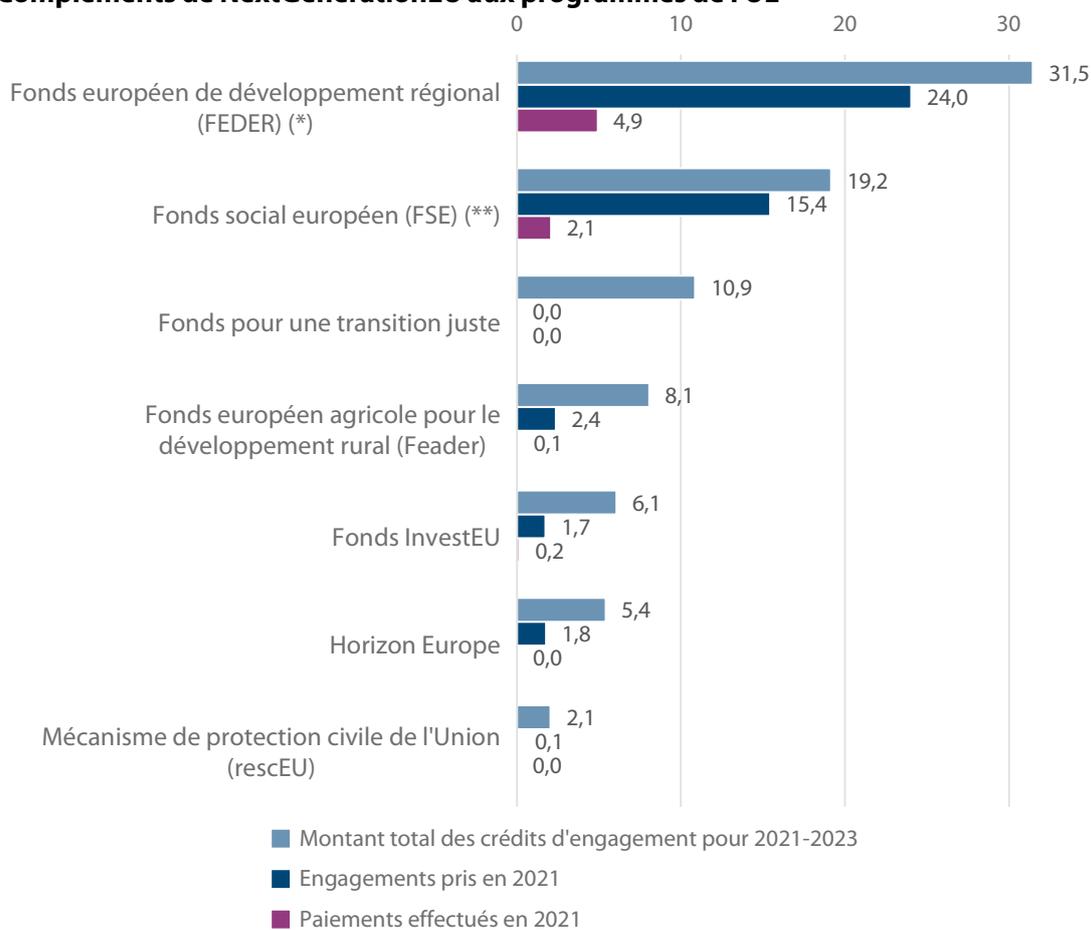
Figure 2.5 – Mise en œuvre de NextGenerationEU

Subventions au titre de la FRR

(milliards d'euros)



Compléments de NextGenerationEU aux programmes de l'UE



- (*) Financement au titre de REACT-EU (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe* – soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe).
- (**) Financement au titre de REACT-EU en faveur du Fonds social européen et du Fonds européen d'aide aux plus démunis (voir point 2.13).

Remarque: Les montants sont arrondis.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2021, ainsi que des états sur l'exécution budgétaire tirés du système comptable de la Commission.

2.23. Le rythme auquel les fonds de NextGenerationEU ont été engagés dans le cadre des différents programmes a été très variable. Ainsi, dans le cas du FEDER, du Fonds social européen (FSE) et du FEAD, le montant engagé au titre de NextGenerationEU a été élevé et a servi au financement de programmes existants qui relevaient du CFP 2014-2020. Par contre, le niveau des engagements a été très faible pour le *Fonds pour une transition juste*¹⁵ et le *mécanisme de protection civile de l'Union (rescEU)*¹⁶. Selon la Commission, la lenteur du démarrage du Fonds pour une transition juste s'explique par des retards dans l'adoption du règlement correspondant. Dans le cas de rescEU, les retards étaient essentiellement dus à la nécessité de clarifier la portée de l'instrument. Le temps nécessaire à l'intégration de la nouvelle Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA)¹⁷ a également contribué à ces retards.

De nombreux États membres ont obtenu le préfinancement de subventions au titre de la FRR, l'Espagne percevant un paiement pour avoir atteint des valeurs intermédiaires

2.24. Pour obtenir une aide au titre de la FRR, les États membres devaient soumettre leurs *plans nationaux pour la reprise et la résilience* (PNRR) à la Commission. Celle-ci est chargée de les évaluer et le Conseil, de les approuver. À la fin de 2021, le Conseil avait approuvé 22 PNRR, et 20 États membres avaient perçu, ensemble, 36,4 milliards d'euros de préfinancements (jusqu'à 13 % du total des subventions qui leur avaient été attribuées).

2.25. Les soldes seront versés sur la base du respect des jalons et des cibles fixés dans la décision d'exécution du Conseil visée à l'article 20, paragraphe 1, du règlement FRR¹⁸. En 2021, un État membre, à savoir l'Espagne, a perçu un paiement de ce type (10,0 milliards d'euros). La [figure 2.6](#) montre les décaissements effectués en 2021 et les dotations restantes de la FRR pour les États membres dont le PNRR a été approuvé.

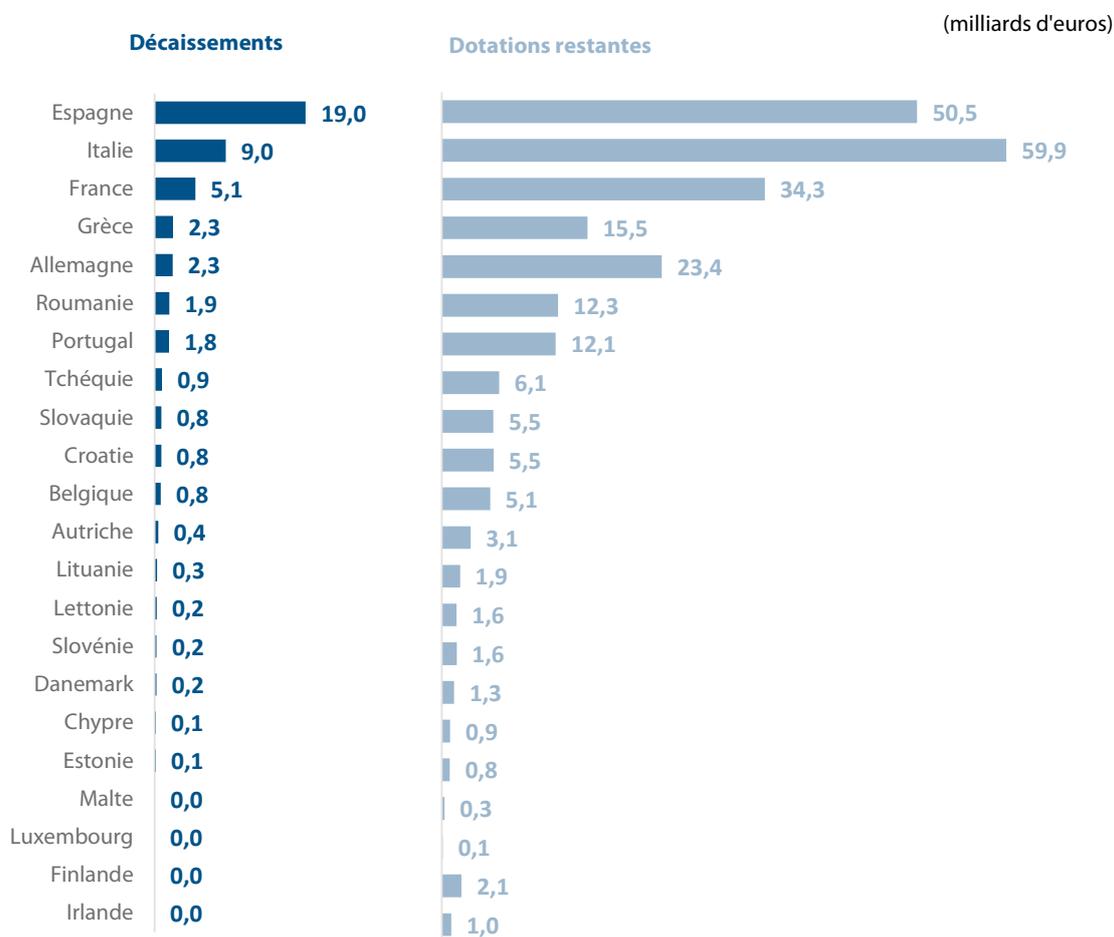
¹⁵ [Règlement \(UE\) 2021/1056](#) établissant le Fonds pour une transition juste.

¹⁶ [Décision \(UE\) 2019/420](#) relative au mécanisme de protection civile de l'Union.

¹⁷ Communication de la Commission présentant l'HERA, la nouvelle Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire, prochaine étape vers l'achèvement de l'union européenne de la santé ([COM\(2021\) 576 final](#)).

¹⁸ [Règlement \(UE\) 2021/241](#) établissant la facilité pour la reprise et la résilience.

Figure 2.6 – Subventions au titre de la FRR, par État membre: décaissements et dotations restantes de 2021 (*)



(*) Uniquement les États membres dont le PNRR était approuvé au 31 décembre 2021.

Remarque: Les décaissements en faveur du Luxembourg et de Malte ne sont pas repris en raison de leur montant peu élevé. L'Irlande n'a pas demandé de préfinancement et la Finlande n'en a perçu qu'en janvier 2022.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant du [tableau de bord de la reprise et de la résilience](#).

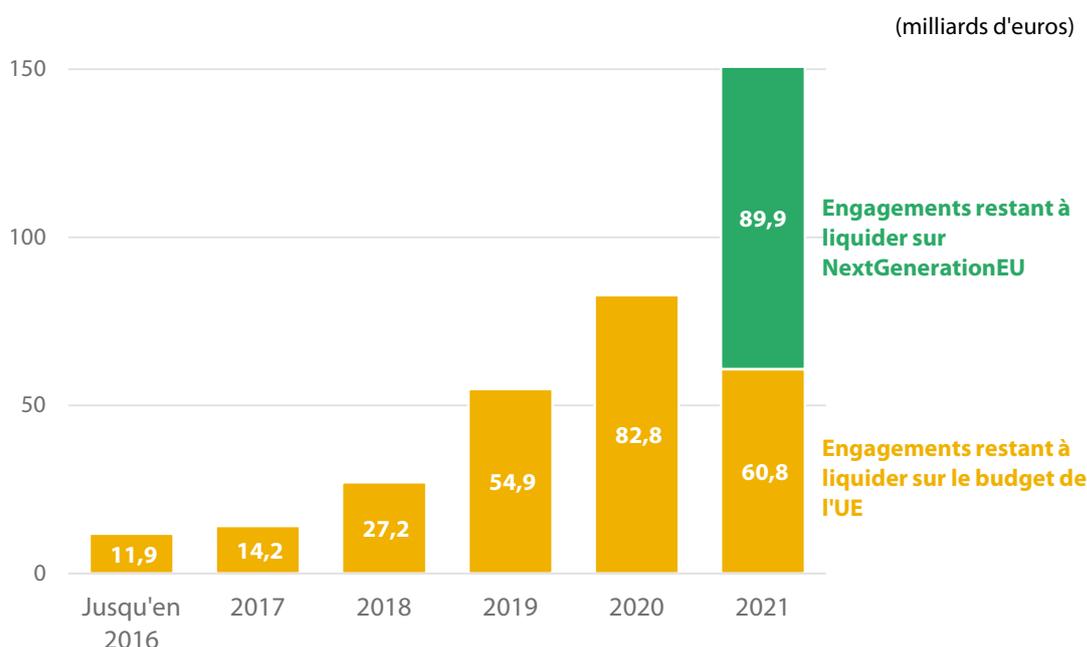
Les engagements restant à liquider provenant du budget de l'UE et de NextGenerationEU ont atteint un montant record de 341,6 milliards d'euros

2.26. Les engagements restant à liquider à la fin de 2021 s'élevaient en tout à 341,6 milliards d'euros, dont 251,7 milliards d'euros relevant du budget de l'UE et 89,9 milliards d'euros, de l'instrument NextGenerationEU. Les engagements restant à liquider du budget de l'UE ont fortement diminué par rapport à leur pic historique de fin 2020 (303,2 milliards d'euros), principalement en raison des retards accusés pour

débuter la mise en œuvre des fonds en gestion partagée au titre du CFP 2021-2027 (voir points 2.6 à 2.8).

2.27. La *figure 2.7* indique le total des engagements restant à liquider fin 2021, tant pour le budget de l'UE que pour NextGenerationEU, ventilés en fonction de l'année où ils ont été pris.

Figure 2.7 – Engagements restant à liquider à la fin de 2021, en fonction de l'année où ils ont été pris



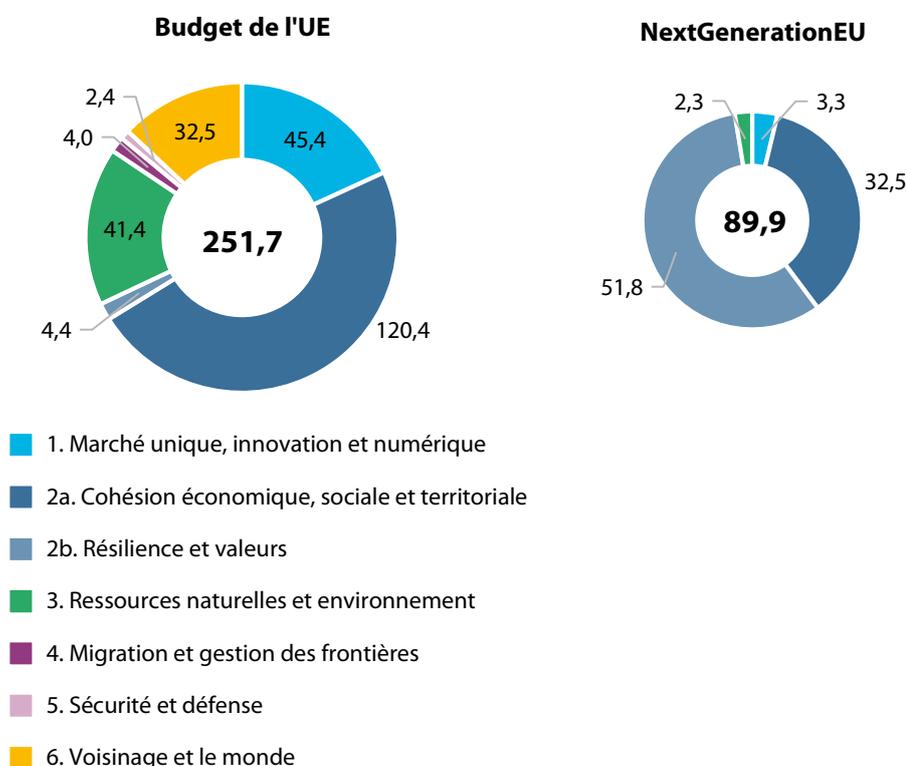
Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2021, ainsi que des états sur l'exécution budgétaire tirés du système comptable de la Commission.

2.28. Comme le montre la *figure 2.8*, la *politique agricole commune (PAC)* (rubrique 3 du CFP) et la *politique de cohésion* (sous-rubrique 2a du CFP) représentaient ensemble 64 % des engagements restant à liquider du budget de l'UE à la fin de 2021. Selon la Commission¹⁹, la mise en œuvre tant de la PAC que de la politique de cohésion peut aussi être influencée par la disponibilité accrue de financements NextGenerationEU et par des retards dus à l'adoption tardive de la législation correspondante, principalement en raison de la pandémie de COVID-19.

¹⁹ Document COM(2021) 343 final, p. 5 et 6.

Figure 2.8 – Engagements restant à liquider dans le budget de l'UE et NextGenerationEU, par rubrique du CFP, à la fin de 2021

(milliards d'euros)



Remarques:

La sous-rubrique 2b inclut les engagements restant à liquider de la FRR.

La rubrique 7 n'apparaît pas, car le montant des engagements restant à liquider y est peu élevé.

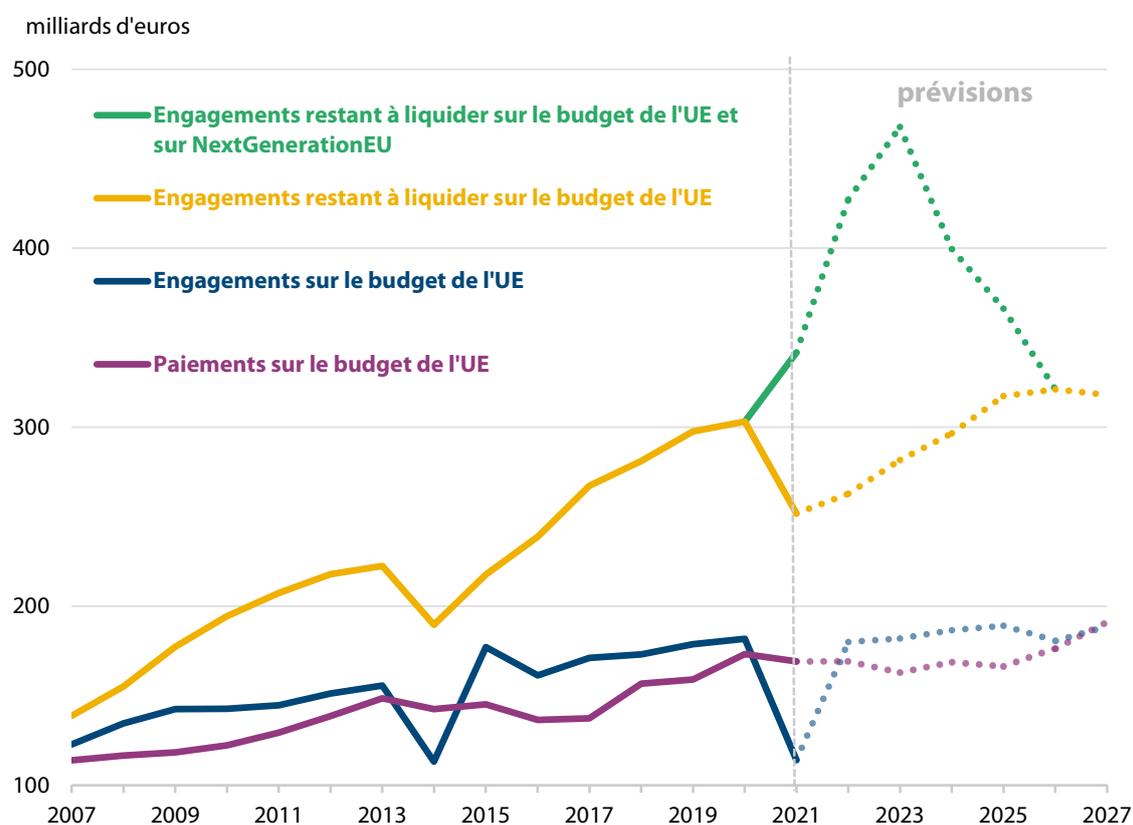
Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2021.

2.29. L'année dernière²⁰, nous avons relevé que la hausse substantielle des engagements restant à liquider du budget de l'UE pendant la période 2014-2020 était due au fait que chaque année, les engagements étaient nettement supérieurs aux paiements. Ce phénomène a eu pour effet d'ajouter 105,9 milliards d'euros aux engagements restant à liquider de la période, augmentation partiellement compensée par des dégagements à hauteur de 25,1 milliards d'euros, ce qui donne une hausse nette de 80,8 milliards d'euros (à savoir de 222,4 milliards d'euros à 303,2 milliards d'euros). Il convient de noter qu'au cours de la période 2014-2020, le montant total des dégagements ne représentait qu'une petite partie (2,3 %) du montant total des engagements (1 081,7 milliards d'euros).

²⁰ Voir notre [rapport annuel relatif à 2020](#), point 2.10.

2.30. Sur la base des dernières estimations disponibles de la Commission (2021), nous prévoyons que les engagements restant à liquider cumulés (budget de l'UE et NextGenerationEU) grimpent à 460 milliards d'euros en 2023 (voir [figure 2.9](#)) avant de redescendre ensuite. Les paiements au titre de NextGenerationEU sont censés être terminés d'ici à la fin de 2026, date à laquelle aucun engagement restant à liquider de cet instrument ne devrait subsister. La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, qui a débuté le 24 février 2022, a créé des incertitudes qui ne sont pas prises en considération dans ces estimations (voir point [2.52](#)).

Figure 2.9 – Évolution des engagements restant à liquider, des engagements et des paiements de la période 2014-2021 et prévisions pour les années 2022 à 2027



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs aux exercices 2014 à 2021. Pour les projections jusqu'en 2027, voir le document intitulé «Prévisions à long terme concernant les entrées et les sorties futures du budget de l'UE (2021-2027)» ([COM\(2021\) 343 final](#)), ainsi que les projections de la Cour des comptes européenne.

2.31. Selon les prévisions de la Commission, les engagements restant à liquider du budget de l'UE atteindront 317 milliards d'euros en 2027, soit 14 milliards d'euros de plus par rapport au niveau de fin 2020 (303,2 milliards d'euros). Cette légère progression s'explique principalement par l'écart plus faible entre les crédits d'engagement et de paiement dans le CFP 2021-2027. À plusieurs reprises²¹, nous avons souligné qu'il est possible de réduire les engagements restant à liquider si les crédits de paiement inscrits au budget dépassent les crédits d'engagement et sont utilisés. Selon nous, ce serait conforme à l'exigence, énoncée dans la décision relative aux ressources propres, de maintenir une relation ordonnée entre crédits pour engagements et crédits pour paiements²².

2.32. Le Parlement européen a souligné que le montant des engagements restant à liquider équivaut aux crédits de paiement de deux exercices complets. Selon lui, cela crée un risque pour le bon fonctionnement du budget de l'UE, en raison de la forte pression exercée sur ce dernier et de la menace pesant sur sa liquidité²³. Le Parlement européen a demandé à la Commission d'élaborer en priorité un plan d'action détaillé pour réduire les engagements restant à liquider et de le présenter à l'autorité de *décharge*.

Les paiements effectués en faveur des *bénéficiaires finals* au titre des *instruments financiers* en gestion partagée ont finalement augmenté en 2020

2.33. Les instruments financiers en gestion partagée (IFGP) fournissent aux bénéficiaires finals une aide financière sur le budget de l'UE sous la forme de prêts, de garanties et de *prises de participation*. Pendant les périodes 2007-2013 et 2014-2020,

²¹ Voir notre [rapport annuel relatif à 2018](#), points 2.18 à 2.21, notre [rapport annuel relatif à 2017](#), points 2.46 à 2.49, ainsi que notre [rapport annuel relatif à 2016](#), points 2.32 à 2.39.

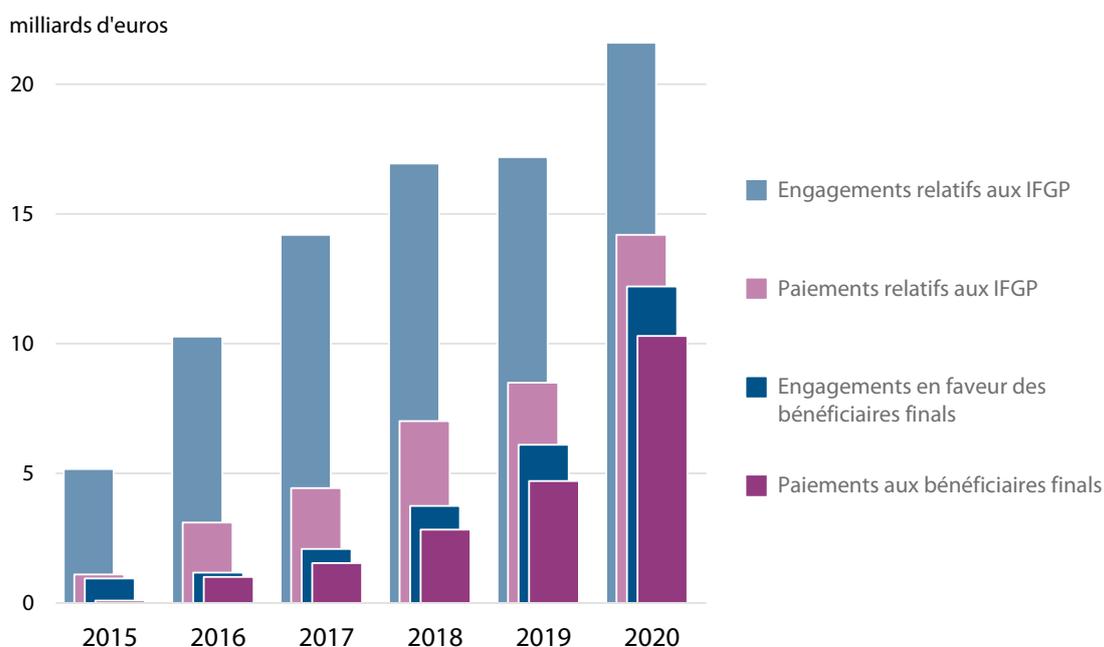
²² Article 3, paragraphe 3, de la [décision \(UE, Euratom\) 2020/2053 du Conseil](#).

²³ Point 12 du [rapport concernant la décharge](#) pour l'exercice 2020 (2021/2106(DEC)) du 11 avril 2022.

le montant engagé au titre des IFGP a atteint respectivement 17,0 milliards d'euros²⁴ et 21,6 milliards d'euros²⁵.

2.34. Le rapport de la Commission sur la mise en œuvre des IFGP montre que, pour le CFP 2014-2020, le montant réellement payé sur le budget de l'UE en faveur de ceux-ci était de 14,2 milliards d'euros à la fin de 2020. Après s'être situés à un faible niveau entre 2014 et 2019, les paiements aux bénéficiaires finals ont connu une hausse rapide en 2020 pour atteindre un total de 10,3 milliards d'euros à la fin de l'année. Ce montant ne représente toutefois que 47 % du montant total engagé pour ces instruments (voir *figure 2.10*).

Figure 2.10 – Engagements et paiements pour les IFGP au cours de la période 2014-2020



Remarque: Les informations pour 2015 concernent les années 2014 et 2015 cumulées.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des [rapports de la Commission](#) intitulés *Financial instruments under the European Structural and Investment Funds Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014-2020 in accordance with Article 46 of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council, 2015-2020*.

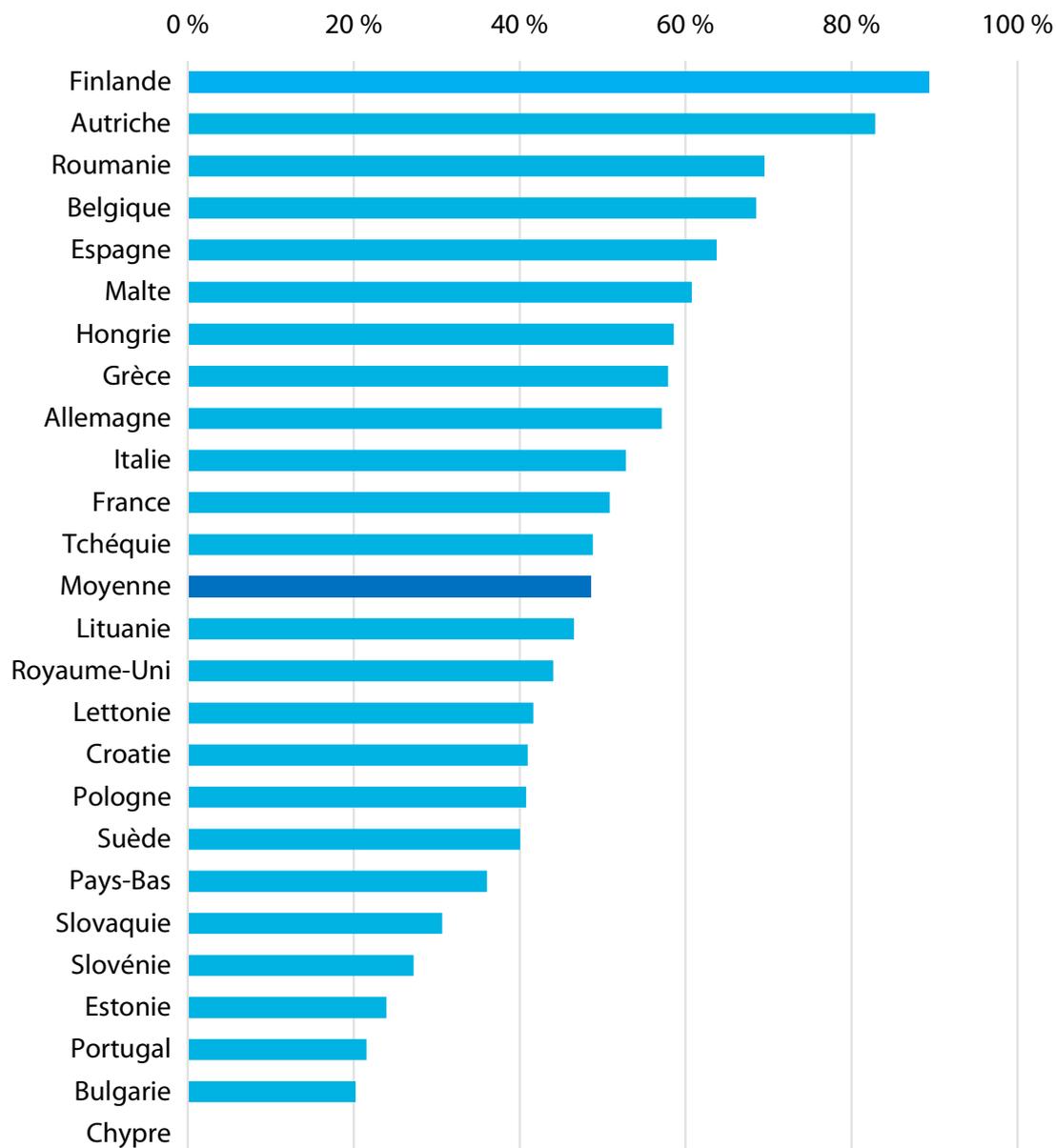
²⁴ Rapport de la Commission sur les [instruments d'ingénierie financière – situation au 31 mars 2017](#), tableau 2, p. 26.

²⁵ Rapport de la Commission sur les [instruments financiers au titre des Fonds structurels et d'investissement européens – situation au 31 décembre 2020](#), p. 8.

2.35. Nous avons analysé les données de la Commission sur les IFGP et relevé des différences importantes dans la mise en œuvre d'un État membre à l'autre²⁶. À la fin de 2020, deux États membres (Finlande et Autriche) avaient versé plus de 70 % des montants engagés aux bénéficiaires finals, alors que dans cinq autres (Slovénie, Estonie, Portugal, Bulgarie et Chypre), le niveau des paiements aux bénéficiaires finals se situait toujours sous les 30 % (voir *figure 2.11*).

²⁶ Nos analyses de la mise en œuvre et des coûts de gestion ne couvrent que les IFGP relevant du FEDER et du FC, qui représentent ensemble 95 % du total des montants engagés.

Figure 2.11 – Pourcentages des paiements aux bénéficiaires finals par rapport au total des montants engagés sur le budget de l'UE en faveur des IFGP (situation à la fin de 2020)



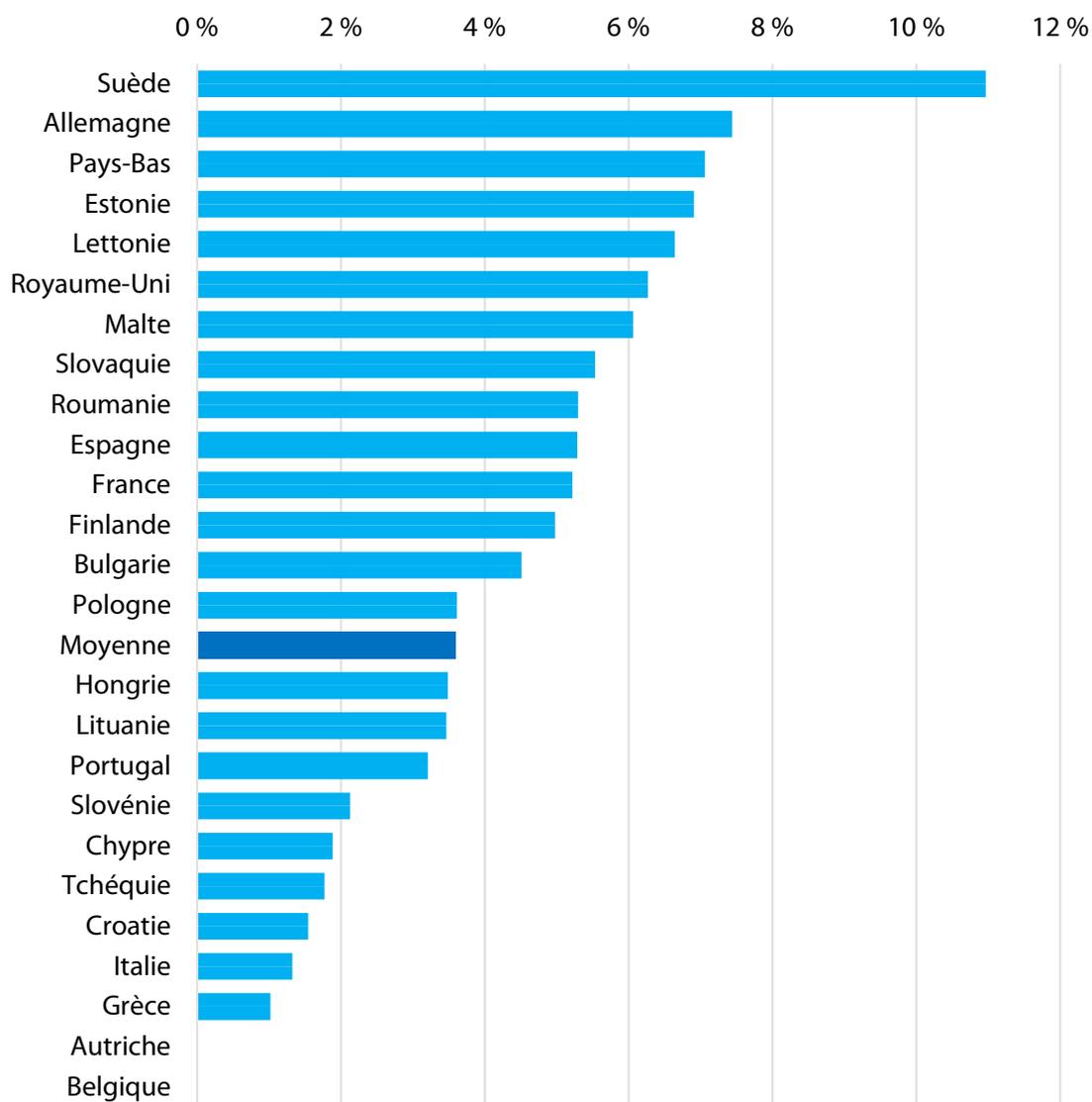
Remarque: Le Danemark, l'Irlande et le Luxembourg n'utilisent pas d'IFGP.

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

2.36. Nous avons également examiné la part que représentent les coûts de gestion payés au niveau des États membres dans le total des paiements effectués comprenant les cofinancements nationaux en faveur des IFGP. Nous avons constaté que les coûts de gestion correspondaient à 3,6 % du total des paiements en faveur des IFGP pour ce qui est du CFP 2014-2020. Il s'agit toutefois d'une moyenne, le taux réel variant fortement d'un État membre à l'autre. En Suède, par exemple, les coûts de gestion

représentaient plus de 10 % du total des paiements en faveur des IFGP. Par contre, en Autriche et en Belgique, les IFGP n'ont donné lieu à aucun coût de gestion (voir [figure 2.12](#)). La Commission nous a informés qu'elle procédera à une vérification finale de l'éligibilité des coûts de gestion à la clôture des programmes.

Figure 2.12 – Part des coûts de gestion dans le total des paiements en faveur des IFGP pour la période 2024-2020 (situation à la fin de 2020)



Remarque: Le total des paiements en faveur des IFGP comprend les cofinancements nationaux.

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

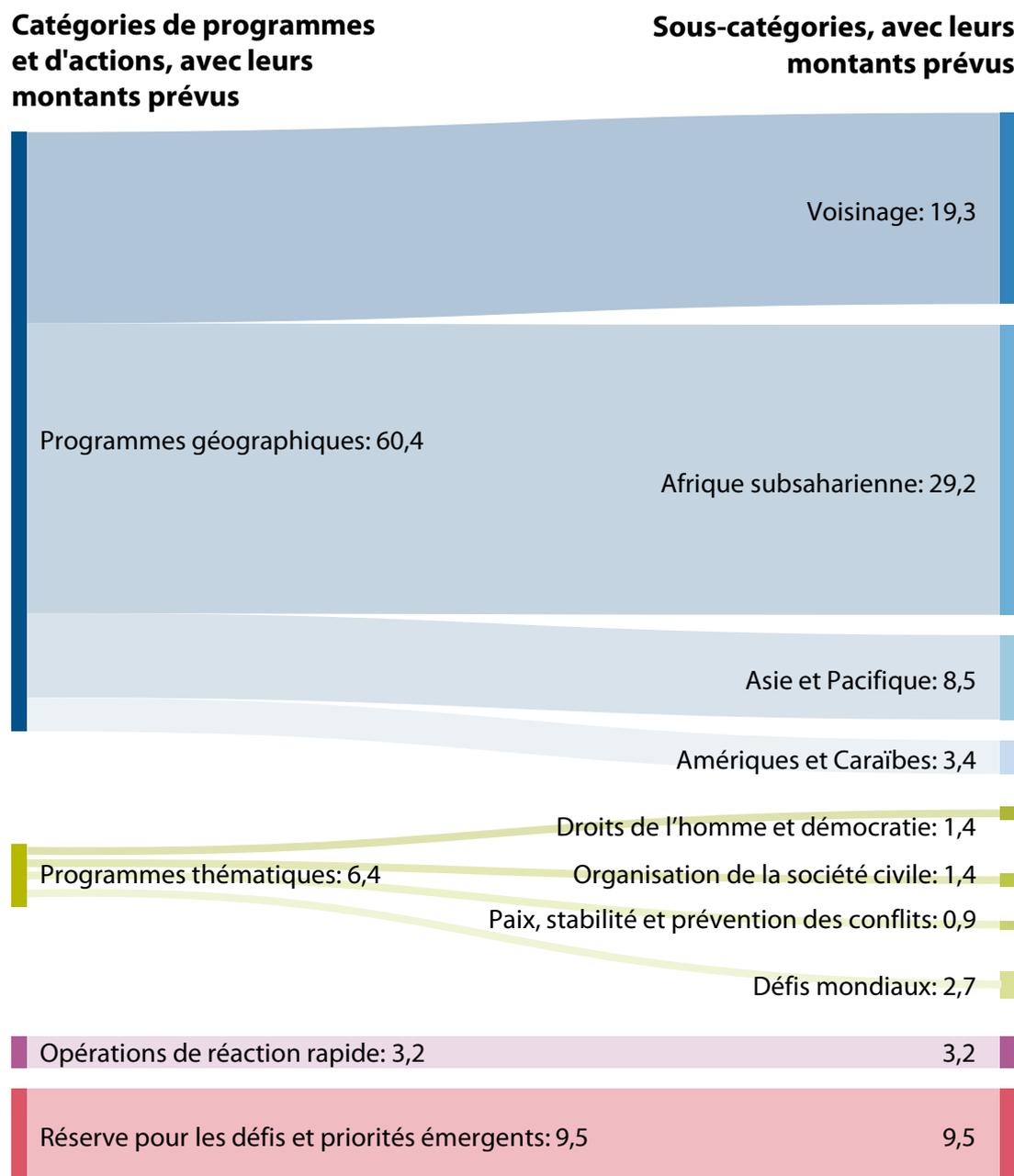
Les instruments extrabudgétaires de l'action extérieure sont désormais intégrés dans le budget de l'Union

2.37. L'un des principaux changements introduits dans le CFP 2021-2027 est l'intégration de la plupart des actions financées jusque-là au moyen des Fonds européens de développement (FED) dans le budget de l'UE, dans le cadre de l'*instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDI)*. L'IVCDI a remplacé 11 instruments qui relevaient du CFP précédent et des FED²⁷. Ses crédits d'engagement représentent 72 % du total disponible pour la rubrique 6 («Voisinage et le monde») du CFP 2021-2027. La [figure 2.13](#) donne une vue d'ensemble de la structure de l'IVCDI et une ventilation des fonds (79,5 milliards d'euros) qui lui sont alloués au titre du CFP 2021-2027.

²⁷ Les instruments remplacés par l'IVCDI sont: l'instrument de coopération au développement (ICD), le Fonds européen de développement (FED), l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), l'instrument européen de voisinage (IEV), l'instrument de partenariat (IP), l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP), le mandat de prêt extérieur (MPE), le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (FGAE), le Fonds européen pour le développement durable (FEDD) et son Fonds de garantie, ainsi que l'assistance macrofinancière (AMF). Aux fins de l'établissement de cette liste, le règlement énonçant les règles et modalités communes (à savoir le règlement (UE) n° 236/2014) est comptabilisé parmi les instruments remplacés par l'IVCDI.

Figure 2.13 – Structure de l'IVCDI et montant des crédits d'engagement pour le CFP 2021-2027

(milliards d'euros)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du [règlement \(UE\) 2021/947](#) établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale.

Il n'existe toujours pas de rapport complet sur la COVID-19

2.38. Dans notre rapport annuel relatif à 2020, nous avons recommandé à la Commission de normaliser l'enregistrement des dépenses budgétaires à des fins liées à la COVID-19 et d'en faire rapport à l'autorité budgétaire au moins une fois par an aussi longtemps que cela serait jugé nécessaire²⁸. La Commission n'a que partiellement accepté cette recommandation et a déclaré qu'elle n'avait pas l'intention de produire de nouveaux rapports concernant les dépenses liées à la COVID-19 financées sur le budget de l'UE.

2.39. En 2021, l'UE a continué à financer sur son budget certaines actions en lien avec la COVID-19²⁹. À titre d'exemple, le budget rectificatif n° 1 a affecté ultérieurement 216 millions d'euros de crédits d'engagement et 208 millions d'euros de crédits de paiement à l'*instrument d'aide d'urgence* et au Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, afin de soutenir leur réponse à la pandémie. Le budget rectificatif n° 6 a affecté 450 millions d'euros supplémentaires en crédits tant d'engagement que de paiement à l'IVDCI afin que celui-ci permette d'offrir 200 millions de doses de vaccin à des pays tiers. Comme c'était déjà le cas en 2020, la Commission n'a pas publié de rapport complet sur les dépenses en lien avec la COVID-19 financées sur le budget 2021 de l'UE. Nous estimons que notre recommandation de l'année dernière reste valable.

²⁸ Voir notre [rapport annuel relatif à 2020](#), recommandation n° 2.1.

²⁹ Par exemple, les [actions de la Team Europe](#) proposant des vaccins gratuits à d'autres pays.

Risques et difficultés

La mise en œuvre de plusieurs instruments budgétaires en parallèle pendant une période relativement courte entraîne des risques et des difficultés

2.40. En 2021, première année du nouveau CFP, la mise en œuvre de la plupart des fonds en gestion partagée a été très lente en raison de retards (voir points 2.6 à 2.8). Par ailleurs, le CFP 2021-2027 prévoit une année de moins pour la clôture des programmes ($n + 2$) que le précédent ($n + 3$). Ce délai raccourci peut contribuer à réduire les engagements restant à liquider, mais il risque de représenter un défi non négligeable pour ce qui est de la mise en œuvre des fonds en gestion partagée au cours de la période 2022-2029.

2.41. Parallèlement à cette mise en œuvre des fonds en gestion partagée au cours de la période 2022-2029, les Fonds ESI relevant du CFP 2014-2020 restent à exécuter jusqu'à la clôture en 2025 (à l'exception du Feader, dont la clôture aura lieu deux ans plus tard), accompagnés de NextGenerationEU jusqu'en 2026 et de toute autre mesure supplémentaire introduite à la suite de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. L'année dernière, nous avons déjà signalé les difficultés posées par ces activités simultanées à tous les organismes chargés de gérer et de contrôler ces fonds afin de garantir la conformité et une *bonne gestion financière*³⁰. Elles sont toujours d'actualité, de sorte que les recommandations formulées à l'époque restent valables.

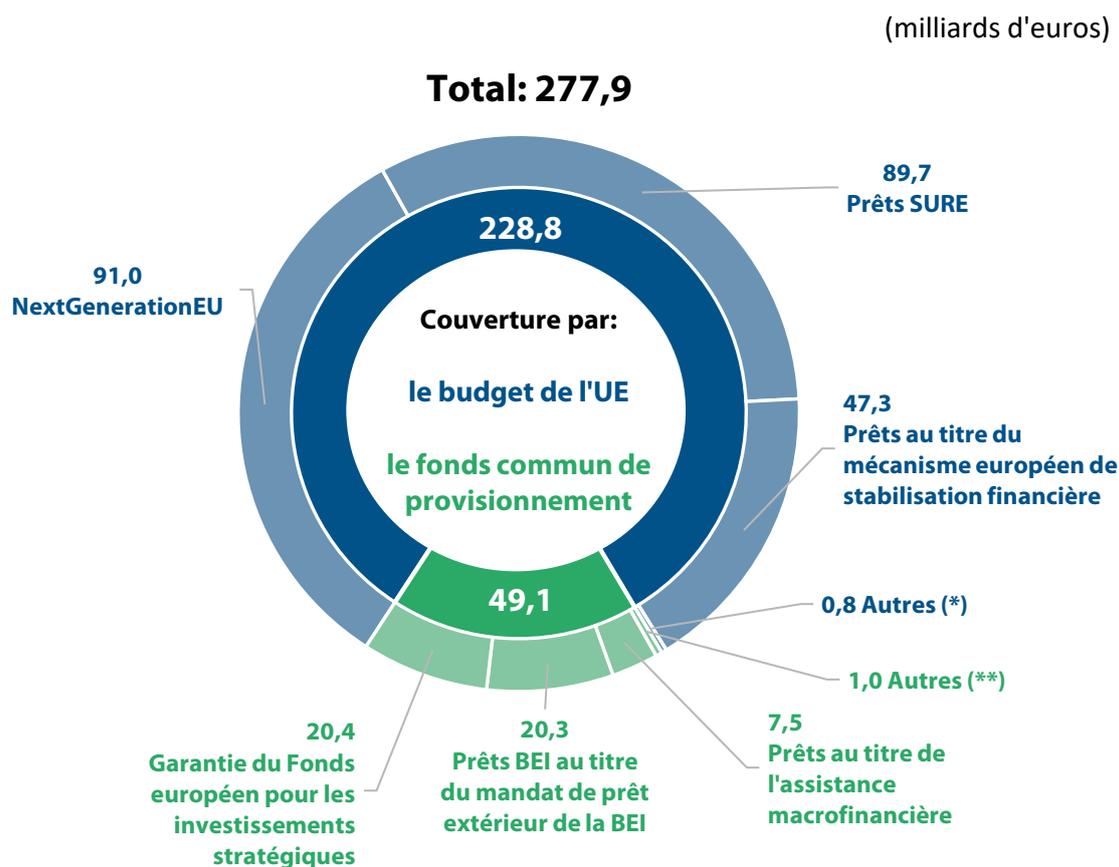
L'exposition totale du budget de l'UE a augmenté en 2021, principalement en raison de l'introduction de NextGenerationEU

2.42. Un *passif éventuel* est une obligation susceptible de naître à l'avenir si un événement spécifique se produit. L'exposition totale du budget de l'UE à des passifs éventuels a augmenté de 146,0 milliards d'euros (ou 111 %) en 2021, passant de 131,9 milliards d'euros à 277,9 milliards d'euros. Cette hausse s'explique essentiellement par les 91,0 milliards d'euros d'obligations émises pour financer

³⁰ Voir notre [rapport annuel relatif à 2020](#), points 2.27, 2.32 et 2.33.

NextGenerationEU en 2021³¹ et par l'augmentation de 50,2 milliards d'euros du montant des prêts octroyés aux États membres dans le cadre de l'*instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence* («l'instrument SURE») (voir [figure 2.14](#)).

Figure 2.14 – Exposition totale du budget de l'UE à la fin de 2021, ventilée par catégorie



(*) Prêts BEI aux États membres: 0,6 milliard d'euros, prêts visant à soutenir les balances des paiements: 0,2 milliard d'euros, et prêts Euratom aux États membres: 0,1 milliard d'euros. La différence par rapport au total est due à l'arrondi.

(**) Garantie du Fonds européen pour le développement durable (FEDD): 0,5 milliard d'euros, prêts Euratom aux pays tiers: 0,3 milliard d'euros, et IVCDCl-Fonds européen pour le développement durable Plus (FEDD+): 0,2 milliard d'euros.

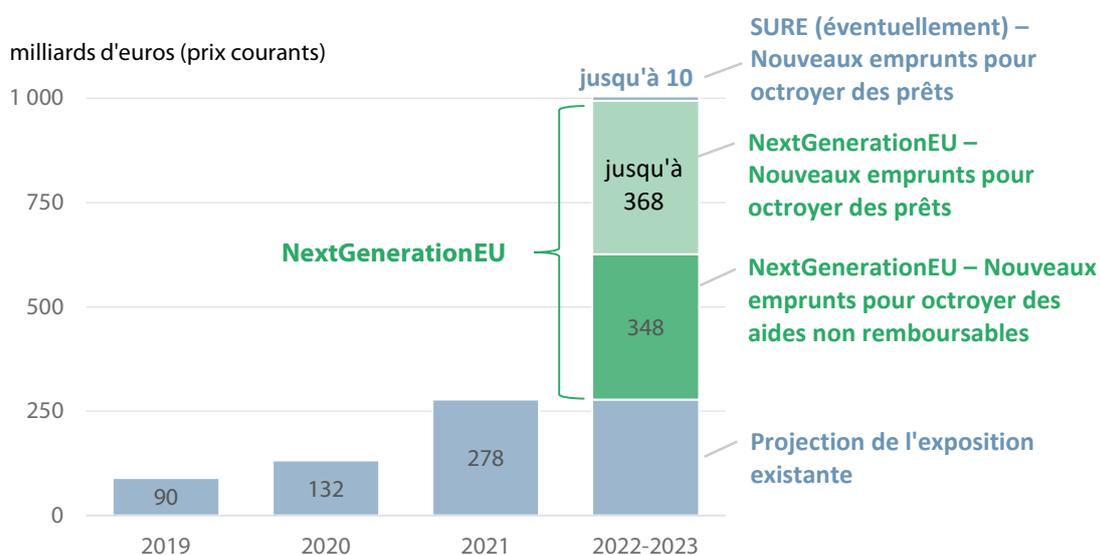
Remarque: Les différences sont dues aux arrondis.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2021, notes 4.1.1 et 4.1.2.

³¹ Sur ces 91,0 milliards d'euros, 18 milliards d'euros ont été décaissés sous la forme de prêts au titre de la FRR, 46,4 milliards d'euros sous la forme de subventions au titre de la FRR et 7,2 milliards d'euros en tant que contributions aux programmes relevant du CFP. Les 19,4 milliards d'euros restants n'ont pas encore été décaissés et restent sous la forme de trésorerie et d'équivalents de trésorerie.

2.43. L'expression «exposition totale» désigne le montant total dont le budget de l'UE pourrait être redevable à la suite de tous les événements possibles susceptibles de se produire au cours des années à venir. Nous avons examiné les rapports de la Commission sur l'exposition du budget de l'UE à des passifs éventuels³². Dans notre rapport annuel relatif à 2019³³, nous avons analysé la nature de l'exposition du budget de l'UE et les mécanismes de gestion des risques mis en place et avons conclu que cette exposition pouvait être considérée comme supportable à la fin de 2019. Comme nous le précisons au point 2.42 du présent rapport, les risques auxquels le budget de l'UE est exposé ont évolué à la suite de deux ajouts majeurs: l'instrument SURE en 2020 et NextGenerationEU en 2021. Dans son dernier rapport (relatif à 2020), la Commission estimait, avec un degré de confiance suffisamment prudent, que le niveau d'exposition du budget de l'Union fin 2020 était supportable. Cette exposition devrait augmenter à nouveau en 2022 et en 2023, principalement sous l'effet de NextGenerationEU (voir *figure 2.15*).

Figure 2.15 – Comparaison entre l'exposition globale passée du budget de l'UE et celle projetée pour 2022-2023



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant du document COM(2021) 676 final et des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2021.

³² Rapport de la Commission sur les instruments financiers, les garanties budgétaires, l'assistance financière et les passifs éventuels (COM(2021) 676 final), *2020 Budgetary transparency report* et *Draft General Budget for 2022, Working Document, Part XI*.

³³ Voir notre *rapport annuel relatif à 2019*, points 2.22 à 2.34.

2.44. L'exposition totale peut être ventilée par année. L'«exposition annuelle» est le montant annuel maximal (capital et intérêts) à payer sur le budget de l'UE au cours d'un exercice donné en cas de défaut sur tous les remboursements de prêts garantis. En 2021, elle était de 4,4 milliards d'euros. En ce qui concerne 2022, la Commission estime l'exposition annuelle (y compris celle au titre du mandat de prêt extérieur, de l'*assistance macrofinancière*, des prêts Euratom à des pays tiers et du soutien financier aux États membres) à 7 milliards d'euros. En cas d'appel aux garanties, nous pensons que le budget de l'UE devrait être en mesure de les financer à ce niveau d'exposition annuelle en raison de la marge de manœuvre suffisante (voir points [2.45](#) et [2.46](#)).

Un certain nombre de mécanismes protègent le budget de l'UE contre les risques associés aux passifs éventuels

La marge de manœuvre au niveau du plafond des ressources propres a été accrue

2.45. En 2021, une nouvelle décision relative aux ressources propres³⁴ est entrée en vigueur afin d'offrir une plus grande marge de manœuvre. La marge de manœuvre disponible correspond à la différence entre le plafond des ressources propres et les ressources propres effectivement perçues pour financer les dépenses prévues au budget de l'UE. Le plafond des ressources propres est le montant maximal de ressources propres que l'UE peut demander aux États membres. Cette marge de manœuvre est disponible pour tout passif éventuel à couvrir par le budget de l'UE.

2.46. Le plafond des ressources propres est passé de 1,2 % à 1,4 % du revenu national brut (RNB) des États membres. Ce relèvement de 0,2 % visait essentiellement à prendre en considération l'intégration des FED dans le budget de l'Union (voir point [2.37](#)) et le retrait du Royaume-Uni de celle-ci (ce départ a réduit la base du RNB de l'UE). Il apporte également un coussin de sécurité supplémentaire en cas de chocs économiques importants et soudains comme celui provoqué par la pandémie.

2.47. Le plafond des ressources propres a ensuite fait l'objet d'une nouvelle révision à la hausse de 0,6 % pour atteindre 2,0 %, afin de couvrir les engagements de NextGenerationEU jusqu'en 2058. En d'autres termes, si des passifs éventuels au titre de NextGenerationEU déclenchent des obligations de payer et que les fonds pour les

³⁴ Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil.

couvrir ne sont pas disponibles dans le budget de l'UE, l'argent nécessaire peut être demandé aux États membres.

Les contre-garanties des prêts SURE réduisent les risques supportés par le budget de l'UE

2.48. Dans le cas de l'instrument SURE, un système de contre-garantie a été mis en place parallèlement à la garantie sur le budget de l'UE. Il prévoit que l'ensemble des États membres sont tenus de couvrir le risque supporté par le budget de l'UE jusqu'à hauteur de 25 milliards d'euros. Les États membres contribuent au montant total de la contre-garantie proportionnellement à leur part relative dans le RNB total de l'UE.

Le fonds commun de provisionnement a commencé à rassembler les fonds de garantie en 2021

2.49. Le risque supporté par le budget de l'UE peut être réduit par des actifs financiers correctement provisionnés. Le règlement financier³⁵ impose de fixer un fonds commun de provisionnement ainsi qu'un *taux de provisionnement effectif* dès le début du CFP 2021-2027. En cas de défaut, le fonds commun de provisionnement couvrira les appels à garantie découlant des *garanties budgétaires* et de l'assistance financière en faveur des pays tiers, avant qu'il soit fait appel au budget de l'UE proprement dit. Le fonds commun de provisionnement vise à rassembler tous les fonds de garantie de l'UE, à l'exception de ceux concernant les instruments financiers, tout en maintenant entre eux un compartimentage afin que les montants puissent être liés aux différents fonds. Selon la Commission, la gestion groupée de tous les actifs du fonds commun de provisionnement devrait permettre de gagner en *efficience*³⁶.

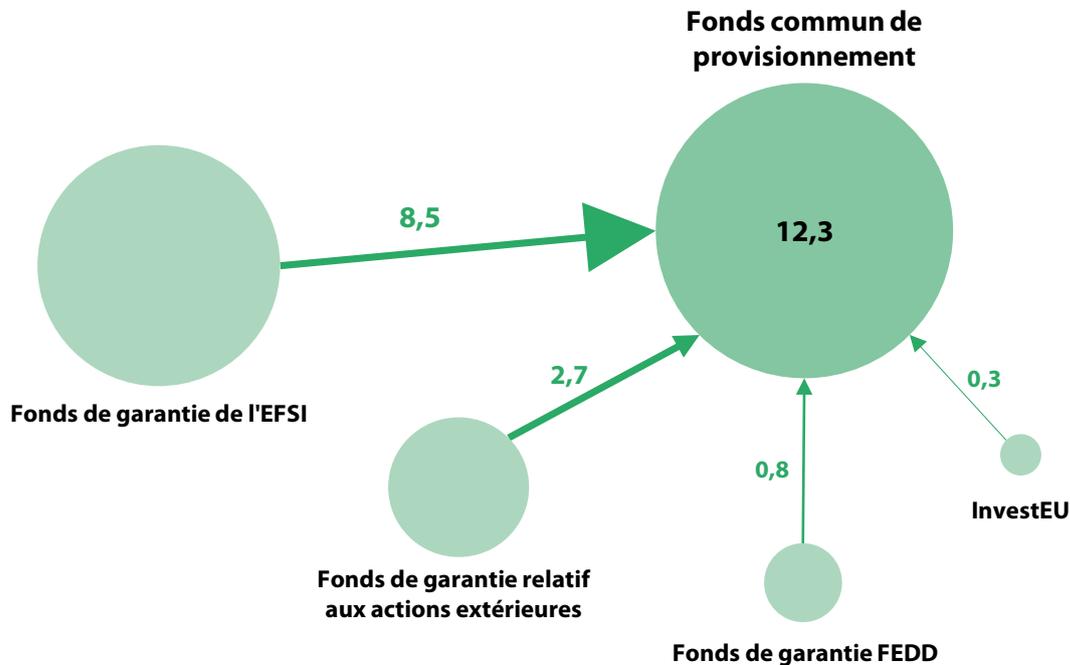
2.50. Depuis le début de l'année 2021, la Commission transfère progressivement les actifs des fonds de garantie existants vers le fonds commun de provisionnement. Fin 2021, 12,3 milliards d'euros d'actifs avaient été transférés. Il s'agit de fonds de garantie provenant du CFP précédent et du nouveau fonds de garantie pour InvestEU au titre du CFP 2021-2027, qui est devenu opérationnel en 2021 (voir [figure 2.16](#)). Le montant maximal envisagé pour le fonds commun de provisionnement est de 25 milliards d'euros d'ici à la fin de 2027.

³⁵ Articles 211 à 214 et article 258 du [règlement \(UE, Euratom\) 2018/1046](#).

³⁶ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative à la mise en service du fonds commun de provisionnement ([COM\(2021\) 88 final](#)).

Figure 2.16 – Composantes du fonds commun de provisionnement à la fin de 2021

(milliards d'euros)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2021.

2.51. Le taux de provisionnement effectif vise à optimiser le niveau de provisionnement global. Pour 2021 et 2022, il a été fixé à 100 % des actifs du fonds commun de provisionnement (12,3 milliards d'euros à la fin de 2021). Au cours des prochaines années, la Commission tiendra compte de tous les paramètres de risque et vérifiera si les circonstances permettent de fixer pour le provisionnement un taux effectif inférieur à 100 %. Selon elle³⁷, le regroupement permettra de maintenir un niveau des ressources légèrement inférieur pour couvrir les risques inhérents aux opérations garanties.

³⁷ Document COM(2021) 88 final, p. 3.

La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine augmente les risques pour le budget de l'UE

2.52. L'UE mobilise son budget et en accroît la flexibilité pour réagir à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. Les mesures prises incluent l'aide humanitaire et l'aide d'urgence en faveur des personnes fuyant la guerre, comme l'action de cohésion pour les réfugiés en Europe (CARE)³⁸, mais aussi des liquidités supplémentaires pour permettre aux États membres de couvrir les frais liés au conflit, comme le préfinancement supplémentaire provenant des ressources REACT-EU³⁹.

2.53. Par ailleurs, la guerre risque de ralentir la croissance économique de l'UE et de faire grimper l'inflation⁴⁰. Ces facteurs peuvent impacter le budget de l'UE de différentes manières, par exemple par la hausse du coût de l'emprunt pour les aides non remboursables au titre de NextGenerationEU ou par l'augmentation des coûts d'investissement, avec, comme corollaire, une pression accrue sur le budget de l'Union.

2.54. En raison de la guerre, il existe aussi un risque accru que des passifs éventuels au titre du budget de l'UE déclenchent des obligations de payer. Ce risque résulte des garanties données pour couvrir les prêts octroyés à des pays tiers. Les outils d'atténuation des risques de l'UE pourraient donc être mis sous pression (voir points **2.45** à **2.51**). Fin 2021, l'encours des prêts à l'Ukraine représentait une valeur nominale de 4,7 milliards d'euros au titre des programmes d'assistance macrofinancière et Euratom. En outre, la BEI a accordé à ce pays des prêts d'une valeur totale de 2,1 milliards d'euros, soutenus par des garanties de l'UE. La guerre pourrait mettre en péril le remboursement de ces prêts.

³⁸ Règlement (UE) 2022/562 modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 223/2014 en ce qui concerne l'action de cohésion pour les réfugiés en Europe (CARE).

³⁹ Document COM(2022) 145 final.

⁴⁰ OCDE, Perspectives économiques.

Conclusions et recommandations

Conclusions

2.55. En 2021, le taux d'exécution des engagements a été très faible, n'atteignant que 68 % du montant total disponible. L'adoption tardive des règlements sectoriels dans le courant de 2021 a retardé le lancement de nouveaux programmes. L'exécution des crédits d'engagement pour les fonds en gestion partagée relevant du RPDC n'a été que de 2 %. Dès lors, 49 milliards d'euros de crédits d'engagement relatifs aux fonds en gestion partagée doivent être transférés de 2021 vers les années 2022 à 2025. Par contre, les crédits de paiement ont été presque intégralement utilisés. Tant les engagements que les paiements effectués se sont situés sous le plafond du CFP (voir points [2.2](#) à [2.11](#)).

2.56. Malgré des différences toujours considérables entre les États membres, le taux d'absorption global des Fonds ESI a augmenté en 2021 en raison de paiements supérieurs à ceux de 2020. À la fin de 2021, il restait environ 161 milliards d'euros à absorber d'ici à la clôture des programmes relevant des Fonds ESI en 2025. Certains États membres doivent encore absorber plus de 40 % de leurs montants engagés (voir points [2.12](#) à [2.16](#)).

2.57. La nouvelle structure budgétaire offre à la Commission une plus grande flexibilité en matière de virements au sein des programmes. La valeur tant des virements autonomes par la Commission que de ceux requérant une décision de l'autorité budgétaire a augmenté (voir points [2.17](#) à [2.19](#)).

2.58. Les engagements au titre de NextGenerationEU ont atteint près de 144 milliards d'euros, dont environ 54 milliards d'euros ont été versés aux États membres. Des différences notables sont apparues dans le rythme de mise en œuvre des programmes financés par cet instrument. Au titre de la FRR, principale composante de NextGenerationEU, 20 États membres ont obtenu le préfinancement de subventions, l'Espagne percevant un paiement pour avoir atteint des valeurs intermédiaires (voir points [2.20](#) à [2.25](#)).

2.59. À la fin de 2021, les engagements restant à liquider ont atteint un pic historique, à 341,6 milliards d'euros. La partie relevant du budget de l'UE a diminué, passant de 303,2 milliards d'euros fin 2020 à 251,7 milliards d'euros fin 2021. Toutefois, compte tenu des 89,9 milliards d'euros de nouveaux engagements restant à

liquider liés à NextGenerationEU, le montant total des engagements restant à liquider a progressé de 38,4 milliards d'euros. Il va sans doute dépasser 460 milliards d'euros en 2023 avant de diminuer à nouveau, à mesure que NextGenerationEU approchera de sa clôture (voir points [2.26](#) à [2.32](#)).

2.60. Le montant total des engagements relatifs aux IFGP du CFP 2014-2020 était de 21,6 milliards d'euros. À la fin de 2020, 10,3 milliards d'euros avaient été versés aux bénéficiaires finals au titre des IFGP, ce qui correspond à 47 % du montant total engagé. Il existe d'importantes différences entre les États membres en ce qui concerne le rythme d'absorption des fonds relevant de ces instruments, ainsi que la part des coûts de gestion (voir points [2.33](#) à [2.36](#)).

2.61. L'IVCDI a remplacé 11 instruments du CFP précédent, ainsi que les actions financées jusque-là par les FED, qui ne relevaient pas du budget de l'UE (voir point [2.37](#)).

2.62. La Commission n'a toujours pas produit de rapport complet sur les dépenses liées à la COVID-19, financées sur le budget de l'UE (voir points [2.38](#) et [2.39](#)).

2.63. Le temps disponible pour l'exécution des fonds en gestion partagée au titre du CFP 2021-2027 est plus court que lors des CFP précédents. Le financement de NextGenerationEU et les mesures supplémentaires susceptibles d'être introduites en réaction à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine augmentent l'activité de mise en œuvre en cours. Les difficultés que nous avons soulignées l'année dernière en matière de gestion et de contrôle de ces fonds afin de garantir la conformité et une bonne gestion financière sont toujours d'actualité (voir points [2.40](#) et [2.41](#)).

2.64. L'exposition totale du budget de l'UE aux passifs éventuels a augmenté, passant de 131,9 milliards d'euros en 2020 à 277,9 milliards d'euros en 2021. Cette hausse considérable s'explique essentiellement par deux raisons: l'introduction de NextGenerationEU et l'augmentation du montant des prêts accordés au titre de l'instrument SURE (voir points [2.42](#) à [2.44](#)).

2.65. Le risque représenté par les passifs éventuels pour le budget de l'UE est atténué de plusieurs manières. Le plafond des ressources propres a été relevé; les prêts SURE font l'objet de contre-garanties de la part des États membres, et le fonds commun de provisionnement regroupe les fonds de garantie du budget de l'UE (voir points [2.45](#) à [2.51](#)).

2.66. La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine augmentera les besoins budgétaires de l'Union. Elle entraînera également un risque accru que des passifs éventuels au titre du budget de l'UE déclenchent des obligations de payer (voir points [2.52](#) à [2.54](#)).

Recommandations

Recommandation n° 2.1 – Engagements restant à liquider

La Commission devrait informer l'autorité budgétaire concernant les facteurs qui font évoluer les engagements restant à liquider, et prendre des mesures appropriées afin de réduire progressivement ces derniers à long terme.

Quand? Avant fin 2023.

Recommandation n° 2.2 – Caractère supportable de l'exposition du budget de l'UE

La Commission devrait suivre de près le risque croissant qu'en raison de la guerre d'agression menée par Russie contre l'Ukraine, des passifs éventuels au titre du budget de l'UE déclenchent des obligations de payer. Elle devrait aussi prendre les mesures nécessaires pour garantir que les outils d'atténuation des risques offrent toujours une capacité suffisante.

Quand? Avant fin 2022.

Annexes

Annexe 2.1 – Mise en œuvre de NextGenerationEU, par programme (en millions d'euros)

Programme	Total des crédits d'engagement pour 2021-2023	Engagements pris en 2021	Paiements effectués en 2021
Horizon Europe	5 412	1 772	18
Fonds InvestEU	6 074	1 745	151
Rubrique 1 – Marché unique, innovation et numérique	11 486	3 517	169
Fonds européen de développement régional (FEDER)	31 458	24 038	4 926
Fonds social européen (FSE) et FEAD	19 161	15 435	2 081
<i>Sous-rubrique 2a – Cohésion économique, sociale et territoriale</i>	<i>50 619</i>	<i>39 473</i>	<i>7 007</i>
Subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), y compris l'instrument d'appui technique	337 969	98 034	46 375
Mécanisme de protection civile de l'Union (rescEU)	2 056	129	2
<i>Sous-rubrique 2b – Résilience et valeurs</i>	<i>340 025</i>	<i>98 163</i>	<i>46 376</i>
Rubrique 2 – Cohésion, résilience et valeurs	390 644	137 463	53 384
Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)	8 071	2 366	65
Fonds pour une transition juste	10 868	5	0
Rubrique 3 – Ressources naturelles et environnement	18 939	2 371	65
Total	421 070	143 525	53 618

Chapitre 3

Recettes

Table des matières

	Points
Introduction	3.1. - 3.6.
Brève description	3.2. - 3.3.
Étendue et approche de l'audit	3.4. - 3.6.
Régularité des opérations	3.7. - 3.8.
Examen d'éléments des systèmes de contrôle interne	3.9. - 3.19.
La comptabilisation et la gestion des RPT par les États membres continuent de présenter des faiblesses	3.10. - 3.12.
Les actions de la Commission qui visent à améliorer la gestion des risques relatifs aux RPT et à réduire le manque à gagner sur les droits de douane accusent des retards	3.13. - 3.14.
Le nombre de réserves TVA et de points ouverts concernant les RPT a diminué, mais des faiblesses subsistent dans leur gestion	3.15. - 3.17.
Les travaux de la Commission relatifs au RNB pâtissent des retards pris par les États membres	3.18. - 3.19.
Rapports annuels d'activités	3.20. - 3.23.
Conclusion et recommandations	3.24. - 3.28.
Conclusion	3.24. - 3.25.
Recommandations	3.26. - 3.28.

Annexes

Annexe 3.1 – Processus d'établissement des relevés de RPT relatifs aux droits (perçus et restant à percevoir) et leur inscription dans les comptes et au budget de l'UE

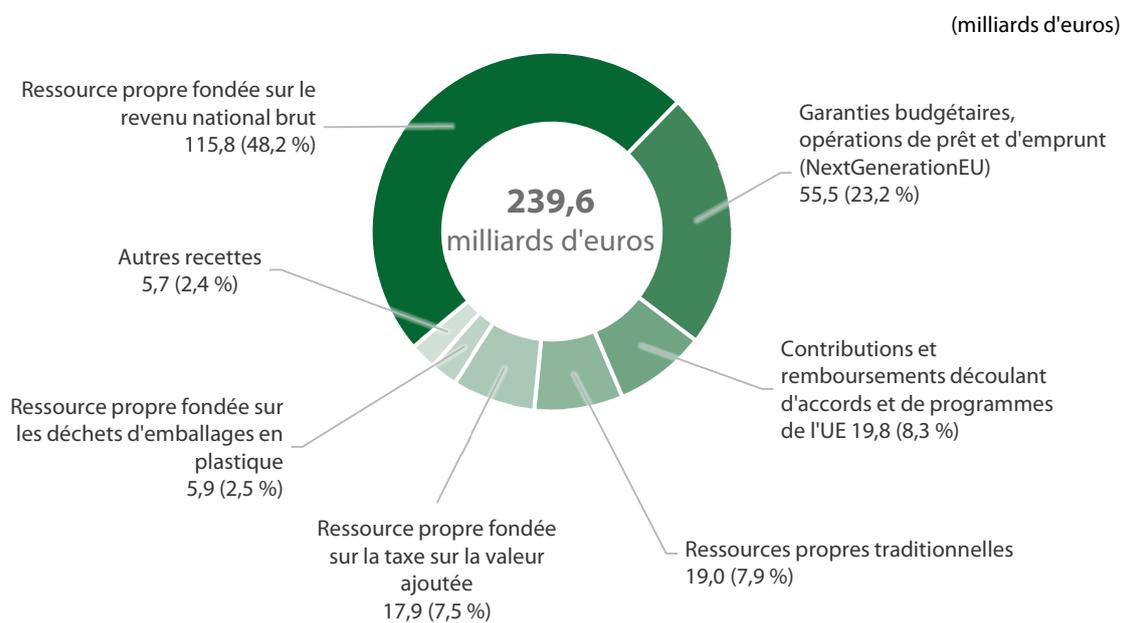
Annexe 3.2 – Nombre de réserves RNB et TVA ainsi que de points ouverts concernant les RPT en suspens au 31 décembre 2021, par État membre

Annexe 3.3 – Suivi des recommandations formulées antérieurement

Introduction

3.1. Le présent chapitre est consacré à nos constatations concernant les recettes, qui sont constituées des *ressources propres*, des *recettes affectées* externes servant, pour l'essentiel, à financer les dépenses relevant de la *facilité pour la reprise et la résilience (FRR)*¹, ainsi que d'autres recettes. La *figure 3.1* montre la répartition des recettes en 2021.

Figure 3.1 – Recettes – Répartition en 2021^(*)



Montant total des recettes pour 2021^(**): 239,6 milliards d'euros

(*) Conformément à la définition harmonisée des *opérations* sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir *annexe 1.1*, point 11).

(**) Ce montant correspond aux recettes budgétaires effectives de l'UE. Le montant de 178,9 milliards d'euros figurant dans le compte de résultat est calculé selon les règles de la comptabilité d'exercice.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des *comptes consolidés* de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2021.

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

Brève description

3.2. Deux tiers des recettes de l'UE (66 %) proviennent des quatre catégories de ressources propres suivantes²:

- a) la **ressource propre fondée sur le revenu national brut (RNB)** représente 48,2 % des recettes de l'UE, équilibrant le budget de l'Union après calcul du montant des recettes provenant de toutes les autres sources. La contribution de chaque État membre est proportionnelle à son RNB;
- b) les **ressources propres traditionnelles (RPT)** représentent 7,9 % des recettes de l'UE. Elles sont constituées des droits de douane à l'importation, dont les États membres assurent la perception. Ils versent ensuite 75 % du montant total au budget de l'UE et retiennent les 25 % restants à titre de frais de perception;
- c) la **ressource propre fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)** représente 7,5 % des recettes de l'UE. Les contributions au titre de cette ressource propre sont calculées en appliquant un taux uniforme au montant total des recettes de TVA perçues par les États membres sur toutes les opérations imposables, divisé par le taux moyen pondéré de la TVA;
- d) la **ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés** représente 2,5 % des recettes de l'UE. Elle a été mise en place en 2021 et est calculée en appliquant un taux uniforme au poids des déchets d'emballages en plastique non recyclés produits dans chaque État membre.

3.3. Les recettes affectées externes, qui sont liées, pour l'essentiel, aux montants empruntés afin d'apporter un soutien financier non remboursable aux États membres dans le cadre de NextGenerationEU, représentent 23,2 % des recettes de l'UE. Ces dernières comprennent également des montants provenant d'autres sources. Les plus importantes de ces sources sont les contributions et les remboursements découlant d'accords et de *programmes* de l'Union (8,3 % des recettes de l'UE), telles que les recettes liées à l'*apurement de conformité* du FEAGA et du Feader, ainsi que les contributions de pays tiers à divers programmes et activités de l'UE.

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

Étendue et approche de l'audit

3.4. Conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'**annexe 1.1**, nous avons obtenu une assurance raisonnable, pour notre opinion d'audit relative aux recettes, au moyen d'une évaluation des systèmes clés sélectionnés, complétée par des tests sur les opérations. Notre objectif était de contribuer à la *déclaration d'assurance* comme indiqué à l'**annexe 1.1**. En ce qui concerne les recettes, nous avons examiné, en 2021³:

- a) un échantillon de 55 *ordres de recouvrement* de la Commission, conçu pour être représentatif de l'ensemble des sources de recettes;
- b) les systèmes que la Commission utilise:
 - i) pour s'assurer que les données des États membres relatives au RNB, à la TVA et aux déchets d'emballages en plastique non recyclés constituent une base appropriée pour le calcul et la perception des contributions aux ressources propres⁴,
 - ii) pour gérer les RPT et pour s'assurer que les États membres sont dotés de systèmes efficaces pour percevoir, déclarer et mettre à disposition les montants corrects de RPT,
 - iii) pour calculer les montants issus des mécanismes de correction relatifs aux ressources propres,
 - iv) pour gérer les amendes et les pénalités;
- c) les systèmes de comptabilisation et de gestion des RPT dans trois États membres (l'Irlande, l'Italie et la Suède) sélectionnés à la fois en fonction du montant des droits de douane perçus et de notre évaluation des risques;

³ Notre audit n'a pas porté sur les systèmes de la Commission liés aux opérations de prêt et d'emprunt au titre de NextGenerationEU. Les systèmes de gestion de la dette de la Commission font l'objet d'un examen dans le cadre d'un audit de la performance en cours.

⁴ 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. Pour ce qui est de l'assiette de la ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés, nous avons examiné le processus visant à établir les données prévisionnelles, étant donné que les États membres ne fourniront pas leurs estimations statistiques pour 2021 avant 2023.

- d) la fiabilité des informations sur la *régularité* figurant dans les *rapports annuels d'activités* de la DG BUDG et d'Eurostat.

3.5. Il existe un risque de non-déclaration ou de déclaration inexacte des droits de douane aux autorités douanières nationales de la part des importateurs. Le montant des droits de douane à l'importation effectivement perçu sera dès lors inférieur à celui qui, en théorie, aurait dû l'être. La différence constitue ce que l'on appelle le «*manque à gagner sur les droits de douane*». Notre opinion d'audit sur les recettes ne couvre pas ces montants éludés, qui échappent aux systèmes de comptabilisation des RPT des États membres. Cependant, étant donné que ce manque à gagner peut avoir une incidence sur les montants des droits constatés par les États membres, nous avons évalué, pour la troisième année consécutive, les mesures prises par l'UE afin de le réduire et d'atténuer le risque que les RPT ne soient pas perçues en totalité.

3.6. Ce faisant, nous avons examiné les progrès accomplis par la Commission pour ce qui est de concrétiser les améliorations présentées dans son plan d'action en matière douanière et de mettre en œuvre les recommandations de notre rapport spécial de 2021 relatif aux contrôles douaniers⁵. Nous nous sommes également penchés sur la surveillance, par la Commission, de l'application du protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord⁶ en ce qui concerne les douanes, et de son *impact* sur la perception des RPT. Tout en disposant que les droits de douane perçus sur les marchandises introduites dans l'UE en passant par l'Irlande du Nord ne sont pas dus au budget de l'UE, le protocole fait obligation au Royaume-Uni de veiller à ce que le *code des douanes de l'Union*⁷ soit bien appliqué à ces importations.

⁵ [Rapport spécial 04/2021](#) «Contrôles douaniers: un manque d'harmonisation préjudiciable aux intérêts financiers de l'UE».

⁶ Le protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord fait partie intégrante de l'[accord](#) sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

⁷ [Règlement \(EU\) n° 952/2013](#) établissant le code des douanes de l'Union.

Régularité des opérations

3.7. Cette section est consacrée à nos observations sur la régularité des opérations relatives aux recettes. Notre conclusion repose sur la régularité des opérations de recettes sous-jacentes aux comptes de l'UE et sur notre évaluation des systèmes que la Commission utilise pour calculer et percevoir les recettes⁸. Notre examen d'un échantillon de 55 ordres de recouvrement a montré qu'aucun d'entre eux ne comportait d'*erreur* quantifiable.

3.8. Nous avons également constaté que la Commission n'a pas appliqué la méthode établie dans la décision relative aux ressources propres⁹ pour répartir la charge financière de la correction en faveur du Royaume-Uni à la suite des ajustements opérés pour les exercices 2017 à 2019. Au lieu de cela, elle a recouru à la méthode standard de redistribution des «autres recettes» (catégorie dont relève la contribution du Royaume-Uni depuis que celui-ci s'est retiré de l'UE) en appliquant la clé de répartition uniforme sur la base du RNB des États membres tel qu'il a été calculé pour le budget annuel 2021. La redistribution des coûts entre les États membres et, par conséquent, le calcul de leurs contributions au budget de l'UE, en ont été légèrement modifiés. Cela n'a eu aucune incidence sur notre conclusion concernant la régularité des recettes de l'UE.

⁸ Voir *annexe 1.1*, point **11**.

⁹ Article 5 de la [décision \(UE, Euratom\) 2014/335 du Conseil](#) relative au système des ressources propres de l'Union européenne, en liaison avec l'article 11, paragraphe 2, de la [décision \(UE, Euratom\) 2020/2053 du Conseil](#).

Examen d'éléments des systèmes de contrôle interne

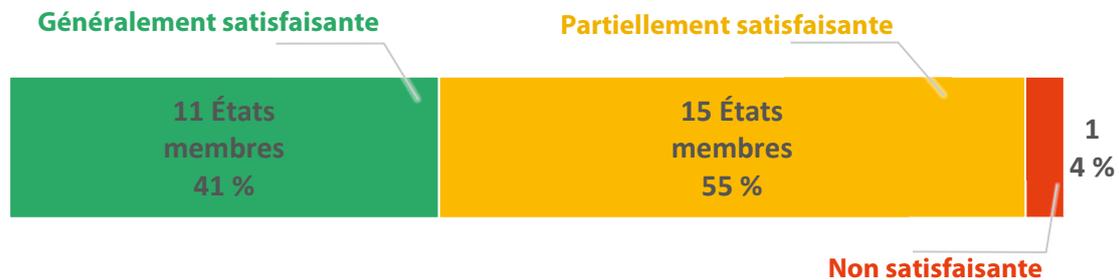
3.9. Nous avons sélectionné et examiné un certain nombre de systèmes (voir point **3.4**). Les commentaires relatifs à ces systèmes n'ont aucune incidence sur notre opinion globale non modifiée concernant la régularité des recettes de l'UE (voir **chapitre 1**). Ils mettent toutefois en lumière des faiblesses dans la perception de certaines catégories de ressources propres. Nous avons en outre constaté des insuffisances dans l'action de l'UE pour réduire le manque à gagner sur les droits de douane et atténuer le risque que les RPT ne soient pas perçues en totalité.

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

3.10. En 2021, la Commission a achevé son examen des systèmes dont les autorités douanières nationales se servent pour établir les relevés de RPT. Elle a jugé la fiabilité de ces relevés généralement satisfaisante dans 11 États membres, partiellement satisfaisante dans 15 autres et non satisfaisante dans un État membre (voir **figure 3.2**). Dans l'ensemble, cette appréciation concorde avec nos résultats d'audit de cette année et des années précédentes. Dans notre rapport annuel relatif à l'exercice 2020, nous avons signalé des faiblesses persistantes dans l'établissement des relevés de RPT aux Pays-Bas, et nous avons recommandé à cet État membre d'améliorer son système informatique douanier afin de fiabiliser les relevés en question¹⁰.

¹⁰ Rapport annuel relatif à 2020, point 3.14 et recommandation n° 3.3.

Figure 3.2 – Évaluation, par la Commission, de la fiabilité des relevés de RPT des États membres



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

3.11. Cette année, nous avons examiné, d'une part, la manière dont trois États membres (l'Irlande, l'Italie et la Suède) établissent leurs relevés de RPT (qui comprennent un relevé des droits perçus et un relevé des droits constatés restant à percevoir)¹¹ et, d'autre part, leurs procédures de gestion des RPT dues au budget de l'Union (voir [annexe 3.1](#)). Nous n'avons mis au jour aucune insuffisance importante en ce qui concerne l'établissement des relevés de RPT en Irlande et en Suède. Par contre, en Italie, nous avons constaté que les faiblesses précédemment décelées persistent (voir [encadré 3.1](#)). Ces faiblesses touchent également la gestion des droits perçus et restant à percevoir.

¹¹ [Décision d'exécution \(UE, Euratom\) 2018/194 de la Commission](#) établissant des modèles pour les relevés de comptabilité relatifs aux droits sur les ressources propres et un formulaire pour les communications relatives aux montants irrécouvrables correspondant aux droits sur les ressources propres en application du règlement (UE, Euratom) n° 609/2014 du Conseil.

Encadré 3.1

Faiblesses persistantes dans le système national de contrôle de l'établissement des relevés de RPT

Pour permettre de déterminer les montants dus à l'UE, les relevés de RPT des États membres doivent être fiables et cohérents. Les montants des recouvrements de dettes douanières impayées doivent être enregistrés à la fois dans le relevé des droits perçus et dans le relevé des droits constatés restant à percevoir.

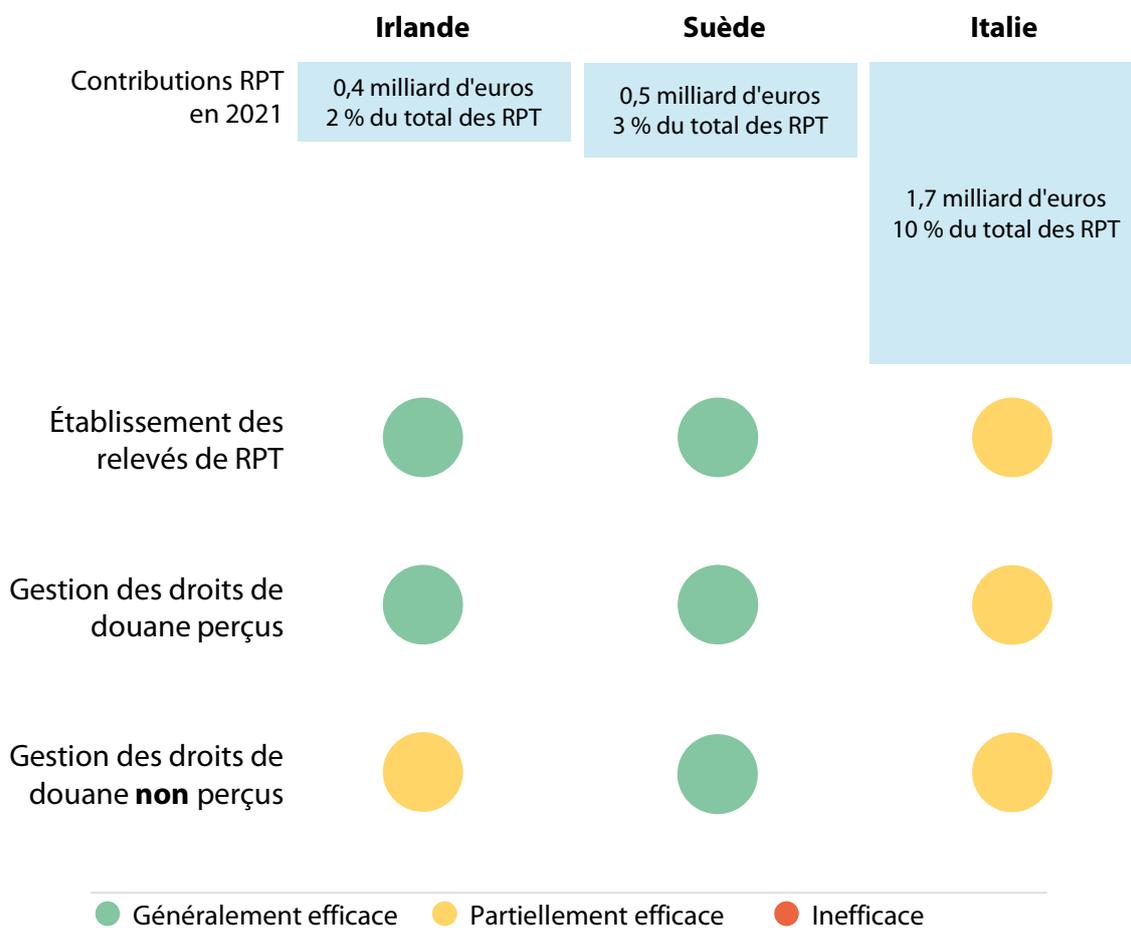
Depuis 2011, les informations communiquées par l'Italie sur les RPT ne sont pas conformes aux règles de l'UE: en ce qui concerne les montants recouvrés, il existe des divergences persistantes entre ses deux relevés de RPT. Ces différences s'expliquent principalement par des retards pour actualiser, sur la base des informations relatives aux recouvrements de dettes, le montant des droits de douane restant à percevoir enregistré dans la comptabilité. Les autorités italiennes développent actuellement une solution informatique et se sont engagées à résoudre ces problèmes pour la mi-2022.

Étant donné ces divergences et d'autres incohérences relevées dans la *piste d'audit*, il nous a été impossible de confirmer que les relevés établis par l'Italie sont totalement fiables.

3.12. Nous n'avons fait aucune observation importante en ce qui concerne la gestion, par l'Irlande et la Suède, des droits de douane perçus. Nous avons par contre relevé – comme les années précédentes¹² – plusieurs insuffisances dans la gestion, par les autorités douanières nationales, des droits restant à percevoir. Nous avons en particulier détecté des faiblesses dans la manière dont l'Irlande et l'Italie gèrent le recouvrement des dettes douanières impayées, ainsi que des retards, de la part des deux pays, pour mettre les RPT recouvrées à la disposition du budget de l'UE. Nous avons également constaté des faiblesses dans la gestion, par l'Italie, des retards touchant la mise en non-valeur des droits irrécouvrables dans les comptes. La Commission continue elle aussi de déceler et de signaler des insuffisances dans ce domaine. La *figure 3.3* présente notre évaluation des principaux systèmes de contrôle interne des RPT de ces États membres.

¹² Voir, par exemple, [rapport annuel relatif à 2020](#), point 3.16, [rapport annuel relatif à 2019](#), point 3.9 et [rapport annuel relatif à 2018](#), point 4.10.

Figure 3.3 – Évaluation des principaux systèmes de contrôle interne des RPT dans les États membres sélectionnés



Source: Cour des comptes européenne.

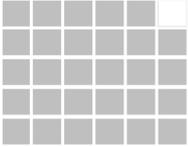
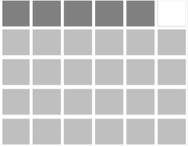
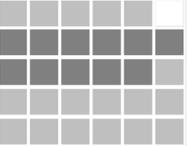
Les actions de la Commission qui visent à améliorer la gestion des risques relatifs aux RPT et à réduire le manque à gagner sur les droits de douane accusent des retards

3.13. Le plan d'action en matière douanière¹³ adopté par la Commission comprend des actions destinées à améliorer la gestion des risques, à gérer le commerce électronique, à promouvoir le respect des obligations et à inciter les autorités douanières à agir comme une entité unique. Plusieurs actions visent à remédier à des insuffisances précédemment mises en évidence dans nos rapports¹⁴ et à contribuer à la réduction du manque à gagner sur les droits de douane. Notre examen de la mise en œuvre du plan par la Commission a montré qu'un certain nombre d'actions ne progressaient pas suffisamment. Nous avons constaté que cinq actions étaient permanentes, que 11 actions ponctuelles assorties de délais postérieurs à 2021 étaient en cours et que 12 des 13 actions à achever pour la fin de 2021 avaient été reportées (voir [figure 3.4](#)). Par exemple, la Commission a repoussé de juin 2021 à septembre 2022 le délai imparti pour la révision de la stratégie de gestion des risques en matière douanière.

¹³ Communication de la Commission intitulée «Faire passer l'union douanière à l'étape supérieure: un plan d'action» (COM(2020) 581), 28 septembre 2020.

¹⁴ Voir, par exemple [rapport annuel relatif à 2020](#), point 3.18, [rapport spécial 04/2021](#) et [rapport spécial 12/2019](#) «Commerce électronique: la perception de la TVA et des droits de douane reste problématique à bien des égards».

Figure 3.4 – Mise en œuvre, par la Commission, de son plan d'action en matière douanière (situation à la fin de 2021)

Domaine	Actions permanentes (aucun délai fixé)	Actions ponctuelles	
		Délai postérieur à 2021	Délai avant la fin de 2021
 TOTAL: 29 actions	 5	 11	 Réalisée dans les délais: 1 Reportées: 12
A. Gérer plus efficacement les risques en matière douanière afin de permettre des contrôles plus efficaces	 2	 2	 1
B. Gérer le commerce électronique	0	 3	 1
C. Renforcer et faciliter le respect des obligations	 3	 2	 9
D. Services douaniers agissant comme une entité unique	0	 4	 2

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission et de nos propres travaux d'audit.

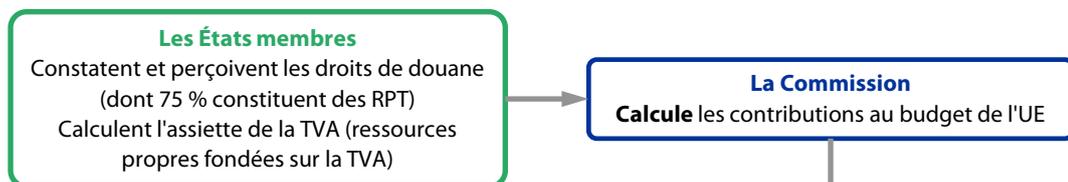
3.14. Toute insuffisance potentielle dans la mise en œuvre du protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord est susceptible de comporter des risques pour la bonne application du code des douanes de l'Union, en particulier en ce qui concerne les contrôles douaniers sur les marchandises importées dans l'UE via l'Irlande du Nord. Cela pourrait avoir une incidence sur les montants de RPT perçus par les États membres. La Commission a commencé à élaborer sa stratégie de suivi pour évaluer et atténuer ces risques, mais ses travaux à cet égard ne sont pas encore achevés.

Le nombre de réserves TVA et de points ouverts concernant les RPT a diminué, mais des faiblesses subsistent dans leur gestion

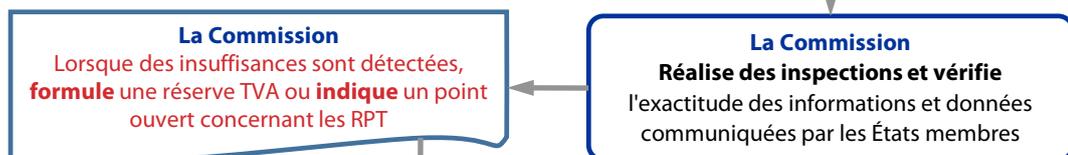
3.15. La *figure 3.5* représente le processus que la Commission suit pour vérifier le calcul, par les États membres, des RPT et des *assiettes TVA*. L'*annexe 3.2* donne une vue d'ensemble des réserves et des points ouverts en suspens concernant les faiblesses détectées. Nous avons constaté que la Commission avait amélioré ses travaux de suivi visant à lever les *réserves TVA*, dont le nombre est passé de 104 en 2020 à 82 en 2021 (soit une baisse de 21 %), et à clôturer les *points ouverts concernant les RPT*, dont le nombre a baissé de 326 en 2020 à 304 en 2021 (soit une diminution de 7 %). Bien que nous ayons également remarqué des progrès dans la résolution des problèmes de longue date, nous avons recensé huit réserves TVA (10 % du total) et 104 points ouverts concernant les RPT (34 % du total) en suspens depuis plus de cinq ans.

Figure 3.5 – Processus de vérification des assiettes TVA et des RPT des États membres

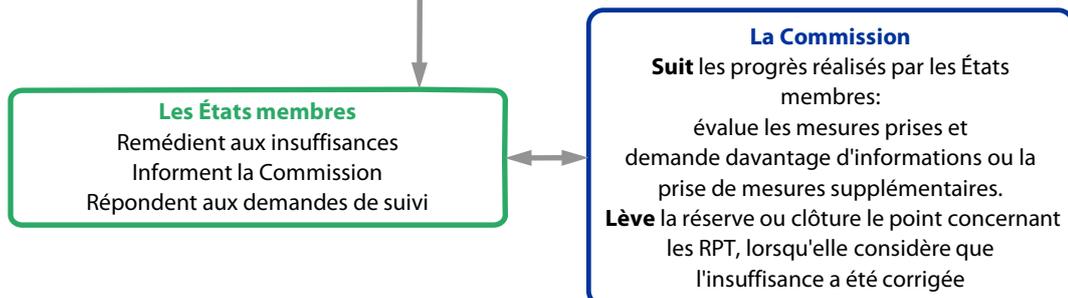
PREMIÈRE ÉTAPE: calcul



DEUXIÈME ÉTAPE: vérification et signalement



TROISIÈME ÉTAPE: suivi et levée



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

3.16. Nous avons examiné la gestion des 17 réserves TVA qui avaient trait à des faiblesses dans l'application, par les États membres, de la directive TVA¹⁵ et au sujet desquelles la Commission avait engagé des *procédures d'infraction* ou lancé des enquêtes pour manquement. Cinq de ces réserves étaient en suspens depuis longtemps. Dans 12 cas (71 %), la procédure d'infraction ou l'enquête avait déjà pris fin, mais l'État membre concerné n'en avait pas encore calculé l'impact financier. Selon nous, cela tient au fait que la Commission n'a pas appliqué une approche commune afin d'assigner aux États membres des délais pour calculer et appliquer les corrections financières de leur ressource propre fondée sur la TVA résultant de ces procédures et enquêtes.

3.17. Notre examen de la gestion des points ouverts concernant les RPT a montré que le nombre de points ouverts de longue date avait fortement diminué entre 2019 et 2021 et que la Commission avait actualisé sa procédure de traitement des résultats des inspections relatives aux RPT, sans toutefois y inclure de système permettant de classer les défaillances des États membres par ordre de priorité. Elle n'a pas non plus fixé d'échéances pour leurs actions de suivi (voir [annexe 3.3](#)) en se fondant sur les réponses des États membres. Les faiblesses que nous avons précédemment signalées en matière de clôture des points ouverts de longue date n'ont donc pas encore été entièrement corrigées.

Les travaux de la Commission relatifs au RNB pâtissent des retards pris par les États membres

3.18. La Commission a lancé le nouveau cycle de vérification du RNB, qui couvre la période 2020-2024. Ce cycle vise à déterminer si les procédures utilisées par les États membres pour établir leurs comptes nationaux sont conformes au SEC 2010¹⁶ et si les données RNB sont fiables, complètes et comparables¹⁷. Nous avons constaté que 18 États membres et le Royaume-Uni avaient respecté le délai légal du 31 décembre

¹⁵ Directive 2006/112/CE du Conseil relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

¹⁶ Règlement (UE) n° 549/2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne.

¹⁷ Règlement (UE) 2019/516 relatif à l'harmonisation du revenu national brut aux prix du marché.

2021¹⁸ pour transmettre à la Commission leurs *inventaires RNB*, qui décrivent leurs procédures d'établissement des données statistiques. Quatre autres États membres ont communiqué ces inventaires en janvier 2022, et la Commission a émis, en février 2022, des réserves RNB générales¹⁹ pour les cinq États membres restants²⁰. Ces réserves risquent de retarder la clôture du cycle de vérification du RNB.

3.19. Nous avons également constaté que neuf États membres (et le Royaume-Uni)²¹ avaient tardé à prendre des mesures à l'égard des réserves RNB spécifiques sur des opérations et/ou des *réserves transversales*²² émises dans le cadre du précédent cycle de vérification (2016-2019) et dont le délai de traitement était fixé à septembre 2021. Ces retards ont des répercussions sur les travaux de la Commission visant à la levée des réserves correspondantes, qui ne seront peut-être pas terminés dans le délai prévu, à savoir en 2022. À la fin de 2021, 24 % des réserves RNB spécifiques sur des opérations avaient été levées (soit 38 des 157 réserves de ce type en suspens à la fin de 2020; voir [annexe 3.2](#)). La Commission a prolongé d'un an (jusqu'à septembre 2022) le délai de traitement de deux des cinq réserves RNB transversales²³ en raison d'un retard dans l'approbation des lignes directrices dont les États membres ont besoin.

¹⁸ Article 3 du [règlement d'exécution \(UE\) 2020/1546](#) établissant la structure et les modalités de l'inventaire des sources et des méthodes utilisées pour produire les agrégats du revenu national brut et leurs composantes conformément au système européen des comptes (SEC 2010).

¹⁹ La Commission recourt aux réserves générales dans des situations exceptionnelles où il existe un risque significatif que les intérêts financiers de l'UE ne soient pas protégés, par exemple lorsqu'un État membre ne transmet pas dûment son inventaire RNB.

²⁰ La Grèce, la Croatie, le Luxembourg, Malte et la Roumanie.

²¹ La Bulgarie, la Grèce, l'Espagne, la Croatie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie et le Royaume-Uni.

²² Les *réserves RNB* invitent les États membres à améliorer des procédures d'établissement spécifiques.

²³ Contrairement aux réserves spécifiques sur des opérations, qui visent différents États membres, les réserves transversales sont utilisées lorsqu'une question relative au calcul du RNB a une incidence pour tous les États membres et que ceux-ci doivent, dès lors, mettre en œuvre une solution harmonisée en convenant des aspects techniques avec Eurostat.

Rapports annuels d'activités

3.20. Les informations relatives à la régularité fournies dans les rapports annuels d'activités 2021 publiés par la DG BUDG et par Eurostat corroborent globalement nos constatations et nos conclusions.

3.21. Pour la sixième année consécutive, la DG BUDG a maintenu la *réserve* concernant l'inexactitude des montants de RPT mis à la disposition du budget de l'UE due à la sous-évaluation de produits textiles et de chaussures importés de Chine de 2011 à 2017. Cette réserve a été initialement émise en 2016, les pertes de RPT imputables au Royaume-Uni étant alors évaluées à 2,1 milliards d'euros, avant que la Commission l'étende à d'autres États membres en 2018, sans donner de chiffres. Un montant supplémentaire de 2,1 milliards d'euros d'intérêts a également été inscrit dans les comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2021.

3.22. Dans nos rapports annuels relatifs aux exercices 2019 et 2020, nous avons relevé que, selon la Commission, les stratégies de contrôle douanier appliquées par les États membres pour parer au risque de sous-évaluation des importations laissaient, dans l'ensemble, toujours à désirer²⁴. Nous avons examiné les suites que la Commission a données à ses constatations en 2021 et nous avons observé que, pour 22 États membres, les points ouverts correspondants concernant les RPT étaient toujours en suspens. Nos constatations et nos conclusions concordent avec les informations fournies à l'appui de la réserve émise dans le rapport annuel d'activités de la DG BUDG.

3.23. Le 8 mars 2022, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a publié sa décision finale sur la procédure d'infraction ouverte par la Commission à l'encontre du Royaume-Uni. Elle a conclu que le Royaume-Uni avait manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu du droit de l'Union en ce qui concerne les ressources propres. Dans son arrêt, la CJUE a approuvé la méthode de la Commission consistant à quantifier les pertes de RPT en se fondant sur des données statistiques. Cependant, elle a partiellement contesté le calcul de la Commission, en raison d'incertitudes concernant le montant de ressources propres qui serait dû par le Royaume-Uni et a fourni des orientations pour le recalculer. La Commission a commencé à analyser l'arrêt de la CJUE et son incidence sur ses calculs, mais n'a pas encore revu son estimation des pertes de RPT en conséquence de l'arrêt.

²⁴ [Rapport annuel relatif à 2020](#), point 3.19, et [rapport annuel relatif à 2019](#), point 3.14.

Conclusion et recommandations

Conclusion

3.24. 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. Cependant, les principaux contrôles internes des RPT que nous avons évalués dans certains États membres, de même que la gestion, par la Commission, des réserves TVA et des points ouverts relatifs aux RPT se sont avérés partiellement efficaces en raison de faiblesses persistantes (voir points [3.10](#) à [3.12](#) et [3.15](#) à [3.17](#)).

3.25. Nous avons également observé que la mise en œuvre de plusieurs actions du plan d'action en matière douanière de la Commission (voir point [3.13](#)) destinées à contribuer à réduire le manque à gagner sur les droits de douane avait été retardée. Cette faiblesse n'a aucune incidence sur notre opinion d'audit concernant les recettes, car elle n'est pas liée aux opérations sous-jacentes aux comptes, mais plutôt au risque que les RPT ne soient pas perçues en totalité.

Recommandations

3.26. L'[annexe 3.3](#) présente les constatations résultant de notre examen de suivi des deux recommandations formulées dans notre rapport annuel relatif à l'exercice 2018. La Commission a intégralement mis en œuvre une recommandation, puisqu'elle a amélioré ses contrôles des relevés de RPT. L'autre recommandation a été mise en œuvre à pratiquement tous égards. En effet, l'analyse du niveau de risque par État membre selon les résultats des précédentes inspections relatives aux RPT, et notamment des risques liés à l'établissement de la comptabilité des RPT, n'est pas systématiquement documentée dans l'évaluation des risques réalisée par la Commission.

3.27. Nous avons également procédé à un examen concernant deux recommandations formulées dans notre rapport annuel relatif à l'exercice 2019 qui avaient un délai de mise en œuvre en 2021 (voir [annexe 3.3](#)). La Commission a mis en œuvre une recommandation à certains égards, tandis que l'autre l'a été à pratiquement tous égards. En ce qui concerne la recommandation n° 1 a), la Commission n'a pas encore collecté et analysé les données sur les importations au niveau de l'UE afin d'identifier les importateurs présentant le plus grand risque (voir

point 3.13). Pour ce qui est de la recommandation n° 1 b), les retards pris par certains États membres pour fournir les données à introduire nécessairement dans le système informatique douanier amélioré «Surveillance III» pourraient empêcher la Commission de diffuser en temps utile des orientations sur la manière d'utiliser le système pour analyser des données. Pour ce qui a trait à la recommandation n° 2, voir point 3.17.

3.28. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2021, nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.

Recommandation n° 3.1 – Prendre des mesures pour garantir la fiabilité des relevés de RPT de l'Italie

Prendre les mesures nécessaires (y compris en lançant des procédures d'infraction, le cas échéant) pour que l'Italie remédie aux faiblesses de longue date de sa comptabilité des RPT. Les mesures devraient viser à éliminer les divergences persistantes qui nuisent à la fiabilité des relevés italiens des droits perçus et des droits restant à percevoir.

Quand? D'ici la mi-2023.

Recommandation n° 3.2 – Améliorer la gestion des réserves TVA

Revoir les procédures de gestion des réserves TVA afin d'assigner des délais plus stricts et plus harmonisés aux autorités nationales et de rendre plus efficaces le suivi et la levée des réserves.

Quand? D'ici la mi-2024.

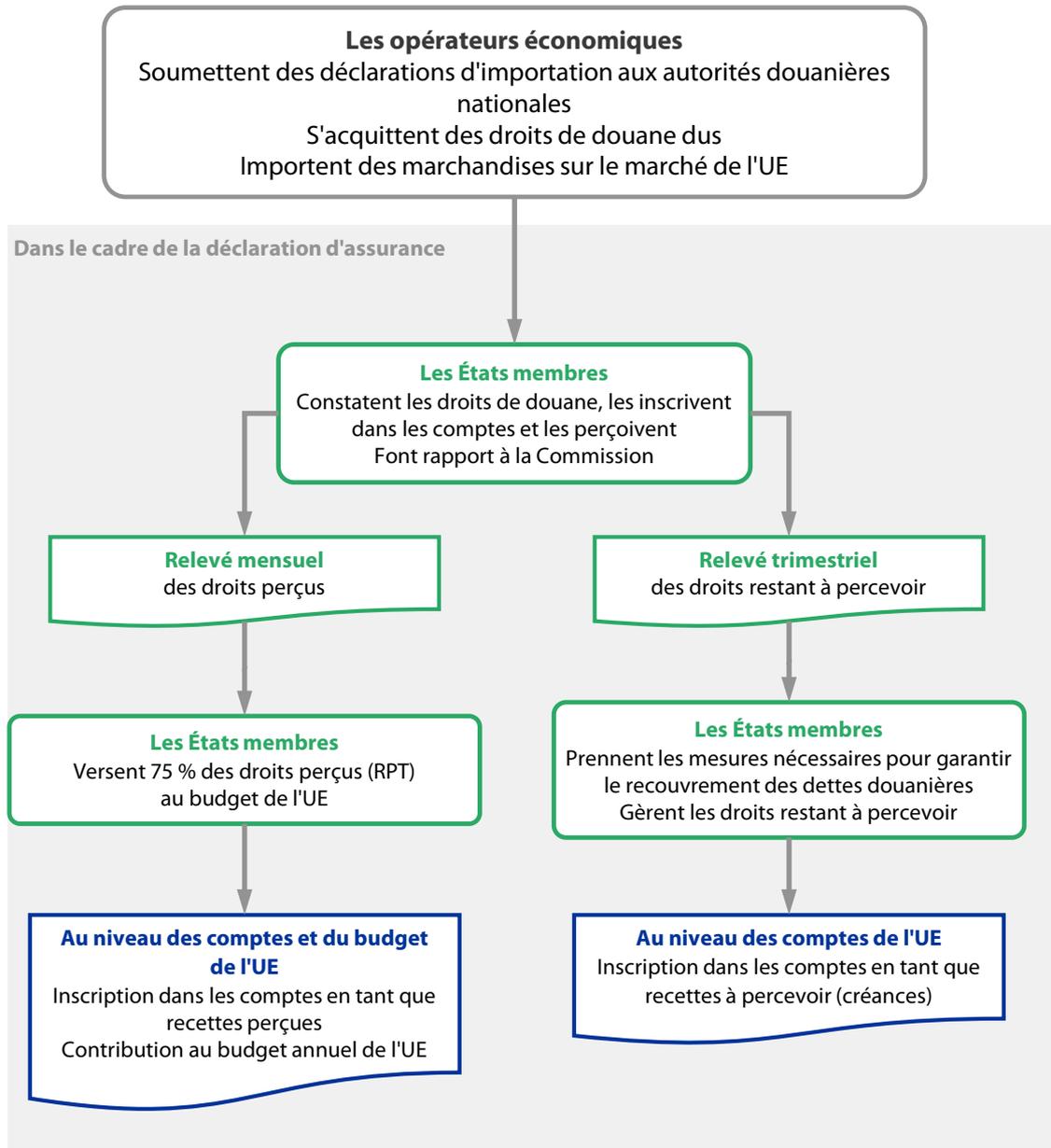
Recommandation n° 3.3 – Améliorer l'évaluation des risques financiers dans le domaine douanier

Améliorer l'évaluation des risques financiers liés aux RPT en mettant en œuvre, dans les délais prévus, les mesures correspondantes de son plan d'action en matière douanière.

Quand? Dans les délais fixés dans le plan d'action en matière douanière.

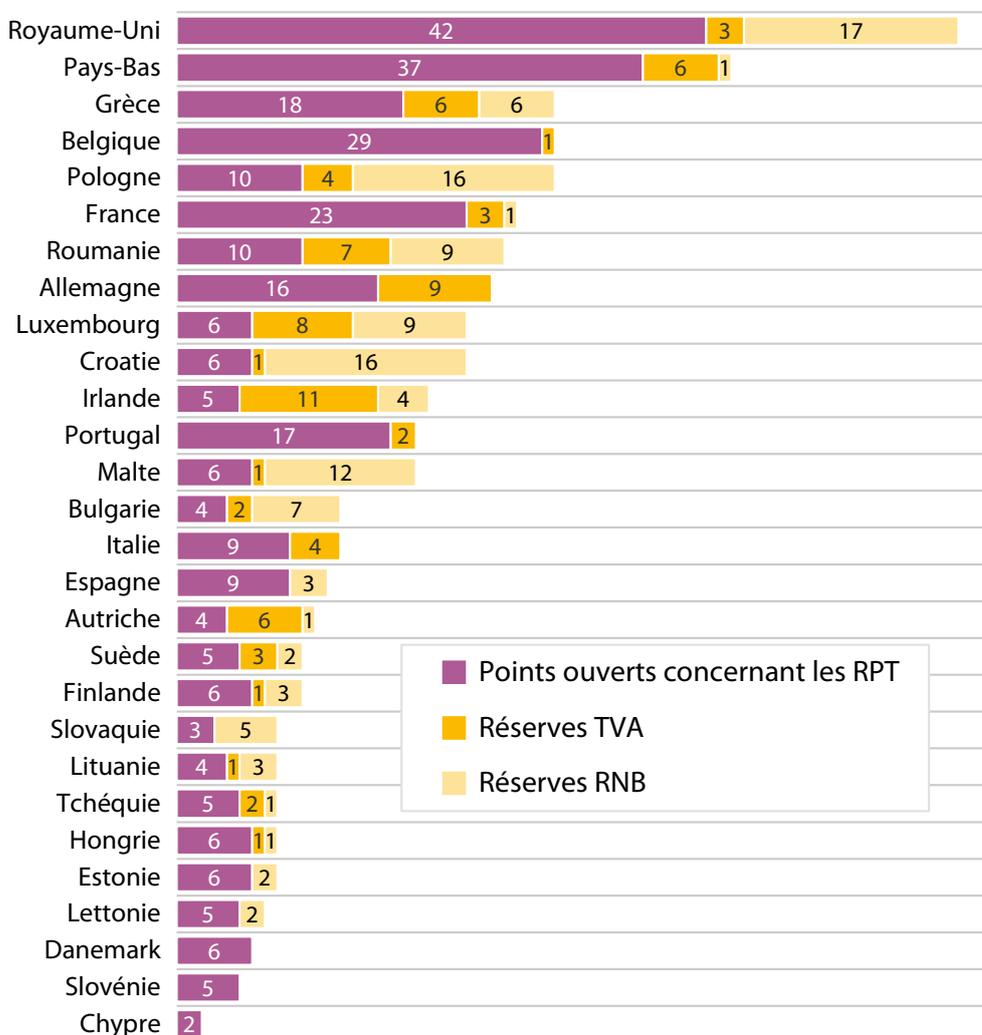
Annexes

Annexe 3.1 – Processus d'établissement des relevés de RPT relatifs aux droits (perçus et restant à percevoir) et leur inscription dans les comptes et au budget de l'UE



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

Annexe 3.2 – Nombre de réserves RNB et TVA ainsi que de points ouverts concernant les RPT en suspens au 31 décembre 2021, par État membre



	Points ouverts concernant les RPT	Réserves TVA	Réserves RNB
TOTAL au 31.12.2021	304	82	121
TOTAL au 31.12.2020	326	104	157

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission²⁵.

²⁵ Les chiffres relatifs aux réserves RNB ne tiennent compte que des réserves spécifiques sur les opérations relatives aux données collectées depuis 2010 dans certaines composantes des comptes nationaux des États membres concernés. Il existe également cinq réserves transversales couvrant tous les États membres ainsi que le Royaume-Uni; aucune n'a été levée en 2021.

Annexe 3.3 – Suivi des recommandations formulées antérieurement

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			
2018	<p>Nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.</p> <p>Recommandation n° 1:</p> <p>D'ici fin 2020, 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.</p>		X				
	<p>Recommandation n° 2:</p> <p>D'ici fin 2020, 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.</p>	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			
2019	<p>Nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.</p> <p>Recommandation n° 1:</p> <p>Fournir régulièrement aux États membres son soutien pour la sélection des importateurs présentant le plus grand risque, en vue des audits a posteriori:</p> <p>a) en collectant et en analysant des données pertinentes sur les importations au niveau de l'UE et en partageant les résultats de son analyse avec les États membres (d'ici fin 2021);</p> <p>b) en fournissant, lorsque Surveillance III sera opérationnel, des orientations sur la manière d'analyser des données dans le cadre de ce nouveau système (en juin 2023).</p>			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			
	<p>Recommandation n° 2:</p> <p>D'ici fin 2021, réviser ses procédures:</p> <p>a) en établissant, pour le suivi des points ouverts concernant les RPT, un système fondé sur des critères quantitatifs et qualitatifs qui permettent de classer par ordre de priorité les insuffisances détectées dans les États membres;</p> <p>b) en fixant des échéances pour le traitement de ces insuffisances par les États membres et pour les actions de suivi, y compris le calcul des intérêts de retard et le recouvrement des montants qui doivent être mis à la disposition du budget de l'UE.</p>		X				

Source: Cour des comptes européenne.

Chapitre 4

Marché unique, innovation et numérique

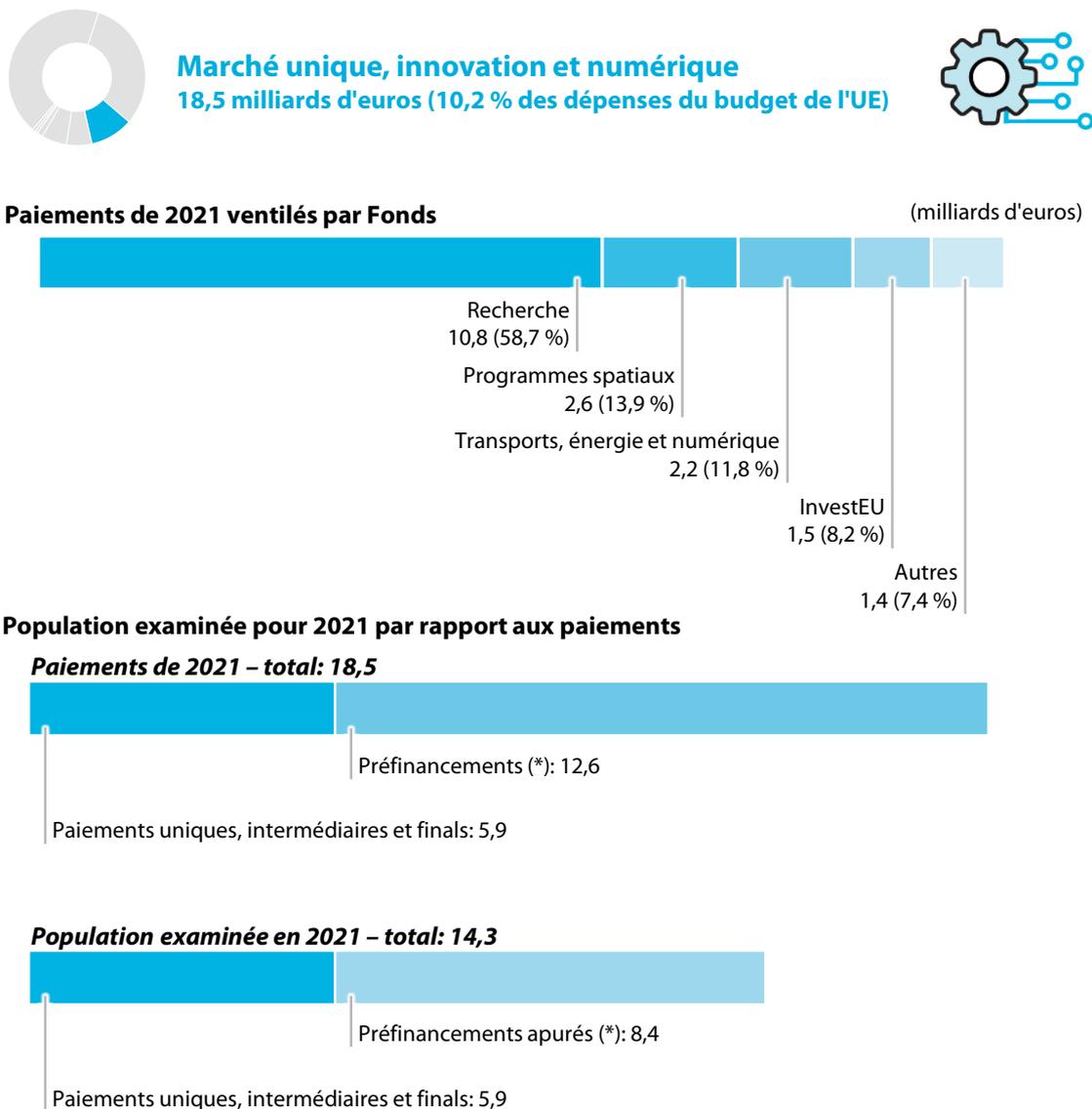
Table des matières

	Points
Introduction	4.1. - 4.5.
Brève description	4.2. - 4.4.
Étendue et approche de l'audit	4.5.
Régularité des opérations	4.6. - 4.22.
La plupart des erreurs quantifiables décelées dans les dépenses de recherche concernent encore des frais de personnel inéligibles	4.12. - 4.19.
Erreur de calcul des taux horaires	4.13. - 4.16.
Problèmes quantifiables liés à l'enregistrement du temps de travail	4.17.
Ajustements inéligibles apportés aux périodes de déclaration précédentes et autres erreurs dans les frais de personnel	4.18. - 4.19.
Les entités privées, notamment les PME et les nouveaux participants, ont tendance à commettre des erreurs	4.20. - 4.21.
Types d'erreurs dans les autres coûts directs	4.22.
Examen des systèmes informatiques de gestion des subventions de recherche	4.23. - 4.27.
Rapports annuels d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance	4.28. - 4.36.
Conclusion et recommandations	4.37. - 4.40.
Conclusion	4.37. - 4.38.
Recommandations	4.39. - 4.40.
Annexes	
Annexe 4.1 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «Marché unique, innovation et numérique»	

Introduction

4.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la rubrique 1 «Marché unique, innovation et numérique» du cadre financier pluriannuel (rubrique 1 du CFP). La *figure 4.1* donne une vue d'ensemble des principales activités et dépenses relevant de cette rubrique, réalisées en 2021.

Figure 4.1 – Paiements et population examinée



(*) Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir *annexe 1.1*, point 12).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2021.

Brève description

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

4.3. Horizon 2020¹ reste le principal programme dans le domaine de la recherche et de l'innovation, son successeur (Horizon Europe²) et son prédécesseur (le septième programme-cadre ou 7^e PC³) ne représentant qu'une infime fraction de la population que nous avons contrôlée pour 2021. La rubrique 1 du CFP englobe également les grands projets d'infrastructures relevant du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), ainsi que les programmes spatiaux Galileo (le système de radionavigation par satellite de l'UE), EGNOS (le système européen de navigation par recouvrement géostationnaire) et Copernicus (le programme européen d'observation de la Terre). Elle comprend le Fonds InvestEU, qui, avec Horizon Europe, bénéficie par ailleurs d'un financement supplémentaire provenant de NextGenerationEU.

4.4. La majeure partie des dépenses consacrées à ces programmes sont gérées directement par la Commission, notamment par l'intermédiaire des agences exécutives, et consistent en des subventions octroyées à des bénéficiaires publics ou privés participant à des projets. La Commission verse des préfinancements aux bénéficiaires dès la signature d'une convention de subvention, puis rembourse les coûts financés par l'UE qu'ils déclarent, déduction faite de ces préfinancements. Les programmes spatiaux sont généralement gérés indirectement sur la base de conventions de délégation signées entre la Commission et des organismes spécialisés chargés de la mise en œuvre (tels que l'Agence spatiale européenne). Les instruments financiers relevant d'InvestEU sont principalement mis en œuvre par la BEI ou le FEI, qui recourent eux-mêmes à des intermédiaires financiers.

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

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

³ Le septième programme-cadre de recherche et de développement technologique (2007-2013).

Étendue et approche de l'audit

4.5. En ce qui concerne cette rubrique du CFP, conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'**annexe 1.1**, nous avons examiné en 2021:

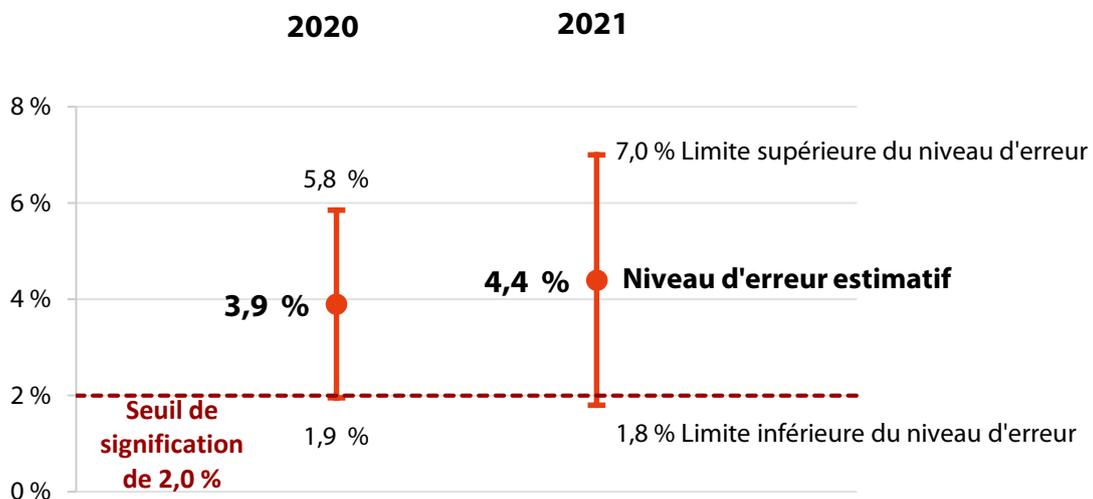
- a) un échantillon statistique représentatif de 130 opérations couvrant tout l'éventail des dépenses relevant de cette rubrique du CFP. Il était composé de 87 opérations dans le domaine de la recherche et de l'innovation (84 relevant d'Horizon 2020 et 3, du 7^e PC) et de 43 opérations concernant d'autres programmes et activités, à savoir, notamment, le MIE, divers autres instruments financiers et les programmes spatiaux. Les bénéficiaires contrôlés étaient établis dans 21 États membres et 6 pays tiers. Notre objectif était d'estimer le niveau d'erreur pour cette rubrique du CFP et de contribuer ainsi à notre déclaration d'assurance;
- b) une sélection de systèmes informatiques, afin d'approfondir nos connaissances des différents systèmes utilisés par la Commission pour les programmes de recherche (notamment la suite eGrants) et d'examiner comment les flux d'informations de gestion ont été établis à la suite de la délégation de responsabilités de la direction générale de la recherche et de l'innovation (DG RTD) à l'Agence exécutive européenne pour la recherche (REA);
- c) les informations sur la régularité figurant dans les rapports annuels d'activités de la direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN), de la DG RTD ainsi que de la REA, et reprises dans le rapport annuel de la Commission sur la gestion et la performance.

Régularité des opérations

4.6. Sur les 130 opérations examinées, 55 (42 %) comportaient des erreurs. Sur la base des 38 erreurs que nous avons quantifiées, nous estimons que le niveau d'erreur s'élève à 4,4 %⁴ (voir *figure 4.2*). La *figure 4.3* montre comment se décompose notre niveau d'erreur estimatif pour 2021 et fait la distinction entre les opérations concernant la recherche et les autres.

Figure 4.2 – Estimation de l'impact des erreurs quantifiables

Estimation de l'impact des erreurs quantifiables



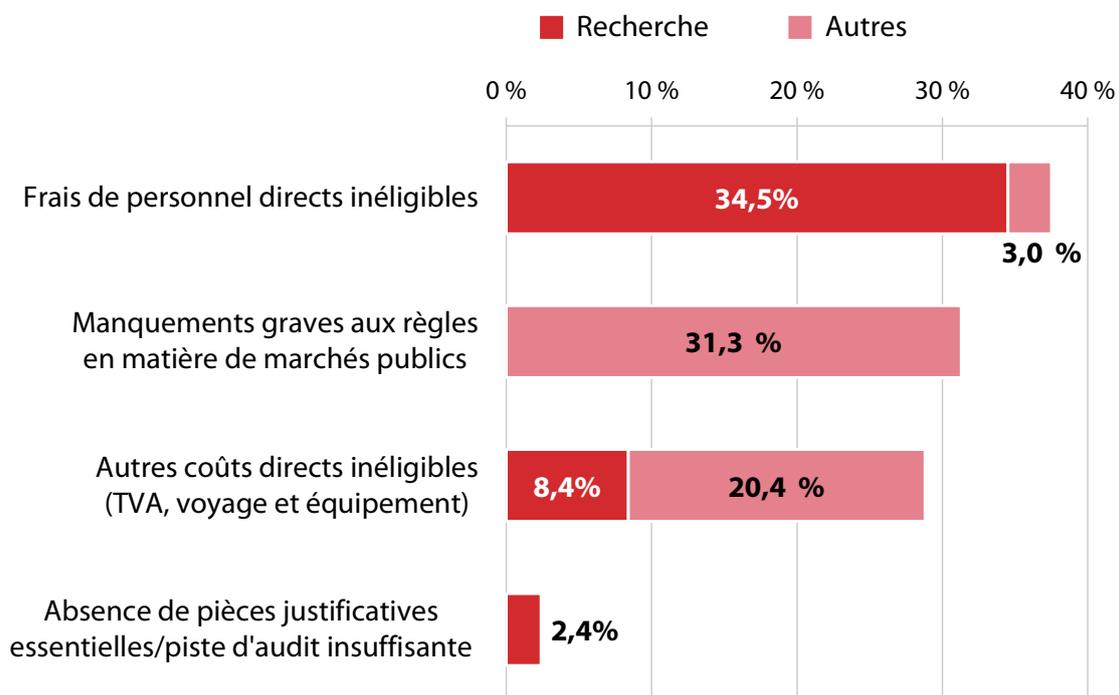
Taille de l'échantillon

Année	Taille de l'échantillon
2020	133 opérations
2021	130 opérations

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 1,8 % et 7,0 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur).

Figure 4.3 – Ventilation du niveau d'erreur estimatif, par type d'erreur



Source: Cour des comptes européenne.

4.7. La majorité (plus de 97 %) des projets de recherche retenus dans notre échantillon d'opérations à contrôler (au nombre de 87) relevaient une nouvelle fois d'Horizon 2020, tandis qu'aucun ne concernait encore Horizon Europe⁵. Nous avons précédemment fait état des améliorations apportées à la conception des programmes et à la stratégie de contrôle de la Commission en ce qui concerne Horizon 2020⁶. Certaines simplifications, en particulier l'application d'un taux forfaitaire pour les *coûts indirects*, ont facilité la vie des bénéficiaires et sont susceptibles de réduire le risque d'erreur. Cependant, les résultats de nos travaux d'audit indiquent que cela n'a pas permis de faire passer le taux d'erreur sous le seuil de signification de 2 %.

⁵ 2021 a été la première année de mise en œuvre du programme-cadre Horizon Europe. Le règlement correspondant n'a pas été adopté à la date prévue, ce qui a retardé le lancement du programme. À la fin de l'exercice, 19 conventions de subvention et un accord-cadre seulement avaient été signés, et un nombre minime de paiements, effectués (principalement des préfinancements).

⁶ Par exemple au point 5.13 du [rapport annuel relatif à 2018](#) et dans le [rapport spécial n° 28/2018](#) intitulé «La plupart des mesures de simplification intégrées dans Horizon 2020 ont facilité la vie des bénéficiaires, mais des améliorations restent possibles».

4.8. Les dépenses relevant d'Horizon 2020 et du 7^e PC restent un domaine à haut risque, ainsi que l'une des principales sources des erreurs que nous décelons. Nous avons mis au jour des erreurs quantifiables en rapport avec des coûts inéligibles pour 29 des 87 opérations relatives à la recherche et à l'innovation comprises dans notre échantillon. Ces erreurs contribuent pour 45 % à notre niveau d'erreur estimatif pour cette rubrique en 2021.

4.9. Dans le cas des autres programmes et activités, nous avons détecté des erreurs quantifiables pour 9 des 43 opérations de l'échantillon. Il s'agissait notamment:

- a) de deux cas d'irrégularité dans une procédure de marché public (l'une en lien avec le MIE et l'autre avec l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER));
- b) de travaux déclarés et remboursés deux fois (projet relevant du MIE, voir [encadré 4.3](#));
- c) du remboursement de coûts non prévus dans le contrat-cadre (MIE);
- d) du financement d'un actif inéligible (MIE).

4.10. La Commission avait appliqué des mesures correctrices qui ont eu une incidence directe sur cinq 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 0,2 point de pourcentage. Dans 12 cas où des erreurs quantifiables ont été commises par des bénéficiaires finals, les procédures de contrôle mises en place par la Commission n'ont pas permis de prévenir ou de détecter et de corriger les erreurs avant que les dépenses soient acceptées. La plupart des erreurs non détectées concernaient des frais de personnel (10 des 12 cas). Si la Commission ou les auditeurs engagés par les bénéficiaires⁷ avaient fait un bon usage de toutes les informations à leur disposition, le niveau d'erreur estimatif pour ce chapitre aurait été inférieur de 1,7 point de pourcentage.

⁷ L'un des éléments du système de contrôle de la Commission est constitué des certificats relatifs aux états financiers délivrés par les auditeurs engagés par les bénéficiaires (voir point [4.11](#)).

4.11. En ce qui concerne les dépenses de recherche, des auditeurs, engagés par les bénéficiaires eux-mêmes au terme des projets, délivrent des certificats relatifs aux états financiers (CFS). Ces certificats doivent permettre à la Commission de vérifier si les coûts déclarés dans les états financiers sont éligibles. Or, nous avons signalé à plusieurs reprises qu'ils présentaient des faiblesses⁸. Cette année, nous avons constaté que 9 des 12 cas d'erreurs quantifiables détectables n'avaient été décelés ni par les auditeurs qui ont délivré les certificats, ni par la Commission.

La plupart des erreurs quantifiables décelées dans les dépenses de recherche concernent encore des frais de personnel inéligibles

4.12. Malgré des efforts de simplification, les règles d'Horizon 2020 en matière de déclaration des frais de personnel restent complexes, et le calcul de ces frais demeure une importante source d'erreurs dans les déclarations de coûts. Comme nous l'avons indiqué dans nos précédents rapports annuels⁹ et dans notre rapport spécial n° 28/2018, à certains égards, la méthode de calcul des frais de personnel a gagné en complexité dans le cadre d'Horizon 2020 (voir points **4.14** et **4.15**), ce qui a accru le risque d'erreur. Parmi les opérations relatives à la recherche de notre échantillon, 29 comportaient des erreurs quantifiables, dont 26, soit plus de 89 %, étaient liées à des frais de personnel qui, bien qu'inéligibles, ont été déclarés et remboursés.

Erreur de calcul des taux horaires

4.13. La mauvaise application de la méthode de calcul des frais de personnel, en particulier des taux horaires, reste la principale cause d'erreur dans 18 cas sur 26.

⁸ [Rapport annuel relatif à 2018](#), point 5.15, [rapport annuel relatif à 2019](#), point 4.10, et [rapport annuel relatif à 2020](#), point 4.11.

⁹ [Rapport annuel relatif à 2017](#), point 5.34, [rapport annuel relatif à 2018](#), point 5.16, [rapport annuel relatif à 2019](#), point 4.11 et [rapport annuel relatif à 2020](#), point 4.13. Voir également la recommandation n° 1 du [rapport annuel relatif à 2017](#), qui n'a toujours pas été intégralement mise en œuvre.

4.14. Les bénéficiaires ne peuvent déclarer les coûts salariaux réels pour l'exercice en cours que s'ils utilisent le taux horaire mensuel. Or, nos audits ont montré que les calculs qu'implique cette option sont trop complexes, et donc rarement corrects. La principale difficulté réside dans la nécessité d'imputer les paiements générés sur une période supérieure à un mois (tels que le pécule de vacances et le treizième mois) à chacun des mois où les droits ont effectivement été acquis. Les bénéficiaires commettent souvent des erreurs dans cette imputation, de sorte que leurs calculs aboutissent à des taux mensuels erronés.

4.15. Comme nous l'avons déjà signalé dans nos précédents rapports annuels¹⁰, la règle qui impose d'utiliser le taux horaire annuel applicable lors du dernier exercice comptable clôturé pour déclarer les coûts afférents à l'année de déclaration (non clôturée) suivante est aussi source d'erreurs. Nous avons constaté que cela était toujours le cas en 2021.

4.16. D'autres problèmes ont conduit à l'application de taux horaires incorrects, notamment l'utilisation d'un nombre annuel d'heures productives inexact et l'intégration d'éléments inéligibles dans les coûts salariaux (par exemple les primes inéligibles).

Problèmes quantifiables liés à l'enregistrement du temps de travail

4.17. Outre la mauvaise application de la méthode de calcul des frais de personnel, nous avons relevé 11 cas quantifiables où des faiblesses dans l'enregistrement du temps de travail ont entraîné la déclaration de frais de personnel inéligibles. Il s'agissait principalement d'heures déclarées pendant des absences, des jours fériés et des week-ends, ainsi que d'heures enregistrées par erreur, d'heures non enregistrées dans les fiches de paie (non payées) ou non étayées par des feuilles de présence ou tout autre relevé du temps de travail. L'exemple donné dans l'*encadré 4.1* en fournit une illustration.

¹⁰ Rapport annuel relatif à 2020, point 4.14, et rapport annuel relatif à 2019, point 4.12.

Encadré 4.1

Exemple de coûts rendus inéligibles par l'absence de relevés du temps de travail

Notre examen des frais de personnel déclarés par une PME a révélé l'absence de relevés du temps de travail ou d'autres éléments de preuve à l'appui d'un grand nombre d'heures imputées au projet par deux agents. En outre, en analysant les relevés fournis pour les autres employés, nous avons constaté qu'un membre du personnel avait déclaré pour le projet 225 heures de travail qui ne figuraient pas sur les relevés du temps de travail et que, dans le cas de deux autres membres du personnel, des heures avaient été déclarées alors que ces personnes étaient en congé annuel. Sur les 2 550 heures que nous avons examinées, 1 277 étaient inéligibles (soit 50 %).

Ajustements inéligibles apportés aux périodes de déclaration précédentes et autres erreurs dans les frais de personnel

4.18. Horizon 2020 a introduit une nouvelle règle qui prévoit que des ajustements ne peuvent être apportés aux états financiers en lien avec le taux horaire qu'à titre exceptionnel, à savoir uniquement pour corriger une erreur dans son calcul. Dans tous les autres cas, les frais déjà déclarés ne peuvent être ni ajustés ni modifiés (*par exemple pour tenir compte d'un taux horaire différent après la clôture de l'exercice*). Nous avons relevé quelques cas où le bénéficiaire avait procédé à tort à de tels ajustements des frais de personnel précédemment déclarés après recalcul des taux horaires sur la période de déclaration suivant la clôture de l'exercice.

4.19. La déclaration des frais de personnel a donné lieu à d'autres erreurs, comme le non-respect de la règle du double plafond, l'utilisation de coûts salariaux théoriques plutôt que réels, la déclaration de mois inéligibles pour le personnel travaillant exclusivement sur le projet (mois déclarés dans leur intégralité alors que les personnes concernées avaient travaillé moins de la moitié des jours ouvrables) et la déclaration de coûts de sous-traitance en frais de personnel. Nous avons également décelé des coûts inéligibles liés à un chercheur expérimenté travaillant dans le cadre d'une action Marie Skłodowska-Curie (AMSC). Ce cas est décrit dans l'[encadré 4.2](#).

Encadré 4.2

Exemple d'un chercheur expérimenté ayant bénéficié, à tort, d'une bourse individuelle au titre d'une action Marie Skłodowska-Curie

Dans le cas d'un projet AMSC (bourses individuelles) que nous avons examiné, le chercheur expérimenté sélectionné et employé par le bénéficiaire de la subvention ne remplissait pas les conditions d'éligibilité fixées pour l'action concernée. Ces conditions prévoyaient qu'à la date limite de dépôt des propositions (en l'occurrence le 10 septembre 2015), le candidat devait soit être titulaire d'un doctorat, soit pouvoir justifier d'une expérience d'au moins quatre ans en équivalent temps plein dans le domaine de la recherche. Le chercheur en question a obtenu son doctorat plus de deux mois après la date limite fixée. En outre, sur la base des informations présentées dans la demande de subvention et utilisées par la Commission pour son évaluation ainsi que par la Cour pour son audit, l'autre condition n'était pas non plus respectée, étant donné qu'il avait entamé son cursus de doctorat à temps plein le 1^{er} octobre 2011. Par conséquent, les quatre années d'expérience dans la recherche n'ont été acquises que le 30 septembre 2015, soit, là encore, après la date limite fixée. Il n'aurait donc dû être ni autorisé à participer à l'appel ni sélectionné pour le projet, ce qui rend inéligibles les coûts y afférents.

Les entités privées, notamment les PME et les nouveaux participants, ont tendance à commettre des erreurs

4.20. L'une des stratégies pour promouvoir la recherche européenne consiste à renforcer la participation du secteur privé, en particulier des nouveaux participants et des PME. Plus de la moitié des erreurs quantifiables mises au jour (15 sur 29) concernaient le financement de bénéficiaires privés, même si notre échantillon de 130 opérations n'en comportait que 44 de ce type (34 %). Les PME représentaient 14 % de l'échantillon, mais 33 % des erreurs quantifiables.

4.21. En outre, dans neuf des cas où les erreurs quantifiables concernaient des PME, les différentes demandes contrôlées comportaient de multiples erreurs qui ont donné lieu à la déclaration de coûts inéligibles (voir exemple dans l'[encadré 4.1](#)). Ces résultats indiquent que les PME sont davantage susceptibles de commettre des erreurs que les autres bénéficiaires, constat que les audits de la Commission¹¹ et nos précédents rapports annuels¹² confirment également.

Types d'erreurs dans les autres coûts directs

4.22. Les types d'erreurs que nous avons relevés dans les autres catégories de coûts concernaient notamment des frais d'équipement inéligibles en raison d'erreurs de calcul de l'amortissement, des coûts non supportés, des erreurs dans la déclaration des frais de voyage, l'application de taux de change incorrects et une facture de travaux déclarée deux fois. L'[encadré 4.3](#) revient en détail sur ce dernier type d'erreur.

Encadré 4.3

Des coûts de travaux déclarés et remboursés deux fois

Nous avons constaté, dans un projet relevant du MIE, que le bénéficiaire avait inscrit dans la déclaration de coûts pour la période contrôlée une facture de travaux d'un montant de 7 681 757 euros, qui avait fait l'objet d'une déclaration et d'un remboursement au cours d'une période de déclaration précédente. Par conséquent, les coûts en question ont été remboursés une seconde fois à tort.

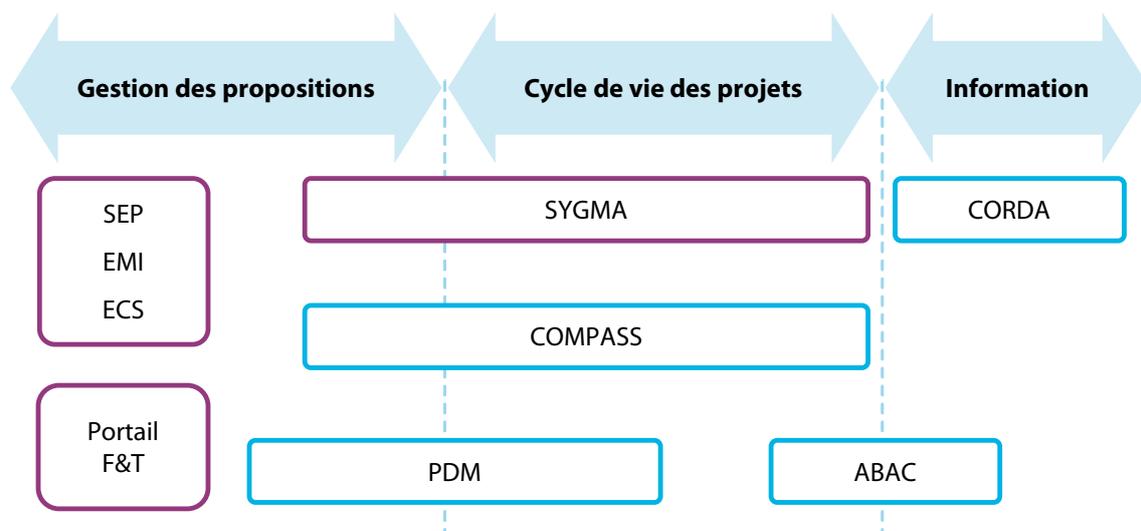
¹¹ Rapport annuel relatif à 2019, point 4.16.

¹² Rapport annuel relatif à 2018, point 5.19, et rapport annuel relatif à 2019, point 4.16.

Examen des systèmes informatiques de gestion des subventions de recherche

4.23. La suite eGrants est la solution commerciale institutionnelle à laquelle la Commission a recours pour la gestion des subventions et des experts. Elle intègre les systèmes utilisés pour l'ensemble du processus, de l'élaboration des programmes de travail et des appels à la gestion de la subvention tout au long de son cycle de vie (Sygma), en passant par la gestion des flux de travail liés aux subventions (Compass). Ces systèmes d'information font partie de ceux utilisés par la Commission pour gérer les subventions octroyées dans le cadre des programmes de recherche (voir [figure 4.4](#)).

Figure 4.4 – Les systèmes informatiques intégrés fournissent une assistance à la Commission et aux participants aux projets à toutes les étapes du processus de subvention



SEP: système destiné au dépôt et à l'évaluation des propositions

EMI: système de gestion des experts externes

ECS: système par lequel les experts externes peuvent poser leur candidature

Portail F&T: guichet unique pour les utilisateurs externes leur permettant de suivre le cycle de vie des subventions

SYGMA: système électronique de gestion des subventions

COMPASS: système intégré de gestion des flux de travail liés aux subventions, aux experts et à l'audit

PDM: système de gestion des données des participants

CORDA: entrepôt stockant les données issues des programmes de recherche et d'innovation

ABAC: système d'information destiné aux opérations budgétaires et comptables

Source: Cour des comptes européenne.

4.24. En 2021, nous avons examiné la suite eGrants, et plus particulièrement les composants Compass et Sygma, ainsi que les processus d'«élaboration des conventions de subvention» et de «communication d'informations et paiement» pendant la mise en œuvre des subventions. Nous avons également analysé les liens entre eGrants et le système de gestion budgétaire de la Commission, ABAC. Grâce à ces travaux, nous entendions approfondir nos connaissances de l'environnement informatique utilisé pour gérer et contrôler le nouveau programme Horizon Europe.

4.25. Cet examen limité nous a permis de constater que les systèmes sont bien intégrés dans l'environnement informatique, les données et les approbations étant transférées automatiquement d'un système à l'autre. Dans Sygma, la Commission met à la disposition des participants un outil (l'assistant pour les frais de personnel «Personnel Costs Wizard») qui les aide dans la déclaration de ces frais. Bien qu'elle en fasse régulièrement la promotion, moins de 10 % des participants y ont recours. Pourtant, s'il était davantage utilisé – en particulier par les PME et les nouveaux participants –, le nombre d'erreurs que nous détectons dans les frais de personnel pourrait s'en trouver réduit.

4.26. Conformément à la base juridique en vigueur, il n'existe aucun lien entre les systèmes comptables des bénéficiaires et le système d'information Sygma. La Commission dispose des données financières d'ordre général concernant les projets prévues par son cadre de contrôle. Les données comptables (informations détaillées sur les factures), y compris des informations justificatives, sont communiquées sur demande dans le cadre d'audits ou de contrôles complémentaires. En d'autres termes, il est impossible d'effectuer des contrôles automatiques à grande échelle.

4.27. En ce qui concerne le transfert des portefeuilles de subventions de la DG RTD à la REA en avril 2021, nous avons constaté que la suite eGrants avait contribué à le faciliter. En effet, il a été possible de tirer parti du fait que tous les services de la Commission concernés ont accès aux mêmes données dans eGrants et que ces données proviennent de la même source.

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

4.28. Les rapports annuels d'activités (RAA) que nous avons examinés¹³ tenaient compte des informations dont disposaient les DG et agences exécutives concernées et présentaient, sur cette base, une évaluation objective de la gestion financière pour ce qui a trait à la régularité des opérations sous-jacentes relatives aux dépenses de la rubrique 1 du CFP.

4.29. Pour Horizon 2020, la DG RTD a fait état d'un taux d'erreur représentatif escompté de 2,29 % pour l'ensemble des DG et autres organes de l'Union gérant les dépenses de l'UE en matière de recherche. Pour la seule DG RTD, le taux d'erreur résiduel, compte tenu des mesures correctrices, s'établit à 1,67 %. Les audits ex post sur lesquels sont fondés ces taux d'erreur portent sur des paiements effectués au cours de la période 2014-2020. Afin de résoudre le problème d'ordre méthodologique précédemment relevé par la Cour et qui donnait lieu à une sous-estimation du taux d'erreur¹⁴, le service commun d'audit a calculé une majoration sur la base de 1 304 audits clôturés en 2020 et 2021. Cela s'est traduit par une augmentation du taux d'erreur de 0,37 point de pourcentage, dont il a été fait état dans le RAA de la DG RTD.

4.30. Le taux d'erreur résiduel à la fin de 2021 pour la DG RTD montre que cette dernière respecte la condition fixée par la Commission¹⁵ et, par conséquent, aucune réserve n'a été émise en ce qui concerne les dépenses relevant d'Horizon 2020. Les taux d'erreur communiqués ont légèrement diminué en 2021.

¹³ Il s'agit de ceux de la DG ECFIN, de la DG RTD et de la REA.

¹⁴ Le taux d'erreur avait été calculé en proportion de la totalité des coûts acceptés, et non des montants effectivement contrôlés. De ce fait, le dénominateur utilisé pour ce calcul était plus élevé, et le taux d'erreur qui en résultait était donc sous-évalué (voir point 5.34 du [rapport annuel relatif à 2018](#)).

¹⁵ Pour Horizon 2020, le taux d'erreur doit être compris dans une fourchette de 2 % à 5 %.

4.31. Comme 2021 était la première année de mise en œuvre d'Horizon Europe¹⁶, seul un nombre minime de paiements ont été effectués (uniquement des préfinancements à la DG RTD). Par conséquent, la DG RTD n'a fait état d'aucun taux d'erreur pour Horizon Europe en 2021. La Commission a fixé pour objectif que le taux d'erreur résiduel d'Horizon Europe ne dépasse pas 2 % à la fin du programme-cadre.

4.32. Dans son RAA 2021, la DG RTD a fait état de 20 recommandations du service d'audit interne (IAS) encore en suspens, dont deux pour lesquelles le délai de mise en œuvre avait expiré. Six des recommandations en suspens (dont une dont le délai de mise en œuvre avait expiré) étaient classées comme «très importantes». La recommandation «très importante» dont le délai avait expiré préconisait de réduire l'exposition financière du budget consacré à la recherche et à l'innovation en recentrant la stratégie de contrôle. L'IAS estime que les plans d'action établis pour donner suite à cette recommandation n'ont été que partiellement mis en œuvre et que les mesures visant à améliorer la qualité des travaux des auditeurs externes engagés n'ont pas encore été finalisées.

4.33. Dans son RAA, la REA a communiqué un taux d'erreur résiduel de 1,75 % pour Horizon 2020 et aucune réserve n'a donc dû être émise en ce qui concerne ce programme.

4.34. Pour ce qui est de la REA, l'IAS a conclu que les systèmes de contrôle interne mis en place pour les processus qu'il a contrôlés étaient efficaces, sauf dans deux domaines, qui ont fait l'objet de recommandations très importantes formulées à la suite de l'audit de l'«espace unique d'échange de données informatisées» (SEDIA) de la Commission. Les recommandations en question concernaient la protection insuffisante des données à caractère personnel et les retards pris dans le développement d'outils informatiques et leur automatisation insuffisante ou tardive.

4.35. Les principales dépenses effectuées en 2021 par la DG ECFIN au titre de la rubrique 1 du CFP à prendre en considération concernent d'une part, le provisionnement du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) et d'InvestEU et, d'autre part, le capital et les dividendes du Fonds européen d'investissement (FEI). Le taux d'erreur estimatif communiqué pour ces composantes en 2021 s'établissait à 0 %, du fait de la nature des paiements concernés, et l'IAS a conclu que les systèmes de contrôle interne mis en place par la DG ECFIN pour les processus qu'il a contrôlés étaient efficaces.

¹⁶ Voir note de bas de page 5.

4.36. Nous avons examiné les informations fournies par la Commission dans son rapport annuel 2021 sur la gestion et la performance en ce qui concerne l'estimation du montant à risque au moment du paiement pour les domaines d'action relevant de la rubrique 1 du CFP. La Commission a calculé un taux d'erreur de 1,3 % pour la rubrique 1 du CFP.

Conclusion et recommandations

Conclusion

4.37. Globalement, les informations probantes obtenues et présentées dans ce chapitre indiquent que le niveau d'erreur des dépenses relevant de la rubrique «Marché unique, innovation et numérique» est significatif. Pour cette rubrique du CFP, il ressort de nos tests sur les opérations que le niveau d'erreur estimatif global est de 4,4 % (voir [figure 4.2](#)). Nos résultats montrent que le niveau d'erreur des dépenses de recherche et d'innovation, qui constituent la principale source d'erreur, reste élevé, en particulier en ce qui concerne les frais de personnel.

4.38. L'estimation du montant à risque au moment du paiement figurant dans le rapport annuel sur la gestion et la performance s'établit à 1,3 %. Ce pourcentage est inférieur tant au seuil de signification qu'à la fourchette que nous avons calculée pour notre niveau d'erreur estimatif. Nous sommes donc d'avis que, malgré les mesures déjà prises par la Commission, ce taux reste sous-évalué.

Recommandations

4.39. L'[annexe 4.1](#) présente les constatations résultant de notre examen de suivi des recommandations formulées dans nos rapports annuels relatifs à 2019 et à 2020 qui devaient être mises en œuvre avant la fin de 2021¹⁷. La Commission a intégralement mis en œuvre trois recommandations, tandis qu'une autre l'a été à pratiquement tous égards.

4.40. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2021, nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.

¹⁷ Les recommandations formulées dans notre [rapport annuel relatif à 2018](#) appelaient une action au plus tard à la fin 2020. Nous en avons donc assuré le suivi dans le [rapport annuel relatif à 2020](#).

Recommandation n° 4.1

Encourager vivement l'utilisation de l'assistant pour les frais de personnel (voir point 4.25), mis à la disposition des participants sur leur portail, en particulier auprès des catégories de bénéficiaires qui sont davantage susceptibles de commettre des erreurs, comme les PME et les nouveaux participants (pour les subventions relevant tant d'Horizon 2020 que d'Horizon Europe).

Quand? D'ici la mi-2023 (Horizon 2020) et d'ici la mi-2024 (Horizon Europe).

Recommandation n° 4.2

Fournir aux bénéficiaires des orientations sur les particularités qui distinguent Horizon Europe d'Horizon 2020 ou d'autres programmes similaires, en insistant sur les aspects liés à l'éligibilité.

Quand? D'ici la mi-2023.

Recommandation n° 4.3

Dans le cas d'Horizon 2020, améliorer les contrôles ex ante existants afin de repérer et d'éliminer les éventuels ajustements apportés à tort aux frais de personnel déclarés par les bénéficiaires à la suite d'un nouveau calcul des taux horaires.

Quand? D'ici fin 2022.

Recommandation n° 4.4

Poursuivre l'amélioration des orientations adressées aux auditeurs indépendants engagés par les bénéficiaires pour fournir les CFS, afin que les faiblesses que nous relevons lors de nos contrôles de ces certificats soient moins nombreuses.

Quand? D'ici la mi-2023.

Recommandation n° 4.5

Pour le prochain programme de recherche, examiner, en fonction de l'évolution des besoins, la possibilité d'étendre les fonctionnalités de la suite eGrants concernant l'évaluation des risques et les contrôles automatiques, par exemple en exploitant d'autres sources de données disponibles pour fournir, au format numérique, des éléments essentiels supplémentaires corroborant la conformité.

Quand? Pour le prochain CFP.

Annexes

Annexe 4.1 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «Marché unique, innovation et numérique»

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			
2019	<p>Nous adressons la recommandation ci-après à la Commission pour une mise en œuvre avant la mi-2021.</p> <p>Recommandation n° 1:</p> <p>Effectuer davantage de contrôles ciblés sur les déclarations de coûts présentées par les PME et améliorer sa campagne d'information sur les règles de financement d'Horizon 2020 en visant tout particulièrement ces bénéficiaires importants.</p>	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			
	<p>Nous adressons la recommandation ci-après à la Commission pour une mise en œuvre avant fin 2021.</p> <p>Recommandation n° 2:</p> <p>Mener une campagne pour rappeler à tous les bénéficiaires d'Horizon 2020 les règles de calcul et de déclaration des coûts de personnel, en accordant une attention particulière aux types d'erreurs décrits aux points 4.11 à 4.15 du présent chapitre.</p>	x ¹⁸					

¹⁸ La Commission a lancé des campagnes de communication visant à améliorer le calcul des frais de personnel liés aux subventions relevant d'Horizon 2020, mais des faiblesses subsistent (voir points 4.12 à 4.19). Elle a développé un assistant pour les frais de personnel destiné à guider les bénéficiaires, mais il n'est utilisé que par 10 % des participants (voir point 4.25).

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			
	<p>Nous adressons la recommandation ci-après à la Commission pour une mise en œuvre avant la mi-2021.</p> <p>Recommandation n° 4:</p> <p>Pour Horizon 2020:</p> <ul style="list-style-type: none"> — donner suite aux observations formulées à l'issue de notre examen des audits ex post concernant la documentation, la cohérence en matière d'échantillonnage et la qualité des procédures d'audit; — en ce qui concerne la troisième série d'audits sous-traités, prendre des mesures appropriées afin de garantir que les auditeurs soient pleinement informés des règles d'Horizon 2020, et vérifier la qualité de leur travail. 	X ¹⁹					

¹⁹ La Cour vérifiera l'efficacité de ces mesures dans les années à venir.

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			
2020	<p>Nous adressons la recommandation ci-après à la Commission pour une mise en œuvre avant fin 2021.</p> <p>Recommandation n° 2:</p> <p>Mettre en place des actions, notamment l'examen périodique des principales causes d'erreur dans les états financiers, la fourniture d'orientations sur les questions complexes telles que celle des règles de sous-traitance et l'organisation de campagnes d'information, afin de réduire le taux d'erreur pour Horizon 2020.</p>		X				

Source: Cour des comptes européenne.

Chapitre 5

Cohésion, résilience et valeurs

Table des matières

	Points
Introduction	5.1. - 5.13.
Brève description	5.2. - 5.6.
Objectifs de la politique et instruments de financement	5.2.
Gestion des fonds	5.3. - 5.6.
Étendue et approche de l'audit	5.7. - 5.13.
Régularité des opérations, RAA et autres dispositions en matière de gouvernance	5.14. - 5.65.
Résultats de nos tests sur les opérations et de notre examen/réexécution des travaux d'audit	5.15. - 5.39.
Coûts inéligibles	5.18. - 5.23.
Projets inéligibles	5.24. - 5.28.
Infractions aux règles du marché intérieur	5.29. - 5.37.
Absence de pièces justificatives essentielles	5.38. - 5.39.
Notre évaluation des travaux des autorités d'audit	5.40. - 5.52.
Travaux d'assurance de la Commission et communication du taux d'erreur résiduel dans ses rapports annuels d'activités	5.53. - 5.65.
Conclusion et recommandations	5.66. - 5.78.
Conclusion	5.66. - 5.74.
Recommandations	5.75. - 5.78.
Annexes	
Annexe 5.1 – Informations sur l'action de l'UE dans les États membres et dans les régions	
Annexe 5.2 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «Cohésion, résilience et valeurs»	

Introduction

5.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la rubrique 2 «Cohésion, résilience et valeurs» du CFP. La *figure 5.1* donne une vue d'ensemble des principales activités et dépenses relevant de cette rubrique, réalisées en 2021. Pour davantage d'informations sur la population examinée par la Cour pour 2021, voir point *5.9*.

Figure 5.1 – Paiements et population examinée



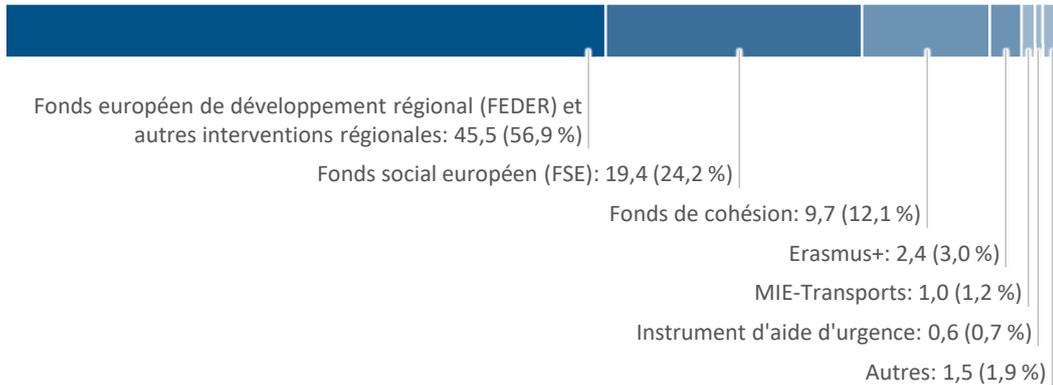
Cohésion, résilience et valeurs

80,1 milliards d'euros (44,1 % des dépenses budgétaires de l'UE)



Paiements de 2021 ventilés par Fonds

(milliards d'euros)

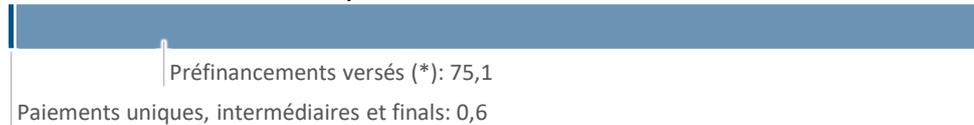


Population examinée pour 2021 par rapport aux paiements

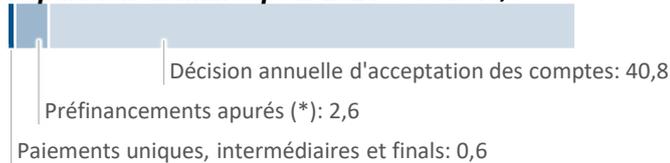
Cohésion économique, sociale et territoriale

(milliards d'euros)

Paiements de 2021 – total: 75,7

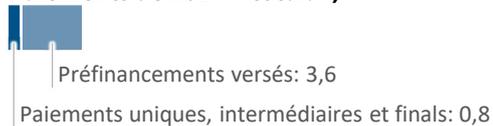


Population examinée pour 2021 – total: 44,0

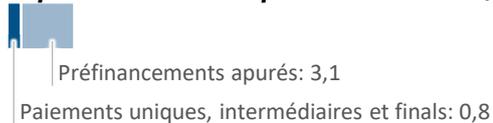


Résilience et valeurs

Paiements de 2021 – total: 4,4



Population examinée pour 2021 – total: 3,9



(*) Les chiffres relatifs aux paiements pour la sous-rubrique 2a correspondent 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 approuvés par la Commission en 2021. Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir **annexe 1.1**, points **12 et 13**), ces paiements sont considérés comme des préfinancements et ne faisaient donc pas partie de la population que nous avons contrôlée aux fins de l'établissement du rapport annuel relatif à 2021. Ils seront inclus dans la population retenue pour notre audit relatif à l'exercice au cours duquel la Commission approuve les comptes correspondants (par exemple dans la déclaration d'assurance relative à 2022 pour les paiements de l'exercice comptable 2020/2021).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des *comptes consolidés* de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2021.

Brève description

Objectifs de la politique et instruments de financement

5.2. Les dépenses relevant de la rubrique objet du présent chapitre visent essentiellement à réduire l'écart entre les niveaux de développement des différents États membres et régions de l'UE¹ (sous-rubrique 2a), ainsi qu'à soutenir des actions d'appui aux valeurs de l'UE et de protection de celles-ci et à rendre l'UE plus résiliente face aux difficultés présentes et futures (sous-rubrique 2b). Ces objectifs sont mis en œuvre par l'intermédiaire des Fonds et instruments suivants²:

- a) sous-rubrique 2a (cohésion économique, sociale et territoriale)
 - le *Fonds européen de développement régional* (FEDER), qui vise à corriger les principaux déséquilibres régionaux par un soutien financier à l'innovation et à la recherche, à la stratégie numérique, aux petites et moyennes entreprises et à l'économie à faible intensité de carbone;
 - le *Fonds social européen plus* (FSE+), qui vise à permettre d'atteindre des niveaux d'emploi élevés, d'assurer une protection sociale équitable et de disposer d'une main-d'œuvre qualifiée et résiliente, ainsi que d'édifier des sociétés inclusives et cohésives, indispensables à l'éradication de la pauvreté; pour la période de programmation 2021-2027, le FSE+ englobe l'*initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)*, le *Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)* et le *programme de l'UE pour l'emploi et l'innovation sociale*, qui auparavant étaient séparés;
 - 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'UE;
 - une contribution du Fonds de cohésion au *mécanisme pour l'interconnexion en Europe* (MIE), qui finance des projets relevant des *réseaux transeuropéens*³;

¹ Voir articles 162 et 174 à 178 du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) (p. 73, 81 et 82).

² Nous faisons rapport sur les dépenses au titre de la *facilité pour la reprise et la résilience (FRR)* au **chapitre 10**.

³ [Règlement \(UE\) 2021/1153](#) établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

- b) sous-rubrique 2b (résilience et valeurs)
- *Erasmus+*, qui soutient l'éducation, la formation, la jeunesse et les sports en Europe en promouvant la mobilité des jeunes à des fins d'apprentissage et leur participation active et informelle;
 - plusieurs dispositifs de plus petite envergure, dont le programme «*Europe créative*», le programme «*Citoyens, égalité, droits et valeurs*» (CERV) et des instruments spécifiques créés pour favoriser la reprise économique dans l'UE après la pandémie de COVID-19, tels que le programme «*L'UE pour la santé*» et l'*instrument d'aide d'urgence*.

Gestion des fonds

5.3. Les Fonds de la politique de cohésion (FEDER, FC et FSE) financent la majeure partie des dépenses relevant de cette rubrique. Ils sont mis en œuvre dans le cadre de la *gestion partagée*. Les États membres présentent des *programmes opérationnels* (PO) pluriannuels pour toute la durée d'un CFP. Une fois que la Commission les a approuvés, ces PO sont mis en œuvre dans le cadre de la gestion partagée entre la Commission (direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (DG EMPL) et direction générale de la politique régionale et urbaine (DG REGIO)) et les États membres. Les *bénéficiaires* sont remboursés par l'intermédiaire des autorités des États membres, et les coûts éligibles des opérations approuvées conformément aux termes des PO sont cofinancés par l'UE. Les *autorités de gestion* procèdent à des vérifications pour éviter que des dépenses inéligibles ne se retrouvent dans les dépenses certifiées transmises à la Commission. La gestion qu'elles assurent est essentielle pour veiller à la régularité des dépenses de cohésion.

5.4. Le cadre de contrôle et d'assurance mis en place pour les dépenses en gestion partagée⁴ vise à garantir que, dans les comptes annuels des PO, le *taux d'erreur*

⁴ Nous avons fourni des informations complètes sur le cadre de contrôle et d'assurance des «Fonds structurels et d'investissement européens» (ou Fonds «ESI»), au titre de la période de programmation 2014-2020, y compris un calendrier, dans nos [rapports annuels relatifs à 2017](#) (points 6.5 à 6.15) et [2018](#) (figure 6.1).

*résiduel*⁵ reste inférieur au *seuil de signification* de 2 % fixé dans le règlement⁶. Pour faire en sorte que les comptes certifiés transmis à la Commission après les vérifications des autorités de gestion ne présentent pas de niveau d'irrégularité significatif, le cadre de contrôle et d'assurance prévoit notamment les trois éléments 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*, que les États membres soumettent à la Commission dans le cadre de leurs *dossiers constitués aux fins de l'assurance*. Ce rapport comporte 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 sur le bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle;
- l'approbation annuelle des comptes par la Commission. À cette fin, la Commission effectue des contrôles essentiellement administratifs portant sur l'exhaustivité et l'exactitude, afin de pouvoir approuver les comptes et libérer la retenue de 10 % opérée à titre de garantie⁷;
- les contrôles documentaires auxquels la Commission soumet chaque dossier aux fins de l'assurance et une sélection d'*audits de conformité* qu'elle réalise dans les États membres. La Commission effectue ces vérifications pour se prononcer sur les taux d'erreur résiduels communiqués par les autorités d'audit et les valider; elle publie ceux-ci, ainsi qu'une moyenne pondérée servant d'indicateur de performance clé, dans ses *rapports annuels d'activités* (RAA) relatifs à l'exercice suivant.

⁵ Dans ses rapports annuels d'activités, 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)».

⁶ Article 28, paragraphe 11, du [règlement délégué \(UE\) n° 480/2014](#) 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.

⁷ Voir l'article 130 du [règlement \(UE\) n° 1303/2013](#), qui limite le remboursement sous la forme de paiements intermédiaires à 90 %.

5.5. La procédure ayant conduit à la *clôture* des PO de la période de programmation 2007-2013 était, dans une large mesure, comparable à celle décrite au point **5.4**.

5.6. Les financements de l'UE au titre des programmes qui ne relèvent pas de la gestion partagée sont mis en œuvre au moyen de *subventions*, de marchés publics et de prix. Ils sont gérés soit directement par les DG de la Commission⁸, soit indirectement avec l'aide d'organisations partenaires ou d'autres autorités.

Étendue et approche de l'audit

5.7. Notre objectif était de contribuer à la déclaration d'assurance globale décrite à l'**annexe 1.1** et de fournir une appréciation de la régularité tant des dépenses relevant de la rubrique 2 du CFP prise dans son ensemble que de celles relevant des Fonds de la politique de cohésion (sous-rubrique 2a). Pour ces dernières, nous avons également cherché à déterminer le degré de fiabilité des travaux des autorités d'audit et de la Commission.

5.8. En ce qui concerne cette rubrique du CFP, conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'**annexe 1.1**, nous avons examiné pour 2021:

- un échantillon, statistiquement représentatif, de 243 *opérations* couvrant tout l'éventail des dépenses relevant de cette rubrique du CFP. Notre objectif était d'estimer le niveau d'*erreur* pour cette rubrique et de contribuer à la déclaration d'assurance. Pour les Fonds de la politique de cohésion, l'échantillon était constitué de 217 opérations pour lesquelles les dépenses avaient été certifiées dans les dossiers constitués aux fins de l'assurance ou de la clôture (dont 213 déjà contrôlées par une autorité d'audit), ainsi que de huit *instruments financiers* (sous-rubrique 2a). L'échantillon comprenait également 18 opérations gérées directement ou indirectement par la Commission (quatre de la sous-rubrique 2a et 14 de la sous-rubrique 2b);

⁸ Les DG EMPL, CNECT, EAC, SANTE, JUST et ECHO, ainsi que l'Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement (CINEA) sous la supervision de la DG MOVE, pour ce qui est des dépenses figurant dans la population que nous avons contrôlée pour 2021.

- les travaux réalisés par les autorités d'audit pour valider les informations contenues dans les 33 dossiers aux fins de l'assurance ou de la clôture liés aux 213 opérations qu'elles avaient déjà contrôlées;
- les travaux réalisés par la Commission pour vérifier et valider les taux d'erreur résiduels communiqués dans les dossiers aux fins de l'assurance de la période 2014-2020, ainsi que ses travaux d'audit relatifs aux questions de régularité abordées dans ces dossiers;
- les informations sur la régularité figurant dans les rapports annuels d'activités des DG EMPL et REGIO et reprises dans le *rapport annuel sur la gestion et la performance* établi par la Commission.

5.9. La population retenue pour notre audit (47,9 milliards d'euros) était principalement composée des dépenses de la période 2014-2020 inscrites dans les comptes approuvés figurant dans les dossiers constitués aux fins de l'assurance pour l'exercice comptable 2019/2020 (402 PO représentant un montant total de 40 milliards d'euros). Elle était également composée des dépenses relevant des 18 PO de la période 2007-2013 que la Commission a clôturés, complètement ou partiellement⁹, en 2021 (776 millions d'euros). La Commission n'avait encore approuvé aucun PO de la période 2021-2027 ni effectué le moindre paiement pour cette période à la fin de 2021¹⁰.

5.10. Nous avons procédé en deux étapes pour constituer notre échantillon de 217 opérations correspondant à des dépenses certifiées dans les dossiers aux fins de l'assurance ou de la clôture. Nous avons d'abord sélectionné 33 dossiers (31 de la période 2014-2020 et deux de 2007-2013), couvrant 44 PO. Dans ces dossiers, nous avons ensuite sélectionné des opérations déjà contrôlées par les autorités d'audit.

5.11. Les États membres ont fait état de versements effectués au titre d'instruments financiers lors de l'exercice comptable 2019/2020 pour 108 de ces PO (2,1 milliards d'euros). Nous avons donc prélevé un échantillon supplémentaire couvrant huit instruments financiers de la période 2014-2020 au titre desquels des paiements avaient été effectués en faveur ou au profit de *bénéficiaires finals*. Nous avons ainsi examiné 50 prêts et 21 *prises de participation*.

⁹ 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 clôturé une fois que tous les problèmes ont été résolus.

¹⁰ Voir points **2.6** à **2.8**.

5.12. En outre, en 2021, la Commission a versé ou apuré 5 milliards d'euros pour des programmes qu'elle gérait directement ou indirectement, dont 3,9 milliards d'euros de dépenses relevant de la sous-rubrique 2b. Nous avons examiné un échantillon de 18 opérations financées au titre de l'instrument d'aide d'urgence, de la contribution du FC au MIE, du programme CERV, du programme «Europe créative» ou d'Erasmus+.

5.13. L'*annexe 5.1* présente une ventilation des opérations de notre échantillon ainsi que les *erreurs quantifiables* que nous avons relevées dans les 27 États membres et au Royaume-Uni en ce qui concerne la sous-rubrique 2a pour la période 2014-2020.

Régularité des opérations, RAA et autres dispositions en matière de gouvernance

5.14. Cette partie du chapitre comporte trois sections. La première fait état des tests que nous avons réalisés sur l'échantillon de 243 opérations prélevé cette année afin d'en apprendre davantage sur les principales sources d'erreur. La deuxième section est consacrée à notre évaluation des travaux des autorités d'audit et la troisième, aux travaux de la Commission. Nos conclusions quant aux informations sur la régularité des dépenses de cohésion contenues dans les RAA des deux DG compétentes et dans le rapport annuel sur la gestion et la performance reposent sur les observations figurant dans ces trois sections.

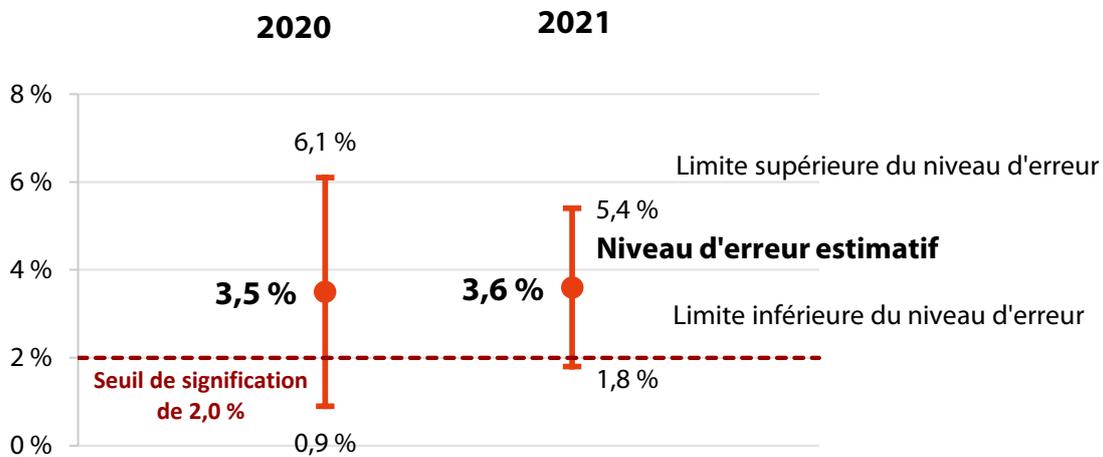
Résultats de nos tests sur les opérations et de notre examen/réexécution des travaux d'audit

5.15. Parmi les 243 opérations examinées, nous avons relevé et quantifié 30 erreurs, concernant toutes la sous-rubrique 2a. Compte tenu des 56 erreurs quantifiables relevées auparavant par les autorités d'audit ainsi que des corrections (d'une valeur totale de 458 millions d'euros pour les deux périodes de programmation) appliquées par les *autorités responsables des programmes*, nous estimons que le niveau d'erreur pour la rubrique 2 du CFP s'élève à 3,6 %¹¹ (voir *figure 5.2*).

¹¹ Le *niveau d'erreur estimatif* pour la seule sous-rubrique 2a est de 4,1 % (les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur s'établissant respectivement à 2,1 % et 6,1 %).

Figure 5.2 – Estimation de l'impact des erreurs quantifiables

Estimation de l'impact des erreurs quantifiables



Taille de l'échantillon

Année	Taille de l'échantillon
2020	227 opérations
2021	243 opérations

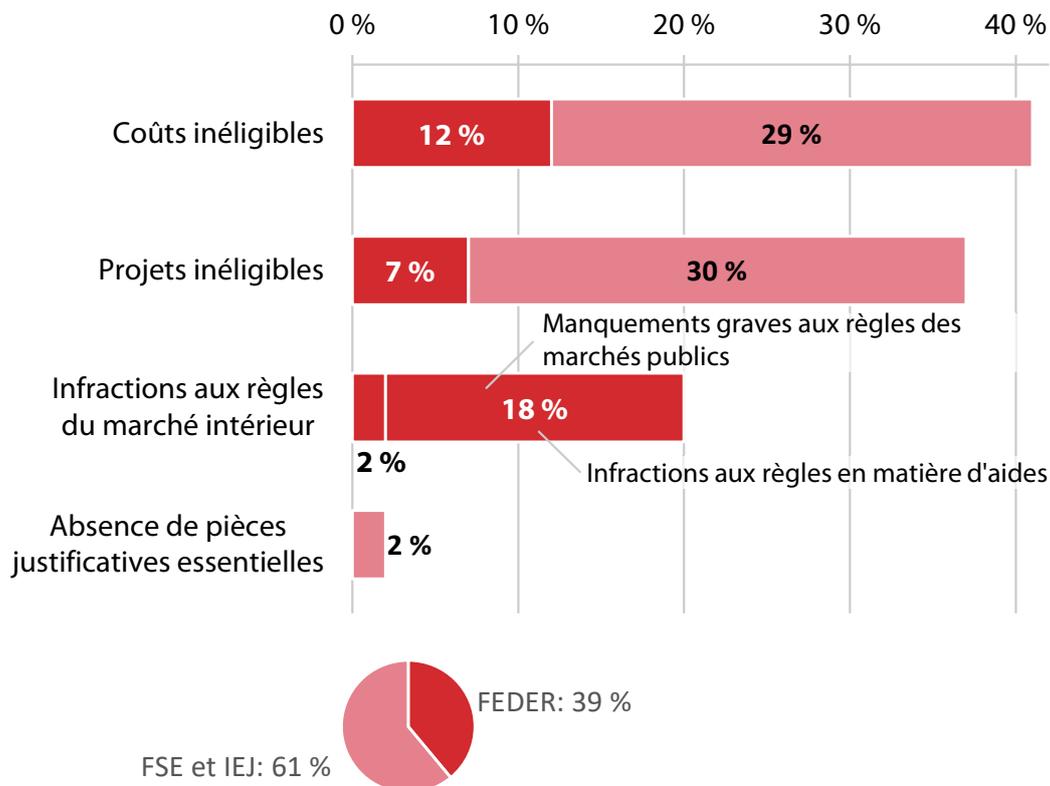
Source: Cour des comptes européenne.

5.16. Les erreurs quantifiables signalées par les autorités d'audit concernaient des coûts inéligibles (32 cas), des *marchés publics* (19 cas), des pièces justificatives manquantes (huit cas) et des erreurs de calcul (deux cas)¹². Les États membres avaient appliqué des *corrections financières*, le cas échéant en procédant par extrapolation, dans le but de ramener les taux d'erreur résiduels à un niveau égal ou inférieur au seuil de signification de 2 %.

5.17. La *figure 5.3* montre la répartition, par catégorie, des erreurs que nous avons relevées (avant la prise en compte des corrections financières). Ce sont les coûts et projets inéligibles, les infractions aux règles du marché intérieur et l'absence de pièces justificatives essentielles qui ont contribué le plus à notre niveau d'erreur estimatif. Les points *5.18* à *5.39* donnent de plus amples informations sur ces erreurs.

¹² Une même opération peut cumuler plusieurs types d'erreur.

Figure 5.3 – Répartition des erreurs que nous avons relevées



Source: Cour des comptes européenne.

Coûts inéligibles

5.18. Lorsqu'elles déclarent des dépenses à la Commission dans leurs comptes, les autorités nationales certifient que celles-ci ont été supportées conformément à la réglementation nationale et de l'UE applicable, et que les aides ont été accordées à des bénéficiaires et à des opérations qui remplissaient les conditions d'éligibilité fixées dans les PO.

5.19. Les coûts inéligibles constituent le type d'erreur le plus fréquemment décelé par les autorités d'audit. Selon leurs rapports, établis sur la base d'une typologie commune convenue avec la Commission¹³, les coûts inéligibles représentaient 57 % de l'ensemble des erreurs qu'elles ont relevées au cours de l'exercice comptable 2019/2020.

¹³ Voir, respectivement, les encadrés 6.5 et 5.7 des [rapports annuels relatifs à 2018](#) et à [2019](#).

5.20. Dans notre échantillon, nous avons mis au jour d'autres cas de coûts inéligibles dans 19 opérations examinées. Ces cas représentaient 63 % de la totalité des erreurs quantifiables décelées et contribuaient à hauteur d'environ 1,6 point de pourcentage (soit 41 %) au niveau d'erreur estimatif (voir *figure 5.3*). Dans certains cas, l'autorité d'audit avait détecté l'erreur, mais elle ne l'avait pas correctement quantifiée.

5.21. Les principales causes d'inéligibilité étaient l'inclusion de participants inéligibles, le non-respect des règles de l'UE ou des règles nationales et la déclaration de dépenses qui n'étaient pas véritablement liées aux projets. L'*encadré 5.1* fournit un exemple de dépenses inéligibles.

Encadré 5.1

Coûts déclarés en lien avec des activités menées en dehors de la zone éligible

Aux Pays-Bas, pour un programme opérationnel relevant du FEDER, nous avons constaté que l'autorité de gestion avait déclaré des coûts liés à des activités menées par trois partenaires (sur 12) établis en dehors de la zone géographique éligible. Dans de tels cas, le *règlement portant dispositions communes* exige que le comité de suivi donne son accord préalable. Or il ne l'a pas fait. Plus précisément, nous avons constaté que le comité de suivi avait bien examiné la question du financement éventuel des projets concernés en 2016, mais qu'il ne les avait pas inscrits sur la liste des projets sélectionnés. Ce n'est qu'en février 2022, après notre audit, que le comité a pris la décision formelle de les inclure dans le programme. Dans ce contexte, nous considérons que les dépenses déclarées par ces partenaires étaient inéligibles.

5.22. Pour quatre opérations, nous avons constaté que les bénéficiaires et les autorités responsables des programmes avaient contrôlé le respect des conditions d'éligibilité de base en se fondant sur des déclarations sur l'honneur des participants plutôt que sur des sources indépendantes (*encadré 5.2*).

Encadré 5.2

Absence de vérification du statut des participants

En France, le statut de *jeune NEET* des participants à deux projets relevant de l'IEJ a été vérifié uniquement sur la base de déclarations sur l'honneur.

Dans l'un des programmes du FSE concernés, le bénéficiaire n'a pas pu produire d'éléments probants indépendants attestant que les participants n'étaient en situation ni d'emploi, ni de formation ni d'études. Nous avons demandé à la Commission et aux autorités nationales d'effectuer des vérifications supplémentaires pour déterminer le statut des participants. Il en est ressorti que neuf des 37 participants avaient en fait un emploi et n'étaient donc pas éligibles au soutien.

Nous avons relevé des cas similaires dans un autre projet en France et dans un PO du FSE en Irlande.

5.23. Les bénéficiaires ont eu recours aux *options de coûts simplifiés (OCS)* pour 65 opérations (27 %) de notre échantillon, en appliquant soit des taux forfaitaires, soit des barèmes standard de coûts unitaires, soit un mélange des deux. Les OCS peuvent alléger la charge administrative des bénéficiaires et réduire le nombre d'erreurs. Cette année, nous avons relevé des erreurs en lien avec des OCS dans quatre opérations dans un État membre, erreurs que nous n'avons cependant pas quantifiées (voir [encadré 5.3](#)).

Encadré 5.3

Utilisation de méthodes non conformes aux exigences réglementaires pour rembourser des bénéficiaires et déclarer les dépenses imputables sur le budget de l'UE en lien avec des OCS

En cas de recours aux OCS, les remboursements effectués par l'État membre en faveur du bénéficiaire et ceux effectués par la Commission en faveur de l'État membre doivent être fondés sur la même méthode (article 131, paragraphe 2, du règlement portant dispositions communes).

En Irlande, un organisme intermédiaire a signé avec les bénéficiaires des lettres de financement prévoyant un remboursement fondé sur les coûts réels. Toutefois, par la suite, l'autorité de gestion a utilisé des OCS pour calculer le montant du financement devant être apporté par l'UE au programme concerné, qui relevait du FSE. Dans ce contexte, il a été demandé aux quatre bénéficiaires figurant dans notre échantillon de présenter des déclarations de dépenses reprenant uniquement les coûts directs de personnel supportés pour leur projet, ainsi qu'un montant forfaitaire destiné à couvrir les autres dépenses éligibles.

Mais en réalité, les autorités irlandaises ont remboursé aux bénéficiaires les coûts réellement supportés, conformément aux dispositions des lettres de financement.

Par conséquent, le montant remboursé aux bénéficiaires par l'État membre et celui remboursé par la Commission à l'État membre étaient fondés sur deux formes d'aide différentes. Cette façon de procéder n'est en outre pas conforme aux exigences réglementaires relatives aux OCS.

Qui plus est, l'obligation de déclarer les dépenses sous deux formats différents va à l'encontre de l'intention du législateur de recourir aux OCS pour réduire la charge administrative des bénéficiaires.

Projets inéligibles

5.24. Nous avons trouvé cinq projets auxquels une aide a été octroyée alors qu'ils ne remplissaient pas les conditions d'éligibilité énoncées dans le règlement applicable et dans les PO correspondants. Trois d'entre eux ont été sélectionnés au titre de la période de programmation 2014-2020, et les deux autres au titre de la période 2007-2013. Ces projets représentaient 17 % de la totalité des erreurs quantifiables que nous avons relevées et contribuaient à hauteur d'environ 1,4 point de pourcentage au niveau d'erreur estimatif.

5.25. L'*encadré 5.4* fournit un exemple de projet inéligible relevant du FEDER.

Encadré 5.4

Des projets précédemment soutenus avec des fonds nationaux ont été requalifiés pour bénéficier d'un soutien de l'UE en dehors de la période d'éligibilité

La date limite d'éligibilité pour les dépenses au titre des programmes opérationnels de la période 2007-2013 était le 31 décembre 2015. En 2016, plusieurs projets ont été sélectionnés a posteriori en vue d'un cofinancement de l'UE au titre d'un programme régional relevant du FEDER en Italie. Les autorités régionales ont considéré que ces projets étaient éligibles parce qu'ils avaient été mis en œuvre en 2015 ou auparavant, mais dans le cadre d'un programme national, et donc grâce à des fonds nationaux. Nous avons également constaté que le bénéficiaire n'avait jamais demandé de financement de l'UE.

Ajouter une opération à un PO après la période d'éligibilité, et après que les dépenses ont été supportées, est contraire au principe d'application juste, équitable et uniforme des règles d'éligibilité. Plus particulièrement, toutes les opérations doivent être sélectionnées et mises en œuvre conformément à la réglementation.

Les projets qui n'ont pas été menés à bien au titre d'un programme ne peuvent être qualifiés d'opérations au sens du règlement portant dispositions communes de la période 2007-2013 et sont dès lors inéligibles.

5.26. Nous avons également trouvé dans notre échantillon trois projets relevant du FSE/de l'IEJ qui étaient inéligibles à un financement de l'UE parce qu'ils ne fournissaient pas spécifiquement une aide à des jeunes ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation (voir *encadré 5.5*).

Encadré 5.5

Enregistrement a posteriori de jeunes NEET dans le système de garantie jeunesse

Nous avons examiné plusieurs opérations financées au titre de l'IEJ en Espagne. Quatre d'entre elles concernaient des réductions des cotisations patronales à la sécurité sociale liées à des contrats de travail intérimaire signés avec des jeunes NEET (c'est-à-dire ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation).

La législation nationale relative à l'IEJ et le PO dont relèvent ces opérations exigent que les participants NEET soient enregistrés dans le système national de *garantie pour la jeunesse*. Cet enregistrement leur ouvre l'accès à un certain nombre de mesures d'assistance (telles qu'un accompagnement et un plan d'action personnalisés, y compris des dispositifs d'aide sur mesure), tout en servant à vérifier qu'ils respectent les exigences liées au statut de NEET.

Or pour trois des quatre opérations portant sur des réductions des cotisations à la sécurité sociale, l'enregistrement dans le système national a eu lieu a posteriori, parfois même plusieurs années après que la réduction a été accordée. L'organisme national chargé de gérer les réductions des cotisations à la sécurité sociale, qui se trouve être à la fois l'organisme intermédiaire et le bénéficiaire des opérations concernées, a procédé de la sorte sans en avertir préalablement les participants NEET.

L'enregistrement ayant eu lieu a posteriori, il n'a pas pu servir à vérifier l'éligibilité des participants en qualité de jeunes ne suivant ni études ni formation. Du fait de l'absence de vérifications en ce sens, la Commission avait déjà appliqué une correction financière de 25 % avant la réalisation de notre audit.

Nous estimons que l'enregistrement a posteriori des participants dans le système national rend ces trois opérations examinées inéligibles à un financement de l'UE, et ce à plusieurs titres. En effet, non seulement il n'a pas été possible de vérifier à l'avance si les participants suivaient des études ou une formation, mais cette façon de procéder est également contraire à d'autres conditions de la garantie pour la jeunesse et de l'IEJ. Et surtout, il en a résulté que les jeunes NEET ont été privés de tous les avantages supplémentaires offerts par ces deux instruments.

5.27. Un autre projet que nous avons examiné en Espagne (pour lequel il n'est pas question d'enregistrement a posteriori) relevait lui aussi d'une action prévoyant des réductions des cotisations à la sécurité sociale et une aide au recrutement de jeunes pour une durée minimale donnée. La Commission a précisé aux autorités espagnoles que le recrutement à durée indéterminée devait être encouragé. Elle les a ainsi informées que, s'il s'avérait nécessaire de recourir à des contrats temporaires, ces derniers devaient avoir une durée minimale de six mois et qu'il convenait de vérifier le

respect de cette condition avant que les dépenses ne soient certifiées. Malgré cela, les autorités espagnoles ont accepté des contrats d'une durée minimale de 28 jours, ce qui est bien plus court que la durée mentionnée par la Commission. Nous estimons donc que les réductions demandées au titre de l'IEJ en lien avec ces contrats temporaires sont inéligibles. Nous avons également mis au jour d'autres problèmes ayant une incidence sur l'éligibilité des dépenses. Par exemple, des réductions des cotisations à la sécurité sociale financées par l'UE pour des jeunes NEET remplaçant d'autres travailleurs ont également été accordées pour les personnes remplacées, alors que celles-ci avaient, par définition, déjà un emploi. Les erreurs décrites dans ce point concernent également les trois autres opérations que nous avons considérées comme inéligibles (voir [encadré 5.5](#)).

5.28. Nous avons relevé des problèmes similaires concernant d'autres opérations du FSE dans le même État membre les années précédentes. Nous avons signalé à plusieurs reprises, aussi bien pour la période de programmation 2007-2013 que pour la période 2014-2020, des projets cofinancés qui ne répondaient pas aux conditions d'éligibilité fixées dans le PO correspondant et/ou le règlement applicable, mais qui n'avaient été détectés ni par les autorités de l'État membre ni par la Commission¹⁴.

Infractions aux règles du marché intérieur

5.29. Cette année, nous avons constaté 19 infractions aux règles du marché intérieur, dont quatre étaient quantifiables. Cinq des infractions étaient liées aux *aides d'État* et 14, aux marchés publics.

Cinq projets n'étaient pas conformes aux règles sur les aides d'État

5.30. À moins qu'elles se situent en deçà du plafond *de minimis*, les aides d'État sont 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)*¹⁵ ou si la Commission donne son accord exprès.

5.31. Cette année, nous avons détecté cinq projets relevant du FEDER qui n'étaient pas conformes aux règles de l'UE en matière d'aides d'État. Nous estimons que trois de

¹⁴ Voir notamment l'exemple 8 de l'annexe 6.3 du [rapport annuel relatif à 2016](#).

¹⁵ [Règlement \(UE\) n° 651/2014](#) de la Commission déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur (RGEC).

ces projets n'auraient dû obtenir qu'un financement public moindre, voire aucun, de la part de l'UE et/ou de l'État membre. Ces projets ont contribué à hauteur de 0,7 point de pourcentage au niveau d'erreur estimatif. Nous n'avons pas quantifié les deux autres erreurs, dans la mesure où elles étaient sans incidence sur le niveau de financement public. Nous présentons un exemple d'erreur relative aux aides d'État dans l'[encadré 5.6](#).

Encadré 5.6

Octroi d'une aide à une activité relevant d'un secteur exclu

En Hongrie, une entreprise a bénéficié d'un prêt au titre d'un instrument financier en soutien à ses activités de recherche, développement et innovation. Le prêt concernait le développement d'un système de séchage autonettoyant, et l'entreprise bénéficiaire était active dans le secteur agricole primaire. L'autorité de gestion a approuvé le financement de la construction d'une unité de séchage au titre d'un régime RGEC d'aide régionale à l'investissement. Ce régime excluant les paiements en faveur des activités agricoles, le volet «construction» du projet était inéligible.

Nous avons constaté d'autres erreurs relatives aux aides d'États au Portugal et en Pologne.

Les États membres avaient détecté de nombreuses erreurs en matière de marchés publics dans les dépenses de cohésion

5.32. Les marchés publics constituent un instrument essentiel pour une utilisation économique et efficiente des fonds publics et pour la mise en place du marché intérieur. Le non-respect des règles sur les marchés publics est à l'origine d'une grande partie des irrégularités signalées par les autorités d'audit. Celles-ci avaient détecté 19 cas de ce type dans les opérations que nous avons examinées, et imposé des corrections forfaitaires comprises entre 5 % et 100 %, comme le prévoit une décision de la Commission¹⁶. Pour ce qui est de la fréquence, les infractions aux règles des marchés publics constituent 14 % du nombre total d'erreurs signalées par les autorités d'audit pour la période comptable 2019/2020, mais elles ne représentent pas moins de 36 % de la valeur des irrégularités signalées.

¹⁶ Décision C(2013) 9527 de la Commission, remplacée par la [décision C\(2019\) 3452 de la Commission](#) établissant les lignes directrices pour la détermination des corrections financières à appliquer aux dépenses financées par l'Union en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics (et par [son annexe](#)).

5.33. Cette année, nous avons examiné 133 procédures en rapport avec des marchés publics de travaux, de services ou de fournitures. La grande majorité concernait des projets cofinancés par des PO relevant du FEDER/FC. Huit des 133 procédures portaient sur des projets de la sous-rubrique 2b, qui sont également soumis aux règles sur les marchés publics.

5.34. Dans huit procédures relevant de la politique de cohésion, nous avons mis au jour des cas de non-respect des règles nationales et/ou de l'UE sur les marchés publics qui n'avaient pas été détectés par les autorités d'audit. L'un d'entre eux constituait une infraction grave qui a eu une incidence sur le résultat de la procédure, et nous l'avons considéré comme une erreur quantifiable. Il représentait 3 % de la totalité des erreurs quantifiables que nous avons relevées et contribuait à hauteur d'environ 0,1 point de pourcentage au niveau d'erreur estimatif. Les erreurs que nous n'avons pas quantifiées concernaient l'utilisation de critères qui sont susceptibles d'avoir empêché certaines entreprises de soumissionner.

Faiblesses en matière de marchés publics concernant spécifiquement les opérations en gestion directe

5.35. En avril 2020, la Commission a activé l'instrument d'aide d'urgence¹⁷ et publié une communication expliquant les solutions disponibles en matière de marchés publics pour les questions liées à la COVID-19¹⁸. Selon la communication, les règles de l'UE relatives aux marchés publics fournissent les outils nécessaires pour surmonter la difficulté posée par l'acquisition de fournitures, de services et, au besoin, d'infrastructures supplémentaires pendant la crise sanitaire. La communication comporte également des explications sur le recours aux procédures négociées sans publication préalable, indiquant par exemple qu'elles ne devraient être utilisées que pour répondre aux besoins urgents.

5.36. Sept des 18 opérations de notre échantillon relatives à la sous-rubrique 2b concernaient des paiements effectués au titre de l'instrument d'aide d'urgence en 2021. Dans six de ces cas, nous avons constaté des faiblesses dans l'acquisition de services ou de fournitures. Dans un cas, l'autorité compétente de l'État membre n'a pas respecté les règles de l'UE en matière de marchés publics, parce qu'elle avait

¹⁷ [Règlement \(UE\) 2020/521](#) portant activation de l'aide d'urgence compte tenu de la propagation de la COVID-19.

¹⁸ Communication [2020/C 108/I/01 de la Commission](#) du 1^{er} avril 2020 – Orientations de la Commission européenne sur l'utilisation des marchés publics dans la situation d'urgence liée à la crise de la COVID-19.

estimé, à tort, qu'elles ne s'appliquaient pas aux dépenses dont elle demandait le remboursement à la Commission. Dans un autre cas, la Commission a fait usage d'un contrat antérieur qui n'était pas tout à fait adapté aux services acquis. Les quatre derniers cas concernent des faiblesses dans l'exécution et la vérification des clauses contractuelles par la Commission (voir [encadré 5.7](#))

Encadré 5.7

Faiblesses en matière de vérification et d'exécution des clauses contractuelles

La Commission a conclu des contrats d'achat anticipé pour des doses de vaccins contre la COVID-19 avec huit fabricants. Notre audit a porté sur l'*apurement* des avances versées par la Commission en lien avec quatre contrats d'achat anticipé au titre de l'instrument d'aide d'urgence. Conformément à l'accord global conclu entre la Commission et les États membres, le prix d'achat de tout vaccin, ainsi que le montant des préfinancements, devaient être fondés sur une estimation transparente des coûts de production et des ressources déjà accordées par d'autres entités publiques. En outre, les montants payés d'avance dans le cadre des contrats d'achat anticipé devaient être utilisés par les fabricants pour réduire le niveau de risque des investissements nécessaires liés la mise au point des vaccins, aux essais cliniques et à la mise en place de capacités de production adéquates tout au long de la chaîne de valeur aux fins d'un déploiement rapide de millions de doses de vaccin dans l'UE.

Nous avons constaté que les procédures ne garantissaient pas une estimation transparente des coûts de production. Aucun contrôle spécifique n'a en outre été mis en place pour déterminer si les avances ont été utilisées aux fins prévues. Un fabricant a déclaré ne pas avoir besoin de préfinancement pour réduire le niveau de risque des investissements nécessaires, mais la Commission a tout de même versé une avance. Enfin, deux des contrats d'achat anticipé que nous avons examinés prévoyaient l'obligation de fournir les doses de vaccins à prix coûtant. Nous n'avons pu obtenir de la Commission aucun élément probant attestant que le prix payé aux deux fabricants concernés ne comprenait aucune marge bénéficiaire.

5.37. Nous n'avons pas quantifié ces erreurs, étant donné que dans tous les cas examinés, la passation d'un marché par entente directe était justifiée par le caractère extraordinaire de la pandémie. En 2022, nous avons publié un rapport spécial sur l'acquisition de vaccins contre la COVID-19¹⁹.

Absence de pièces justificatives essentielles

5.38. Les bénéficiaires et les autorités responsables des programmes sont tenus de maintenir des systèmes et des procédures qui garantissent une *piste d'audit* adéquate, ce qui passe notamment par la conservation des documents. L'absence d'informations et de pièces justificatives représentait 15 % de l'ensemble des erreurs signalées par les autorités d'audit pour l'exercice comptable 2019/2020. Ce pourcentage était de 13 % pour le FSE et de 19 % pour le FEDER et le FC, les fonds concernés représentant en revanche 30 % et 2 % respectivement de la valeur totale des erreurs.

5.39. Nous avons constaté l'absence d'informations ou de pièces justificatives pour quatre des opérations que nous avons examinées. Nous avons quantifié deux de ces erreurs parce que ni les autorités responsables des programmes ni les bénéficiaires n'étaient en mesure de fournir certaines pièces essentielles pour démontrer que les conditions d'éligibilité étaient respectées. Le résultat obtenu représentait environ 7 % des opérations que nous avons quantifiées et contribuait à hauteur de 0,1 point de pourcentage au niveau d'erreur estimatif.

Notre évaluation des travaux des autorités d'audit

5.40. Les autorités d'audit constituent la «deuxième ligne de défense» du cadre d'assurance et de contrôle des dépenses. Elles vérifient, sur la base d'échantillons, la régularité des dépenses déclarées à la Commission par les autorités de gestion. Cette année, nous avons évalué les travaux de 23 des 116 autorités d'audit, dans 19 États membres et au Royaume-Uni. Notre échantillon comportait 31 dossiers constitués aux fins de l'assurance et deux, aux fins de la clôture. Pour tous ces dossiers, les autorités d'audit avaient initialement communiqué un taux d'erreur résiduel inférieur ou égal à 2 %.

¹⁹ [Rapport spécial 19/2022](#) – «L'UE et l'acquisition de vaccins contre la COVID-19 - Un approvisionnement suffisant après des débuts compliqués, mais une évaluation trop sommaire de la performance du processus».

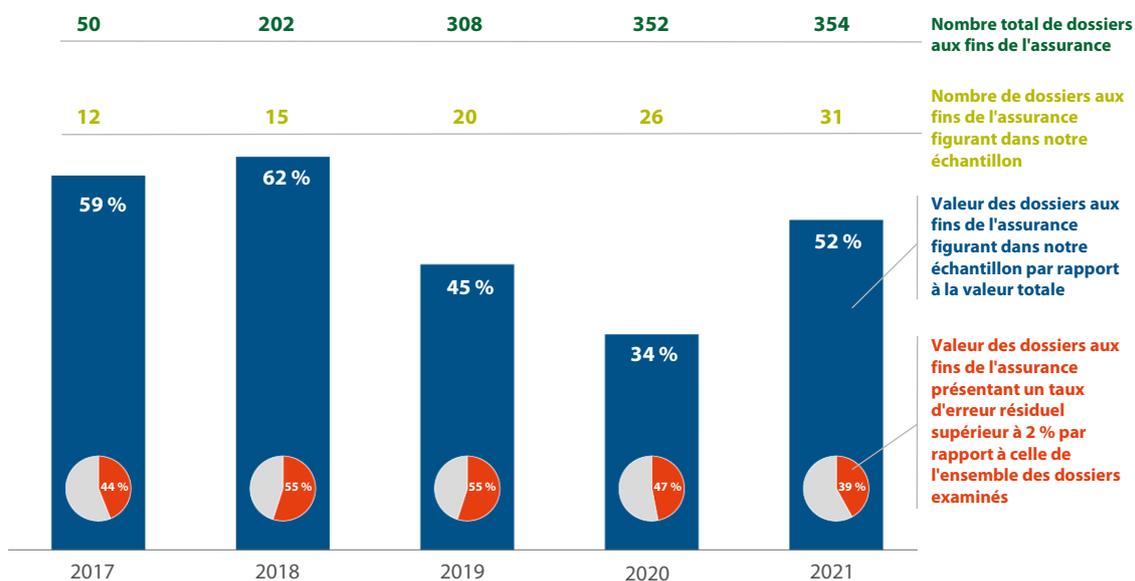
5.41. Dans ses RAA, s'appuyant sur ses propres travaux d'audit et sur les résultats préliminaires de nos audits, la Commission a fait passer à plus de 2 % le taux d'erreur résiduel pour neuf des 31 dossiers aux fins de l'assurance de notre échantillon (représentant 39 % des dépenses retenues dans ce dernier). Cela concerne notamment deux cas dans lesquels la Commission avait exclu des avances versées à des instruments financiers qui avaient été incluses par les autorités d'audit. Nous n'avons pas détecté d'erreurs supplémentaires dans ces deux cas (5 % des dépenses retenues dans l'échantillon).

5.42. Nos travaux sur l'échantillon de cette année ont toutefois révélé un taux d'erreur résiduel supérieur à 2 % pour 12 des 31 dossiers aux fins de l'assurance (représentant 39 % des dépenses retenues dans l'échantillon), compte tenu également des erreurs supplémentaires détectées à l'issue des vérifications de la Commission.

5.43. Depuis 2017, nous examinons chaque année un échantillon de dossiers constitués aux fins de l'assurance. Sur cette période, nous avons contrôlé au moins une fois 69 dossiers aux fins de l'assurance dans 24 États membres²⁰ et au Royaume-Uni, lesquels représentaient, pour chaque année, de 34 % à 62 % des dépenses certifiées figurant dans les comptes annuels. Compte tenu des ajustements opérés par la Commission et de nos propres constatations d'audit, 37 (soit 54 %) de ces dossiers présentaient, pour au moins un exercice, un taux d'erreur résiduel supérieur à 2 %. Ces 37 dossiers représentaient à chaque fois au moins 39 % des dépenses retenues dans notre échantillon (voir [figure 5.4](#)). Cela illustre la mesure dans laquelle les autorités d'audit peuvent se tromper lorsqu'elles font état de taux d'erreurs résiduels inférieurs au seuil de signification de 2 %.

²⁰ À savoir tous les États membres à l'exception du Danemark, du Luxembourg et de Malte.

Figure 5.4 – Dossiers aux fins de l'assurance présentant un taux résiduel supérieur à 2 % (2017-2021)

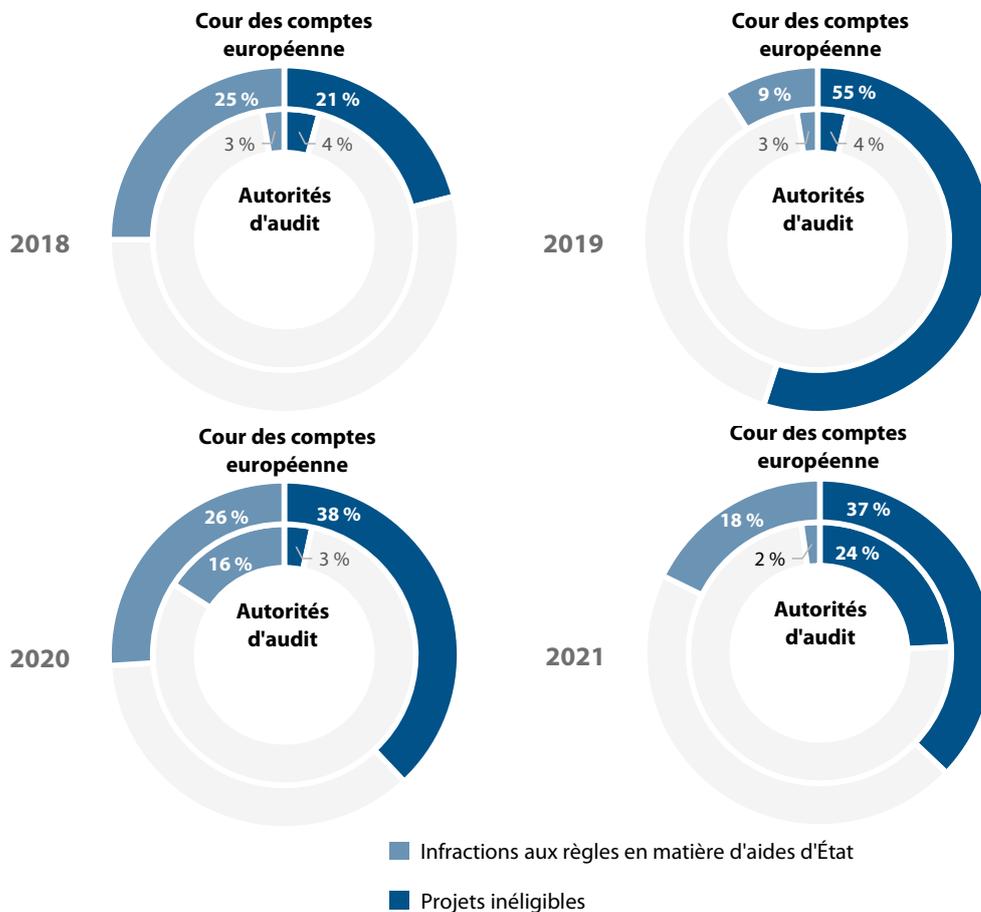


Source: Cour des comptes européenne.

5.44. Nos résultats d'audit des cinq dernières années démontrent que les contrôles en place ne suffisent pas encore à écarter le risque inhérent d'erreur, qui est élevé dans ce domaine. Ce constat vaut en particulier pour les autorités de gestion, dont les vérifications restent partiellement inefficaces pour prévenir ou détecter les irrégularités dans les dépenses déclarées par les bénéficiaires. Même si les autorités d'audit jouent un rôle essentiel dans le cadre d'assurance relatif aux dépenses de cohésion, un contrôle de gestion efficace est indispensable pour garantir aussi bien la performance des opérations que leur conformité au cadre juridique.

5.45. Les erreurs qui contribuent le plus au niveau d'erreur estimatif sont dues à la prise de décisions inadaptées par les autorités de gestion, par exemple lorsqu'elles approuvent des projets inéligibles ou des aides d'État illégales. Nous avons également observé que les autorités d'audit signalent assez peu ce type d'erreurs. La [figure 5.5](#) donne un aperçu général du problème.

Figure 5.5 – Importance des projets inéligibles et des erreurs relatives aux aides d'État



Source: Cour des comptes européenne.

5.46. La qualité de la collaboration et de la communication entre les autorités de gestion et les autorités d'audit est un facteur important de l'efficacité du cadre d'assurance et de contrôle. Nous avons relevé une bonne pratique qui illustre à quel point la coopération entre les autorités de gestion et celles d'audit permet de rehausser la qualité des vérifications et, partant, de réduire le nombre d'erreurs (voir [encadré 5.8](#)).

Encadré 5.8

La coopération entre autorités de gestion et autorités d'audit

L'autorité d'audit bulgare coopère avec les autorités de gestion en publiant les éléments suivants sur son site internet²¹:

- ses listes de vérification pour les audits des systèmes et les audits des opérations (y compris les procédures de marchés publics et les aides d'État), pouvant le cas échéant être utilisées par les autorités de gestion;
- une analyse annuelle des erreurs mises au jour dans le cadre de ses travaux d'audits;
- une synthèse des irrégularités en matière de marchés publics, avec des orientations expliquant comment les éviter.

Nous n'avons détecté d'irrégularité dans aucune des opérations examinées par cette autorité d'audit qui figurent dans notre échantillon pour 2021.

Certaines autorités d'audit doivent améliorer la piste d'audit pour leur échantillonnage

5.47. Compte tenu 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. Pour donner un résultat fiable, les échantillons doivent être représentatifs de la population examinée et, en règle générale, prélevés à l'aide de méthodes statistiquement valables. En réaction à la COVID-19, la Commission a modifié le règlement portant dispositions communes pour permettre de recourir à l'échantillonnage non-statistique à titre de mesure temporaire et exceptionnelle pour l'exercice comptable 2019/2020²². Nous avons néanmoins constaté que les autorités d'audit ont recouru à l'*échantillonnage statistique* pour la plupart des 31 dossiers aux fins de l'assurance de notre échantillon (à savoir pour 87 % de ces dossiers, dont relevaient 190 des 213 opérations examinées).

²¹ Voir la page internet consacrée à la mission de [l'agence exécutive bulgare pour l'Audit des fonds de l'UE](#).

²² [Règlement \(UE\) 2020/558](#) concernant des mesures spécifiques visant à offrir une flexibilité exceptionnelle pour l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens en réaction à la propagation de la COVID-19.

5.48. Nous avons toutefois mis au jour des lacunes dans la piste d'audit pour l'échantillonnage de six dossiers aux fins de l'assurance. Même si cela est sans incidence sur la représentativité, nous estimons que les autorités d'audit doivent veiller à ce qu'il existe une piste d'audit complète et adéquate pour le processus d'échantillonnage.

La manière dont les autorités d'audit réalisent et documentent leurs travaux reste perfectible

5.49. 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 auditées²³. 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 irrégularités ne soient pas détectées.

5.50. Nous avons été en mesure de nous prononcer sur 104 (49 %) des opérations de l'échantillon sur la base de notre examen des travaux des autorités d'audit. Nous avons relevé, dans 109 opérations (51 %), des insuffisances concernant l'étendue, la qualité et/ou la documentation de ces travaux, ce qui nous a obligés à réexécuter les procédures d'audit correspondantes. Ces insuffisances s'expliquaient principalement par le fait que la documentation conservée dans les dossiers d'audit n'était pas toujours suffisante pour permettre à un auditeur expérimenté sans lien préalable avec l'audit de parvenir aux mêmes conclusions que l'auditeur ayant réalisé celui-ci. Pour 43 opérations (20 % du total), nous avons été obligés de prendre contact avec les bénéficiaires pour obtenir les documents nécessaires à notre audit.

5.51. Nous avons mis au jour des erreurs quantifiables qui n'avaient pas été décelées par l'autorité d'audit pour 25 des 109 opérations (relevant de 12 dossiers, dont 11 relatifs à la période de programmation 2014-2020) pour lesquelles nous avons réexécuté des travaux d'audit.

5.52. Comme l'année dernière²⁴, en examinant les travaux des autorités d'audit, nous avons cherché à déterminer si les listes de vérification qu'elles avaient utilisées pour contrôler les opérations intégraient suffisamment le risque de *fraude*. Nous avons constaté que 38 % des opérations (81 sur 213) de la période 2014-2020 avaient été

²³ Norme internationale d'audit (ISA) 230, «Documentation de l'audit».

²⁴ [Rapport annuel relatif à 2020](#), points 5.45 et 5.46.

contrôlées au moyen d'une liste de vérification couvrant explicitement le risque de fraude, ce qui constitue une amélioration par rapport au taux de 21 % relevé l'an dernier.

Travaux d'assurance de la Commission et communication du taux d'erreur résiduel dans ses rapports annuels d'activités

5.53. Les RAA sont le principal outil dont se servent les DG de la Commission pour déclarer qu'elles ont obtenu, ou pas, l'assurance raisonnable que les procédures de contrôle sont de nature à garantir la régularité des dépenses.

L'indicateur de performance clé relatif à la régularité que la Commission publie dans les rapports annuels d'activités affiche une valeur inférieure au seuil de signification, alors que son estimation du niveau maximal d'erreur y est supérieure

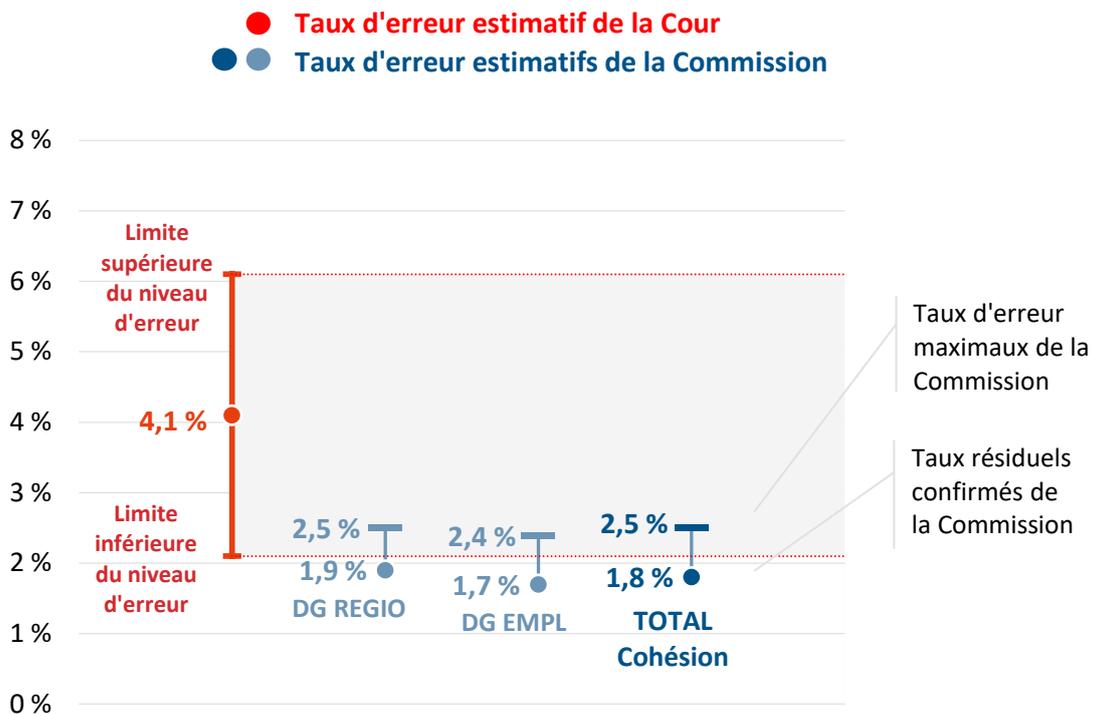
5.54. Pour la politique de cohésion, la Commission utilise les différents taux d'erreur résiduels communiqués par les États membres, les résultats de ses propres travaux relatifs à la régularité et d'autres informations disponibles pour calculer un taux d'erreur moyen pondéré. Elle présente ce taux sous la forme d'un indicateur de *performance* clé (IPC) concernant la régularité. Pour 2021, cet IPC est fondé sur les différents taux communiqués pour l'exercice comptable 2019/2020 et ne tient pas compte de l'incidence des avances versées aux instruments financiers. La Commission calcule également un taux maximal.

5.55. La DG REGIO a fait état d'un IPC de 1,9 % et d'un «taux maximal» de 2,5 %. Pour la DG EMPL, ces chiffres s'établissaient à 1,7 % pour l'IPC et à 2,4 % pour le risque maximal. Il est expliqué dans les RAA des deux DG que les taux maximaux tiennent compte des résultats d'audit toujours en cours d'examen avec les États membres, et qu'ils visent également à tenir compte du risque que des erreurs existent en dehors de l'échantillon d'opérations des PO audités au cours de l'année (par la Commission ou par nous-mêmes). Contrairement aux années précédentes, les taux maximaux peuvent aussi inclure un «complément» ou un taux forfaitaire pour les PO non contrôlés (voir point [5.62](#))²⁵.

²⁵ Voir les RAA des DG REGIO et EMPL relatifs à 2021, notes de bas de page 51 et 73 respectivement.

5.56. La *figure 5.6* présente une vue d'ensemble des IPC communiqués par la Commission dans ses RAA relatifs à 2021.

Figure 5.6 – Les IPC de la Commission relatifs à la politique de cohésion et notre taux d'erreur estimatif: comparaison



Source: Cour des comptes européenne.

5.57. Dans son rapport annuel sur la gestion et la performance relatif à 2021, la Commission a fait état:

- pour l'ensemble de la rubrique 2 du CFP, d'un risque combiné au moment du paiement compris entre 1,7 % et 2,3 %, en se fondant sur les montants à risque arrêtés par les différentes DG. Notre fourchette d'erreur pour la rubrique 2 du CFP va de 1,8 % à 5,4 %, avec un niveau d'erreur estimatif de 3,6 %;
- pour la sous-rubrique 2a relative à la cohésion, d'un risque combiné au moment du paiement compris entre 1,8 % et 2,5 %²⁶, en se fondant là aussi sur les montants à risque estimés par les DG et sur leurs IPC. Notre fourchette d'erreur pour la sous-rubrique 2a du CFP va de 2,1 % à 6,1 %, avec un niveau d'erreur estimatif de 4,1 %.

²⁶ Rapport annuel sur la gestion et la performance relatif à 2021, volume III, p. 21.

5.58. Pour la troisième année consécutive, les taux d'erreur maximaux de la Commission se situent donc dans les fourchettes de nos propres estimations. Sur la même période, les taux figurant dans le rapport annuel sur la gestion et la performance (tout comme les taux spécifiques présentés dans les RAA) ont toujours été inférieurs à notre estimation du niveau d'erreur (voir *figure 5.6*).

La Commission a amélioré sa méthode d'estimation du risque maximal, mais il subsiste des risques inhérents dans son modèle d'assurance

5.59. En 2021, nous avons publié un rapport spécial dans lequel nous avons analysé plus en détail la pertinence, la fiabilité et la cohérence du niveau d'erreur des dépenses de cohésion communiqué chaque année dans les RAA et le rapport annuel sur la gestion et la performance²⁷.

5.60. La principale conclusion de ce rapport est venue confirmer les constatations formulées ces quatre dernières années²⁸ dans nos rapports annuels, à savoir notamment:

- que la Commission communique une estimation minimale du niveau d'erreur qui n'est pas définitive (au niveau des PO, dans les RAA et dans le rapport annuel sur la gestion et la performance);
- qu'étant donné qu'ils ne permettent pas toujours de détecter et de corriger les dépenses irrégulières, les contrôles documentaires ont une valeur ajoutée limitée pour ce qui est de confirmer la validité des taux d'erreur résiduels communiqués par les autorités d'audit;
- que la note de risque des autorités d'audit n'influe pas toujours sur leur sélection ou non aux fins des audits de conformité;
- que du fait des contraintes de calendrier inhérentes au processus de contrôle, la plupart des PO pour lesquels les travaux d'audit de la Commission révèlent un niveau d'erreur significatif n'avaient pas été assortis de réserves dans les RAA de l'année écoulée.

²⁷ Rapport spécial 26/2021 – «Régularité des dépenses de la politique de cohésion de l'UE: la Commission publie chaque année un niveau d'erreur estimatif minimal qui n'est pas définitif».

²⁸ Rapport annuel relatif à 2018, points 6.62 et 6.63.

5.61. Dans ce même rapport, nous avons également signalé que lorsque les autorités d'audit communiquent un taux d'erreur commun couvrant les fonds gérés par deux DG, ces dernières ne coordonnent pas systématiquement les rapports qu'elles établissent par la suite. Dans ce contexte, nous avons depuis lors pris acte de la cohérence que la Commission est parvenue à instaurer dans ses travaux d'audit et d'évaluation en créant, en juillet 2021, la direction conjointe d'audit de la cohésion, compétente pour toutes les activités d'audit liées aux dépenses de cohésion.

5.62. Pour donner suite à nos recommandations, la Commission a révisé sa méthode de calcul du risque maximal. En particulier, elle ajoute à présent un «complément» pour les PO non contrôlés, fondé sur les taux d'erreur communiqués par la même autorité d'audit pour les autres PO, ou un taux forfaitaire lorsque l'autorité d'audit n'a pas encore fait l'objet d'un audit (voir point **5.55**). Toutefois, la Commission ne procède pas à ces ajustements dans le cas des PO audités lors d'exercices comptables antérieurs, pour lesquels elle continue de s'appuyer sur ses contrôles documentaires. Comme nous l'expliquons au point **5.60**, les contrôles documentaires présentent des limites intrinsèques par rapport aux audits de conformité. Par ailleurs, il est possible que le niveau du complément soit insuffisant pour tenir compte des erreurs non détectées par la Commission dans le cadre de ses audits de conformité.

La Commission continue de détecter des irrégularités dans le cadre de ses audits de conformité

5.63. La fiabilité des informations sur la régularité présentées dans les RAA dépend en grande partie de la qualité des travaux des autorités responsables des programmes. La Commission effectue des audits de conformité afin d'examiner et d'évaluer la fiabilité des travaux des autorités d'audit. Ces audits visent à établir avec une assurance raisonnable qu'aucune faiblesse grave relative aux systèmes de gestion et de contrôle ne demeure non détectée et non communiquée – et donc non corrigée – au moment où les comptes sont transmis à la Commission.

5.64. En 2021, elle a réalisé 24 audits de conformité, portant souvent sur des programmes relevant du FEDER et/ou du FC ou du FSE et/ou de l'IEJ. Pour 18 de ces audits, la Commission a conclu que les taux d'erreur résiduels communiqués dans les rapports annuels de contrôle établis par les autorités d'audit pour l'exercice comptable 2019/2020 étaient sous-estimés; elle a donc revu ces taux à la hausse. Dans huit cas, elle a relevé le taux au delà du seuil de signification de 2 %.

Aucune référence, dans les rapports annuels d'activités, à la procédure de sauvegarde de l'état de droit engagée contre la Hongrie

5.65. Le 1^{er} janvier 2021, l'UE a adopté un nouveau règlement visant à protéger ses intérêts financiers contre les violations des principes de l'état de droit par un État membre²⁹. Le 27 avril 2022, la Commission a adressé à la Hongrie une notification écrite relative à des violations présumées de l'état de droit. Selon le règlement, la Commission doit pour cela constater qu'il existe des motifs raisonnables de considérer que ces violations portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou aux intérêts financiers de l'Union. Dans leur RAA relatif à 2021, ni la DG EMPL ni la DG REGIO n'ont fait référence à cette procédure en cours ou à son incidence éventuelle sur l'assurance que la Commission peut tirer du système de contrôle et d'assurance de la Hongrie.

²⁹ Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union.

Conclusion et recommandations

Conclusion

5.66. Globalement, les informations probantes obtenues et présentées dans ce chapitre indiquent que le niveau d'erreur des dépenses relevant de la rubrique «Cohésion, résilience et valeurs» est significatif. Pour la rubrique 2 du CFP, il ressort de nos tests sur les opérations que le niveau d'erreur estimatif global est de 3,6 %.

5.67. Toutes les erreurs que nous avons quantifiées dans ce chapitre concernent des dépenses relevant de la sous-rubrique 2a, pour laquelle notre estimation globale est de 4,1 %.

5.68. Le cadre de contrôle et d'assurance relatif aux dépenses de cohésion pour la période de programmation 2014-2020 a été conçu pour s'assurer que les taux d'erreur résiduels annuels sont inférieurs au seuil de signification. Notre audit a montré que des améliorations s'imposent encore dans la façon dont le cadre est appliqué aussi bien par les autorités des États membres responsables des programmes que par la Commission.

5.69. Le nombre des erreurs signalées par les autorités d'audit démontre, à l'instar de nos résultats d'audit, que les contrôles de gestion mis en place par les États membres ne permettent pas toujours de prévenir ou de détecter efficacement les irrégularités dans les dépenses déclarées par les bénéficiaires.

5.70. En outre, les faiblesses que nous avons constatées dans les travaux de plusieurs autorités d'audit couvertes par notre échantillon (voir points [5.40](#) à [5.52](#)) limitent, à l'heure actuelle, la fiabilité de ces travaux. Le taux tel que nous l'avons recalculé était supérieur au seuil de signification de 2 % pour 12 des 31 dossiers aux fins de l'assurance de la période 2014-2020. Pour neuf de ces 12 dossiers, la Commission a ajusté les taux d'erreur résiduels et indiqué des valeurs supérieures à 2 %. Ce faisant, elle a également tenu compte de nos travaux d'audit.

5.71. Depuis 2017, les dossiers aux fins de l'assurance retenus dans notre échantillon représentent chaque année plus d'un tiers des dépenses acceptées par la Commission. La part des dépenses couvertes par des dossiers aux fins de l'assurance présentant un taux d'erreur résiduel supérieur à 2 % a baissé, passant de 55 % en 2018 à 39 % en 2021 (voir [figure 5.4](#)).

5.72. Les informations sur la régularité communiquées dans le rapport annuel sur la gestion et la performance pour l'exercice comptable 2019/2020 confirment que les dépenses de cohésion présentent un niveau d'erreur significatif (2,5 %). En raison des problèmes signalés au point **5.60**, les deux taux établis par la Commission dont nous faisons état au point **5.55** doivent être considérés comme des estimations minimales. Dans ce contexte, nous relevons que les taux maximaux de la Commission s'inscrivent dans le bas de notre fourchette d'erreur et sous notre estimation du niveau d'erreur (voir *figure 5.6*).

5.73. Dans ses RAA (DG EMPL et REGIO), la Commission n'a pas présenté d'information sur la procédure de sauvegarde de l'état de droit engagée contre la Hongrie ni sur l'incidence que celle-ci pourrait avoir sur l'assurance quant à la régularité des dépenses qu'elle peut tirer du système de contrôle et d'assurance de la Hongrie.

5.74. En ce qui concerne les opérations de la sous-rubrique 2b du CFP que nous avons contrôlées, la Commission n'a pas vérifié le respect de l'ensemble des conditions financières des contrats d'achat anticipé qu'elle a conclus avec des fabricants de doses de vaccins contre la COVID-19. Nous avons également relevé des faiblesses en matière de marchés publics dans le cadre de l'instrument d'aide d'urgence. Nous n'avons pas quantifié les erreurs correspondantes, étant donné que dans tous les cas examinés, la passation d'un marché par entente directe était justifiée par le caractère extraordinaire de la pandémie.

Recommandations

5.75. L'*annexe 5.2* présente les constatations résultant de notre examen de suivi des trois recommandations formulées dans notre rapport annuel relatif à 2018. La Commission a intégralement mis en œuvre deux d'entre elles, tandis qu'une a été mise en œuvre à pratiquement tous égards.

5.76. Nous estimons mises en œuvre les recommandations n^{os} 6.2 et 6.3. Pour ce qui est de la recommandation n° 6.2, relative aux retenues indues de paiements, nous fondons cette appréciation sur le fait que la Commission contrôle systématiquement la ponctualité des paiements effectués aux bénéficiaires et qu'elle adresse des recommandations correctives aux États membres le cas échéant. En ce qui concerne la recommandation n° 6.3, relative aux modalités de clôture pour la période 2014-2020, la Commission a recensé les principaux risques ayant une incidence sur la clôture des

programmes et les a pris en considération lors de la rédaction des lignes directrices relatives à la clôture.

5.77. Nous avons également examiné les recommandations formulées dans les rapports annuels relatifs à 2019 et 2020 qui appelaient une action immédiate ou avaient un délai de mise en œuvre en 2021, ainsi que les recommandations du rapport annuel relatif à 2017 qui, bien que toujours d'actualité, n'avaient pas encore été intégralement mises en œuvre.

5.78. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2021, nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.

Recommandation n° 5.1 – Méthode appliquée pour rembourser les bénéficiaires lorsque des OCS sont utilisées pour déterminer la contribution de l'UE au programme

Rappeler aux autorités de gestion les exigences liées au remboursement des bénéficiaires ayant recours à une méthode autre que les options de coûts simplifiés (OCS) utilisées pour calculer les paiements imputables sur le budget de l'UE en faveur des États membres, en accordant une attention particulière à la situation détectée cette année dans le programme opérationnel irlandais relevant du FSE.

Quand? Au plus tard en décembre 2022.

Recommandation n° 5.2 – Contributions des dispositifs nationaux à la réalisation des objectifs du FSE

Veiller à ce que, lorsque les programmes opérationnels s'appuient sur des régimes nationaux existants, l'opération mise en œuvre contribue effectivement aux objectifs des PO, en tenant particulièrement compte de la situation détectée cette année dans les programmes opérationnels espagnols relevant du FSE/de l'IEJ en ce qui concerne les participants NEET.

Quand? Au plus tard en novembre 2022.

Recommandation n° 5.3 – Vérification du statut de jeune NEET par les autorités responsables des programmes

Rappeler aux autorités responsables des programmes qu'elles doivent confirmer le statut de jeune NEET des participants avant de soumettre les déclarations de dépenses pour les programmes de la période 2014-2020 relevant du FSE/de l'IEJ. Ces vérifications de l'éligibilité doivent être effectuées sur la base de sources fiables et vérifiées, en tenant particulièrement compte de la situation détectée cette année dans les PO français et irlandais relevant du FSE/de l'IEJ.

Quand? Au plus tard en décembre 2022.

Recommandation n° 5.4 – Respect des contrats d'achat anticipé de vaccins contre la COVID-19 par les fabricants

Vérifier que les fabricants de vaccins contre la COVID-19 respectent les conditions des contrats d'achat anticipé, notamment en ce qui concerne l'estimation des coûts de production, l'utilisation des avances versées et les éventuelles clauses de vente à prix coûtant, et qu'ils prennent des mesures correctrices le cas échéant.

Quand? Au plus tard en décembre 2025.

Recommandation n° 5.5 – Piste d'audit pour l'échantillonnage réalisé par les autorités d'audit

Rappeler aux autorités d'audit que le cadre juridique leur impose de conserver une piste d'audit que la Commission doit pouvoir remonter pour vérifier que leurs procédures d'échantillonnage sont indépendantes, objectives et impartiales.

Quand? Au plus tard en décembre 2022.

Recommandation n° 5.6 – État de droit

Présenter, dans ses rapports annuels d'activités, des informations sur les procédures de sauvegarde de l'état de droit en cours contre des États membres et sur l'incidence que celles-ci pourraient avoir sur l'assurance tirée des systèmes de contrôle et d'assurance des pays concernés quant à la régularité des dépenses.

Quand? En avril 2023 (dans les prochains RAA).

Annexes

Annexe 5.1 – Informations sur l'action de l'UE dans les États membres et dans les régions

États membres	Contribution de l'UE (millions d'euros)	Nombre d'opérations de la période 2014-2020 examinées	
		● Nombre d'erreurs quantifiées	
Pologne	11 800	42	3
Tchéquie	3 245	14	2
Italie	3 002	15	--
Portugal	2 722	13	3
Espagne	2 510	11	6
Roumanie	2 296	7	--
Allemagne	2 163	13	2
Hongrie	1 826	9	2
Grèce	1 666	9	4
France	1 560	7	3
Lituanie	1 490	8	--
Slovaquie	1 070	7	--
Coopération territoriale	1 356	9	1
Royaume-Uni	1 040	8	--
Croatie	897	7	--
Bulgarie	838	7	--
Estonie	544		
Lettonie	465		
Slovénie	384	7	--
Finlande	256	5	--
Belgique	251		
Suède	203		
Autriche	134	5	--
Irlande	117	5	1
Pays-Bas	75	4	1
Malte	73		
Danemark	55		
Chypre	50		
Luxembourg	7		
TOTAL	40 738	212	28

REMARQUE: Les contributions au titre de la coopération territoriale, qui sont transnationales, ne sont pas comprises dans cette illustration.



Source: Cour des comptes européenne.

Annexe 5.2 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «Cohésion, résilience et valeurs»

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	Nous recommandons à la Commission: Recommandation n° 1: de veiller à ce qu'au niveau des intermédiaires financiers, les dispositifs d'audit destinés aux instruments financiers gérés par le FEI soient appropriés. Lorsque la BEI/le FEI recourt à des		X ³⁰				

³⁰ Le *règlement «omnibus»* impose aux autorités d'audit l'obligation de réaliser, au niveau des intermédiaires financiers, des audits des systèmes et des audits des opérations concernant les instruments financiers, y compris ceux gérés par le groupe BEI, mais à l'exclusion des programmes relevant de l'initiative en faveur des PME établis avant le 2 août 2018. La Commission a pris des mesures supplémentaires en incluant, dans la méthodologie d'audit des instruments financiers, une recommandation invitant les autorités d'audit à contrôler les intermédiaires financiers pour les instruments mis en œuvre par le groupe BEI, quelle que soit la date de leur mise en place. Toutefois, la méthodologie ne peut pas élargir le mandat réglementaire dévolu aux autorités d'audit. La Commission a apporté la preuve que, dans certains États membres, les autorités d'audit réalisaient déjà des contrôles au niveau des intermédiaires financiers. Notre audit relatif à 2020 a toutefois démontré que ces contrôles n'étaient pas encore systématiques (dans l'État membre que nous avons contrôlé, ni l'auditeur externe ni les autorités d'audit n'avaient effectué de contrôle au niveau des intermédiaires financiers). Aucun nouvel élément n'a été produit pour démontrer que cette situation a été rectifiée en 2021.

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			
	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.)						
	Recommandation n° 3: de remédier aux faiblesses que nous avons mises en évidence dans la vérification des travaux des autorités d'audit à laquelle elle procède dans le cadre de ses audits de régularité. (Délai de mise en œuvre: immédiatement.)		X ³¹				

³¹ Voir [rapport annuel relatif à 2018](#), points 6.58 à 6.64, [rapport annuel relatif à 2019](#), points 5.48 à 5.62, et [rapport annuel relatif à 2020](#), points 5.43 et 5.44. Malgré la multiplication des travaux d'audits de conformité de la Commission, nous avons encore décelé des faiblesses dans les travaux des autorités d'audit.

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			
	<p>Recommandation n° 4: de remédier à la complexité des informations présentées, dans les RAA des DG REGIO et EMPL, sur le cadre de contrôle et d'assurance 2014-2020:</p> <p>[...]</p> <p>iii) en indiquant un taux d'erreur résiduel global par exercice comptable pour la sous-rubrique 1b du CFP.</p> <p>(Délai de mise en œuvre: juin 2019.)</p>		x ³²				

³² Le point iii) est mis en œuvre à pratiquement tous égards, puisque la Commission a communiqué, dans son rapport annuel sur la gestion et la performance relatif à 2020, un taux d'erreur résiduel global pour le domaine d'action, lequel ne coïncidait cependant pas tout à fait avec la sous-rubrique 1b du CFP. En ce qui concerne les nouvelles rubriques du CFP, un taux d'erreur résiduel global devrait être communiqué au moins pour la sous-rubrique 2a.

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			
	<p>Recommandation n° 5: de veiller à ce que les dispositifs d'audit soient modifiés dans le cadre réglementaire post-2020 conformément à la proposition qu'elle a formulée pour les instruments financiers, de manière à ce que seuls les fonds utilisés au niveau des bénéficiaires finals soient pris en compte pour le calcul des taux d'erreur résiduels.</p> <p>(Délai de mise en œuvre: avant le début de la mise en œuvre du cadre législatif post-2020.)</p>			x ³³			

³³ Le nouveau règlement portant dispositions communes pour la période 2021-2027 ([règlement \(UE\) 2021/1060](#)) prévoit qu'une avance unique destinée aux instruments financiers soit incluse dans la première demande de paiement. Dans ses réponses au suivi concernant le [rapport annuel relatif à 2020](#), la Commission a indiqué qu'elle comptait adopter un acte délégué qui impose aux autorités d'audit d'exclure cette avance de la population examinée. La Commission a depuis revu cette position, et elle a déclaré que l'avance de départ continuerait de faire partie de la population d'audit pour l'exercice comptable concerné.

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés					
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants
			à pratiquement tous égards	à certains égards			
	<p>Recommandation n° 6: de procéder à des contrôles de régularité suffisants pour pouvoir formuler une conclusion sur l'efficacité des travaux des autorités d'audit et obtenir une assurance raisonnable quant à la régularité des dépenses, au plus tard dans les RAA qu'elle publie l'année suivant celle de l'approbation des comptes. (Délai de mise en œuvre: immédiatement.)</p>		X ³⁴				

³⁴ Voir point 5.64 du présent rapport annuel.

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			
2018	<p>Nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.</p> <p>Recommandation n° 6.1 – Modalités d'audit pour les programmes relevant de l'initiative en faveur des PME</p> <p>Veiller à ce que:</p> <p>a) sur la base d'un échantillon représentatif de décaissements en faveur de bénéficiaires finals, des contrôles réguliers soient réalisés au niveau des intermédiaires financiers, soit par l'autorité d'audit soit par un auditeur sélectionné par le groupe BEI;</p> <p>b) lorsque de tels contrôles se sont avérés insuffisants, des mesures de contrôle appropriées soient élaborées et mises en œuvre afin d'empêcher</p>		x ³⁵				

³⁵ Nos audits antérieurs ont confirmé que le FEI avait déjà apporté, ou s'employait à apporter, des améliorations à ses systèmes de contrôle et de surveillance et qu'il avait volontairement étendu le recours aux «rapports d'assurance raisonnable» aux programmes relevant de l'initiative en faveur des PME. Si nous prenons acte du fait que certaines autorités d'audit ont déjà effectué des vérifications au niveau des intermédiaires financiers, la pleine efficacité de ces mesures reste à démontrer.

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			
	l'existence de dépenses irrégulières significatives au moment de la clôture. (Délai de mise en œuvre: immédiatement.)						
	<p>Recommandation n° 6.2 – Retenue irrégulière de paiements</p> <p>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.</p> <p>(Délai de mise en œuvre: immédiatement.)</p>	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			
	<p>Recommandation n° 6.3 – Modalités de clôture pour la période 2014-2020</p> <p>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:</p> <p>a) identifier les principaux risques susceptibles d'avoir une incidence sur la clôture normale des programmes;</p> <p>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.</p> <p>(Délai de mise en œuvre: mai 2020 pour a) et décembre 2022 pour b)).</p>	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			
2019	<p>Nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.</p> <p>Recommandation n° 5.1 – Conditions d'éligibilité des projets</p> <p>Préciser ce qu'il faut entendre par opérations «matériellement achevées et/ou totalement mises en œuvre». Cela aiderait les États membres à s'assurer que les opérations sont conformes aux dispositions de l'article 65, paragraphe 6, du RDC et à éviter que des opérations inéligibles ne soient pas détectées. Il conviendrait de préciser clairement que cette condition porte uniquement sur les travaux ou activités nécessaires à l'obtention des réalisations escomptées, et non sur les aspects financiers et administratifs des opérations.</p> <p>(Quand? Sans délai.)</p>		X ³⁶				

³⁶ Nous prenons acte des mesures que la Commission a déjà prises pour clarifier les notions d'opérations «matériellement achevées»/«totalement mises en œuvre». Elle n'en a toutefois pas informé tous les États membres.

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			
	<p>Recommandation n° 5.2 – Mesures visant à accroître la fiabilité des taux d'erreur résiduels communiqués par les autorités d'audit</p> <p>Analyser les principales raisons de la non-détection d'erreurs et élaborer, en concertation avec les autorités d'audit, des mesures qui permettront d'améliorer la fiabilité des taux d'erreur résiduels communiqués.</p> <p>(Quand? Juin 2021.)</p>			x ³⁷			

³⁷ Malgré les efforts de la Commission, dont il est fait état dans les RAA de la DG REGIO (p. 25 du RAA relatif à 2019 et p. 41 à 43 du RAA relatif à 2020) et de la DG EMPL (p. 4 du RAA relatif à 2019), nos travaux d'audit pour 2020 n'ont pas révélé d'amélioration significative à cet égard (voir par exemple le point 5.38 du [rapport annuel relatif à 2020](#), ainsi que les points [5.40](#) et [5.41](#) du présent rapport).

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			
2020	<p>Nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.</p> <p>Recommandation n° 5.1 – Des barèmes standard de coûts unitaires équilibrés pour le remboursement des paiements effectués par les États membres</p> <p>Surveiller de près les États membres qui utilisent ses barèmes standard de coûts unitaires, afin de prévenir tout déséquilibre excessif en faveur des États membres. La Commission devrait demander aux États membres d'ajuster les taux excessifs et de corriger les déséquilibres de manière à éviter tout bénéfice à la clôture des programmes. (Quand? Sans délai.)</p>	X					

Source: Cour des comptes européenne.

Chapitre 6

Ressources naturelles et environnement

Table des matières

	Points
Introduction	6.1. - 6.12.
Brève description	6.2. - 6.11.
Objectifs et instruments de financement de la politique	6.2. - 6.4.
Principales catégories de dépenses	6.5. - 6.11.
Étendue et approche de l'audit	6.12.
Régularité des opérations	6.13. - 6.40.
Résultats des tests sur les opérations	6.14. - 6.27.
Paievements directs: un plus faible risque d'erreur	6.18. - 6.20.
Développement rural, mesures de marché et autres paiements: un risque d'erreur plus élevé	6.21. - 6.27.
Les contrôles de suivi: un outil efficace pour les contrôles des organismes payeurs	6.28. - 6.35.
Contrôles de la cohérence entre les statistiques de contrôle et les données relatives aux paiements transmises par les États membres	6.36. - 6.37.
Mesure 21 du développement rural: une aide d'urgence allouée aux bénéficiaires dans le besoin, mais avec des exceptions	6.38. - 6.40.
Rapports annuels d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance	6.41. - 6.46.
Communication, par les DG AGRI et CLIMA, d'informations sur la régularité des dépenses	6.41. - 6.45.
Rapport annuel sur la gestion et la performance établi par la Commission	6.46.
Conclusion et recommandations	6.47. - 6.51.
Conclusion	6.47. - 6.48.
Recommandations	6.49. - 6.51.

Annexes

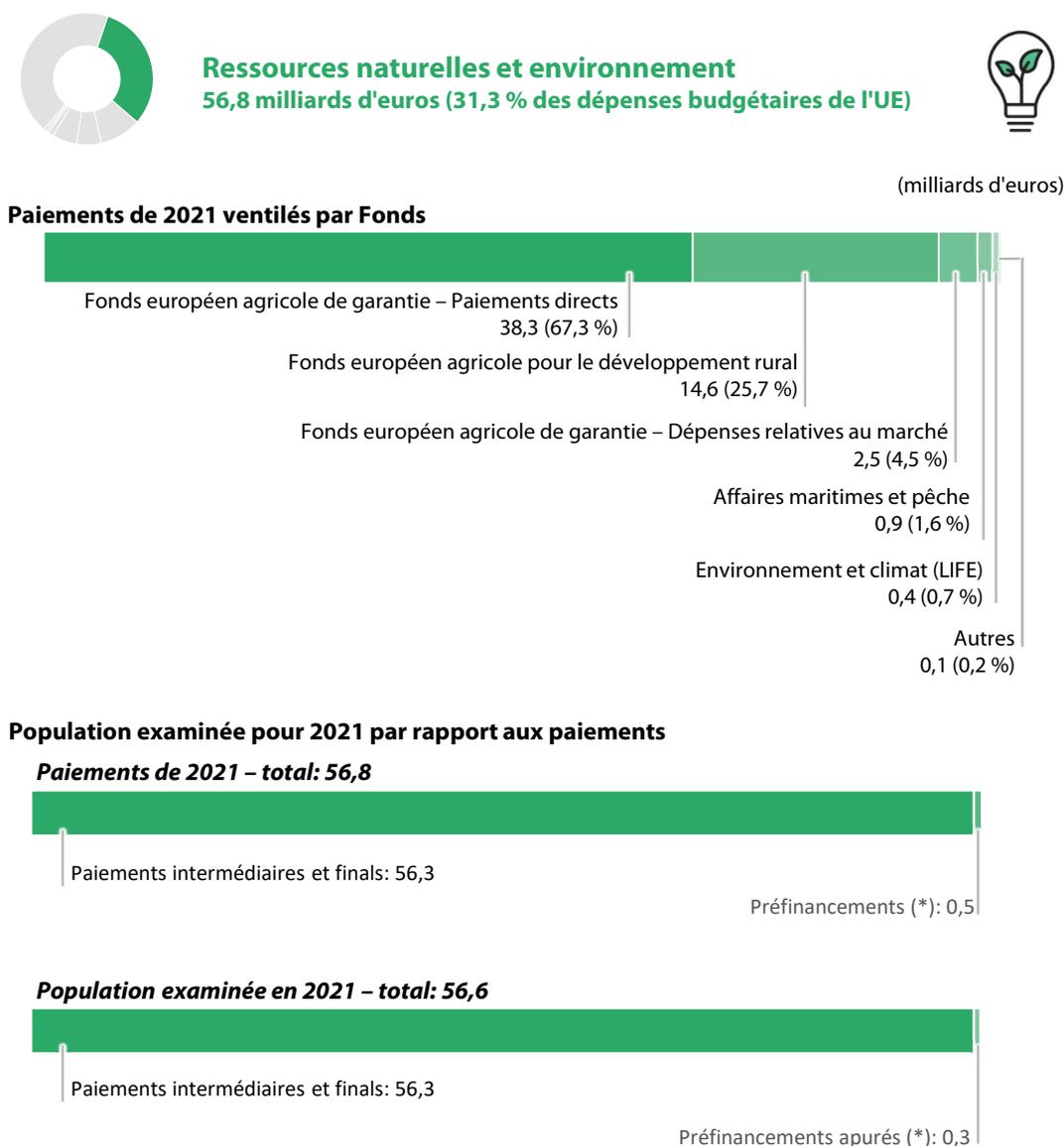
Annexe 6.1 – Informations sur l'action de l'UE dans les États membres et au Royaume-Uni

Annexe 6.2 – Suivi des recommandations formulées antérieurement

Introduction

6.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la rubrique 3, «Ressources naturelles et environnement», du CFP («rubrique 3 du CFP»). La **figure 6.1** donne une vue d'ensemble des principales activités et dépenses relevant de cette rubrique, réalisées en 2021.

Figure 6.1 – Paiements et population examinée



(*) Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir **annexe 1.1**, point 12).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des *comptes consolidés* de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2021.

Brève description

Objectifs et instruments de financement de la politique

6.2. L'agriculture et le développement rural, qui relèvent de la *politique agricole commune* (PAC) pour la mise en œuvre, absorbent 97 % des dépenses de la rubrique «Ressources naturelles et environnement». Celle-ci vise trois objectifs généraux¹:

- une production alimentaire viable, l'accent étant mis sur les revenus agricoles, la productivité agricole et la stabilité des prix;
- une gestion durable des ressources naturelles et de l'action pour le climat, avec un accent particulier sur les émissions de gaz à effet de serre, la biodiversité, le sol et l'eau;
- un développement territorial équilibré.

6.3. La Commission européenne, et plus précisément la direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI), est certes responsable en dernier ressort de la PAC, mais elle en partage la gestion avec les *organismes payeurs* dans les États membres. Depuis 2015, des *organismes de certification* indépendants dans les États membres émettent annuellement des opinions sur *la légalité et la régularité* des dépenses.

6.4. 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'UE;
- les *programmes nationaux et régionaux de développement rural* des États membres, cofinancés par ces derniers et par l'UE;
- les *mesures de marché* dans le domaine agricole, également financées intégralement sur le budget de l'UE, à l'exception de certaines mesures cofinancées par les États membres, dont les actions de promotion.

¹ Article 110, paragraphe 2, du [règlement \(UE\) n° 1306/2013](#) relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune.

Principales catégories de dépenses

6.5. Les paiements directs représentent 67 % des dépenses réalisées au titre de la rubrique 3 du CFP. Quatre régimes concentrent 89 % de l'ensemble des paiements directs effectués en 2021:

- o deux régimes qui fournissent une aide au revenu en fonction de la surface de terres agricoles déclarée par les agriculteurs, à savoir le «*régime de paiement de base*» (14,8 milliards d'euros) et le «*régime de paiement unique à la surface*» (4,4 milliards d'euros);
- o un régime destiné à encourager les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement, le «paiement vert» (10,8 milliards d'euros);
- o un régime lié à la production de types de produits agricoles spécifiques tels que la viande bovine, le lait ou les protéagineux, le «*soutien couplé facultatif*» (4,0 milliards d'euros).

6.6. Les paiements directs aux agriculteurs sont fondés sur des droits: les bénéficiaires reçoivent des paiements s'ils respectent certaines conditions. Dès lors que les conditions à remplir ne sont pas complexes, ces paiements comportent un risque d'*erreur* moins élevé que celui lié aux paiements fondés sur des remboursements (voir **point 1.18**).

6.7. Le développement rural représente 26 % des dépenses effectuées au titre de cette rubrique du CFP. Pour la période 2014-2020, la Commission a approuvé 118 programmes de développement rural, comprenant 20 mesures et 67 sous-mesures, dans les États membres. Une mesure supplémentaire a été ajoutée en 2020, à savoir la mesure 21 «Soutien temporaire exceptionnel en faveur des agriculteurs et des PME particulièrement touchés par la crise de la COVID-19»². La Commission a effectué en 2021 le premier versement lié aux dépenses déclarées par les États membres au titre de cette nouvelle mesure. Quatorze États membres ont déclaré des dépenses relevant de la mesure 21, pour un montant total de 616,3 millions d'euros³.

² [Règlement \(UE\) 2020/872](#) modifiant le règlement (UE) n° 1305/2013 en ce qui concerne une mesure spécifique destinée à fournir un soutien temporaire exceptionnel au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) en réaction à la propagation de la COVID-19.

³ Notre échantillon comprenait sept opérations relevant de la mesure 21, pour lesquelles nous ne faisons état d'aucune erreur.

L'adoption de la législation relative à la PAC après 2020 ayant pris du retard, les programmes ont été prolongés jusqu'à la fin 2022⁴.

6.8. Les dépenses consacrées au développement rural relèvent de deux grandes catégories:

- o les paiements versés à des agriculteurs en fonction de critères environnementaux et climatiques appliqués à la surface agricole ou au nombre d'animaux sur l'exploitation (paiements «liés à la surface ou aux animaux»);
- o les aides aux projets d'investissement destinés à soutenir le développement social et économique dans les zones rurales (paiements «non liés à la surface»).

6.9. Les mesures de marché dans le domaine agricole, qui représentent 4,4 % des dépenses relevant de la rubrique 3 du CFP, constituent des dispositifs nombreux et variés (par exemple la promotion des produits agricoles, la distribution de fruits et de légumes dans les écoles et le soutien aux organisations de producteurs), soumis à diverses conditions d'éligibilité.

6.10. Cette rubrique du CFP couvre également les dépenses effectuées par l'UE au titre de la politique maritime et de la pêche, ainsi qu'une partie de celles relatives à l'environnement et à l'action pour le climat, y compris celles du *FEAMP* et du programme LIFE. Cette catégorie (2,2 % des dépenses relevant de la rubrique 3 du CFP) se caractérise, elle aussi, par des critères de sélection, des conditions d'éligibilité et des modalités de versement divers.

6.11. La majeure partie des dépenses réalisées au titre du développement rural, des mesures de marché et des autres domaines d'action relevant de la rubrique 3 du CFP, qui ne sont pas couverts par la PAC, est assortie de conditions d'éligibilité plus complexes que celles applicables aux paiements directs et s'accompagne d'un risque d'erreur plus élevé (voir point **1.18**).

Étendue et approche de l'audit

6.12. Notre objectif était d'estimer le niveau d'erreur pour cette rubrique du CFP et de contribuer à la *déclaration d'assurance*. En ce qui concerne cette rubrique du

⁴ Conformément à l'accord de retrait du Royaume-Uni, les programmes de développement rural de ce dernier se poursuivront jusqu'à leur clôture, en 2023.

CFP, conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'**annexe 1.1**, nous avons examiné en 2021:

- a) un échantillon, statistiquement représentatif, de 212 *opérations* couvrant tout l'éventail des dépenses relevant de cette rubrique du CFP:
 - i) 84 paiements directs, qui nous ont permis de couvrir les régimes principaux,
 - ii) 42 opérations liées à la surface ou aux animaux, réalisées dans le cadre de programmes de développement rural,
 - iii) 62 opérations de développement rural non liées à la surface, 14 opérations au titre de mesures de marché et 10 opérations⁵ relevant de domaines de dépenses non couverts par la PAC;
- b) les informations sur la régularité figurant dans les *rapports annuels d'activités* des DG AGRI et CLIMA et reprises dans le *rapport annuel* de la Commission sur la *gestion et la performance*;
- c) une sélection de systèmes. À cet égard, nous nous sommes penchés sur la mise en œuvre, par les États membres, des «*contrôles de suivi*» ainsi que de la mesure 21 et nous avons vérifié la cohérence entre les statistiques de contrôle et les données relatives aux paiements que les États membres ont transmises à la Commission.

⁵ Nous avons contrôlé sept opérations du *Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche* et trois opérations liées au programme LIFE pour l'environnement et l'action pour le climat.

Régularité des opérations

6.13. Cette partie du chapitre se compose de quatre sous-sections. La première concerne les tests que nous avons réalisés sur l'échantillon de 212 opérations sélectionné cette année et vise à donner un aperçu des principales sources d'erreur. La deuxième traite de notre examen de la mise en œuvre, par les États membres, des contrôles de suivi. La troisième porte sur nos vérifications des données de contrôle et des données relatives aux paiements communiquées par les organismes payeurs, et la quatrième est consacrée à nos constatations d'audit sur la mise en œuvre de la mesure 21 par une sélection d'États membres.

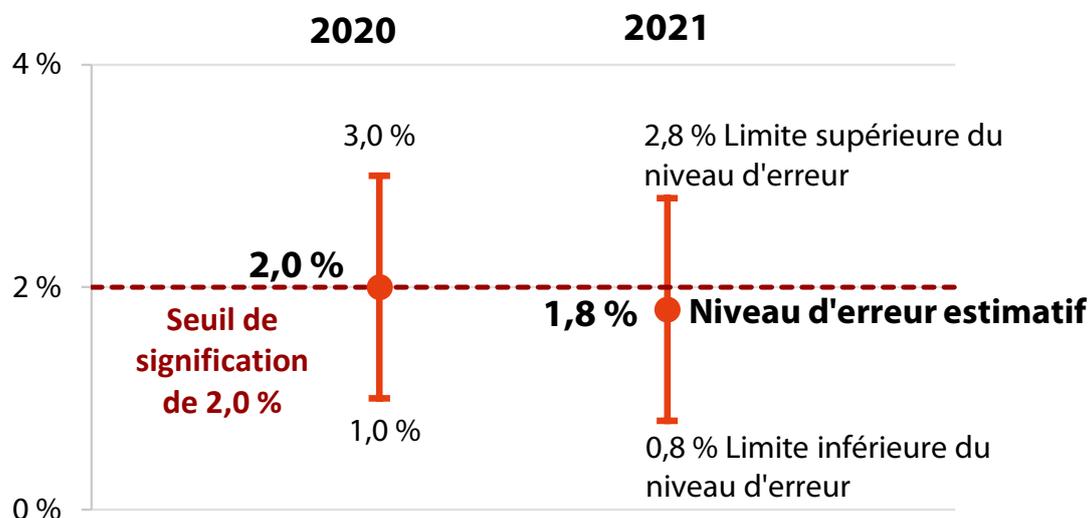
Résultats des tests sur les opérations

6.14. Les 212 opérations que nous avons examinées provenaient de 18 États membres⁶. Nous avons contrôlé des paiements directs dans 14 États membres, et nos tests sur des opérations de développement rural ont permis de couvrir 20 programmes nationaux et régionaux dans 14 États membres. Sur les 212 opérations examinées, 185 (87 %) ne comportaient aucune erreur, tandis que 27 (13 %) en présentaient. Sur la base des 23 erreurs que nous avons quantifiées (voir *figure 6.2*) et des autres informations probantes fournies par le système de contrôle (voir la section «Rapports annuels d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance»), nous observons que le niveau d'erreur pour la rubrique «Ressources naturelles» est proche du *seuil de signification*. La plupart des erreurs que nous avons constatées touchaient des opérations relevant du développement rural et des mesures de marché. Nous avons relevé et quantifié quelques erreurs mineures dans des paiements directs. Nous avons également détecté quatre problèmes de conformité sans impact financier.

⁶ La Belgique, la Bulgarie, le Danemark, l'Allemagne, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, la France, la Croatie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, l'Autriche, la Pologne, le Portugal, la Roumanie et la Finlande.

Figure 6.2 – Résultats des tests sur les opérations

Estimation de l'impact des erreurs quantifiables



Taille de l'échantillon

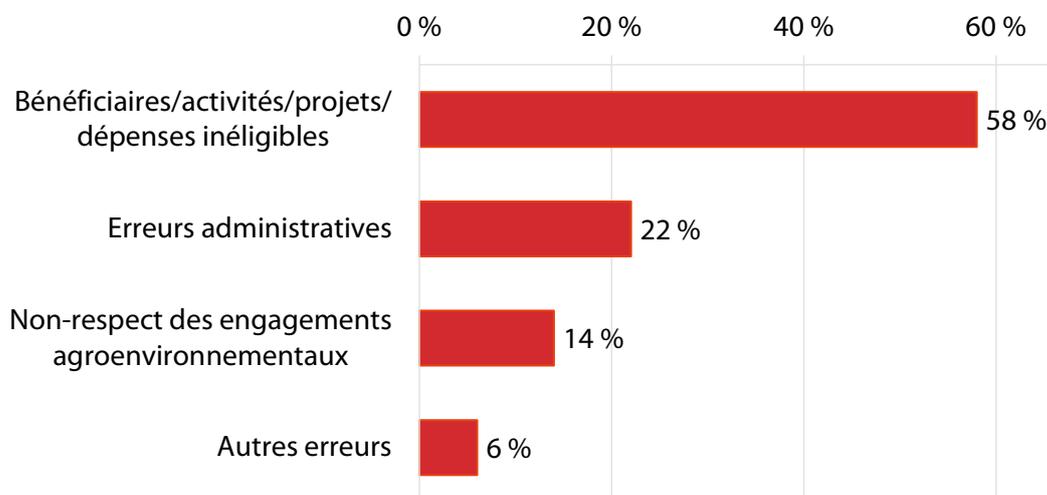
Année	Taille de l'échantillon
2020	218 opérations
2021	212 opérations

Source: Cour des comptes européenne.

6.15. L'[annexe 6.1](#) donne une vue d'ensemble des paiements effectués au titre de la rubrique 3 du CFP et des résultats de nos tests sur les opérations.

6.16. La [figure 6.3](#) montre comment se décompose notre *niveau d'erreur estimatif* pour 2021, par catégorie d'erreurs.

Figure 6.3 – La principale source des erreurs relevées était l'inéligibilité des dépenses ou des bénéficiaires



Source: Cour des comptes européenne.

6.17. Les autorités des États membres et la Commission (pour les dépenses en *gestion directe*) avaient appliqué des mesures correctrices qui ont eu une incidence directe sur 21 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 0,3 point de pourcentage. Dans 15 cas d'*erreurs quantifiables*, les autorités des États membres et la Commission disposaient de suffisamment d'informations pour être en mesure de prévenir ou de détecter et de corriger les erreurs avant d'accepter les dépenses. Si les autorités des États membres et la Commission (pour les dépenses en gestion directe) avaient fait un bon usage de toutes les informations à leur disposition, le niveau d'erreur estimatif pour ce chapitre aurait été inférieur de 1,2 point de pourcentage. L'[encadré 6.1](#) présente un exemple d'erreur administrative attribuable au fait que des informations disponibles n'ont pas été utilisées.

Encadré 6.1

Un organisme payeur n'a pas utilisé toutes les informations à sa disposition pour contrôler les coûts déclarés par un bénéficiaire

Mesure de promotion du vin, Espagne

- Les règles nationales n'autorisent les bénéficiaires qui organisent des dégustations de vin qu'à solliciter le remboursement du coût d'une seule bouteille de vin de chaque type par groupe de six participants.
- L'organisme payeur a demandé au *bénéficiaire* de fournir un rapport complet énumérant les événements organisés, avec le nombre de participants et de bouteilles pour chaque événement.
- Lors de la vérification de l'éligibilité des coûts déclarés, l'organisme payeur s'est focalisé sur d'autres contrôles et, bien que le bénéficiaire lui ait transmis les informations requises, n'a pas remarqué que les conditions fixées n'avaient pas été respectées.

Lors de notre examen de l'opération, le nombre correct (obtenu moyennant un nouveau calcul) de bouteilles dont le remboursement aurait pu être demandé nous a été communiqué. Il est ainsi apparu que le nombre des bouteilles de vin déclarées dans la demande initiale était de près de 50 % trop élevé, ce qui s'est traduit par un taux d'erreur de 6,5 % dans le montant total des coûts déclarés pour cette action par le bénéficiaire.

Paiements directs: un plus faible risque d'erreur

6.18. Dans les 84 paiements directs ayant fait l'objet de tests, nous n'avons relevé que trois erreurs quantifiables mineures résultant d'une surdéclaration de la surface de terres agricoles éligible par les agriculteurs.

6.19. Les paiements directs sont gérés au moyen du *système intégré de gestion et de contrôle (SIGC)*⁷, 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, aux surfaces agricoles et aux registres des animaux, que les organismes payeurs utilisent pour effectuer des contrôles

⁷ https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/iacs_en

administratifs croisés⁸ 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. Les contrôles préliminaires utilisés par les organismes payeurs depuis 2015 et les «contrôles de suivi» mis en place dans certains États membres en 2018 donnent aux bénéficiaires la possibilité de corriger certaines erreurs dans leurs demandes d'aide, réduisant ainsi le risque d'erreur.

6.20. Nos constatations corroborent nos précédentes observations⁹ selon lesquelles le SIGC, et le SIPA en particulier, constitue un système de gestion et de contrôle efficace pour faire en sorte que les paiements directs dans leur ensemble ne comportent pas d'erreur significative.

Développement rural, mesures de marché et autres paiements: un risque d'erreur plus élevé

Dépenses de développement rural liées à la surface ou aux animaux

6.21. Nous avons examiné 42 paiements au titre du développement rural, liés à la surface ou au nombre d'animaux déclarés par les agriculteurs. Parmi ces paiements figuraient des paiements compensatoires pour l'agriculture biologique, des paiements en faveur d'agriculteurs établis dans des zones soumises à des contraintes naturelles et des paiements subordonnés au respect d'*engagements agroenvironnementaux et climatiques* spécifiques.

6.22. Sur les 42 opérations de développement rural liées à la surface ou aux animaux que nous avons examinées, 35 ne comportaient aucune erreur. Nous avons relevé six erreurs quantifiables, dont trois dépassaient 20 %, et un problème de conformité sans impact financier.

6.23. Deux des erreurs quantifiées résultaient de paiements réalisés par un organisme payeur sur la base d'informations inexactes concernant les bénéficiaires, enregistrées dans sa base de données relative aux animaux. Les quatre autres

⁸ Article 11, paragraphe 4, du [règlement d'exécution \(UE\) n° 809/2014](#) de la Commission établissant les modalités d'application du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les mesures en faveur du développement rural et la conditionnalité, tel que modifié par le règlement d'exécution (UE) 2015/2333 de la Commission du 14 décembre 2015.

⁹ [Rapport annuel relatif à 2020](#), point 6.16.

s'expliquaient par des infractions aux règles relatives au bien-être animal, par le non-respect des engagements agroenvironnementaux et climatiques (voir l'exemple donné dans l'*encadré 6.2*) et par une surdéclaration de la surface éligible.

Encadré 6.2

Exemple de non-respect d'une condition d'éligibilité en matière agroenvironnementale et climatique

En Pologne, un agriculteur a reçu une aide au titre de la mesure 10 du développement rural «Agroenvironnement – climat». Il avait déclaré trois parcelles de terrain au titre de la mesure et devait respecter plusieurs engagements:

- faucher les surfaces déclarées une fois entre le 15 juin et le 30 septembre;
- sur deux des parcelles, laisser non fauchés 15 à 20 % de la surface;
- ramasser la biomasse fauchée ou la mettre en balles dans les deux semaines suivant le fauchage.

Nous avons constaté que la majeure partie des données consignées dans le registre d'exploitation du bénéficiaire ne correspondaient pas à l'activité agricole réelle. Les informations probantes tirées des photos prises par les satellites «Sentinelle» nous ont permis d'établir ce qui suit:

- une parcelle n'avait pas été fauchée du tout;
- l'une des parcelles qui auraient dû être fauchées en partie l'avait été entièrement;
- sur deux parcelles, la date de fauchage différait de celle notée par l'agriculteur, ce dont nous avons conclu que la biomasse fauchée avait été ramassée ou mise en balles plus de deux semaines après le fauchage.

Compte tenu des pénalités prévues par les règles nationales, ces non-conformités se sont traduites par une erreur de 57 % du paiement contrôlé.

Projets d'investissement

6.24. Nous avons examiné 62 paiements relevant du développement rural, liés à des projets d'investissement concernant, par exemple, la modernisation des exploitations agricoles, la construction d'installations pour l'élevage ou pour la transformation de produits agricoles, le soutien aux services de base et à la rénovation des villages dans les zones rurales ou l'installation de jeunes agriculteurs.

6.25. Nous avons quantifié des erreurs dans sept paiements en rapport avec des projets d'investissement. La plupart de ces erreurs résultaient de la déclaration, par les bénéficiaires, de dépenses ou d'activités qui ne remplissaient pas les conditions d'éligibilité. Dans quatre cas, il s'agissait d'erreurs mineures, mais les trois autres erreurs dépassaient 20 %.

Mesures de marché

6.26. Nous avons procédé à des tests sur 14 opérations relevant des mesures de marché, et avons recensé quatre cas où les organismes payeurs avaient remboursé des coûts inéligibles. Ces erreurs étaient toutes les quatre inférieures à 20 %.

Affaires maritimes, pêche, environnement et action pour le climat

6.27. Pour les domaines des affaires maritimes, de la pêche, de l'environnement et de l'action pour le climat, nous avons contrôlé quatre opérations en gestion directe et nous n'avons décelé aucune erreur. Pour les six autres opérations, qui relevaient de la *gestion partagée*, nous avons constaté et quantifié trois erreurs liées au calcul incorrect des coûts éligibles, dont une dépassant 20 %.

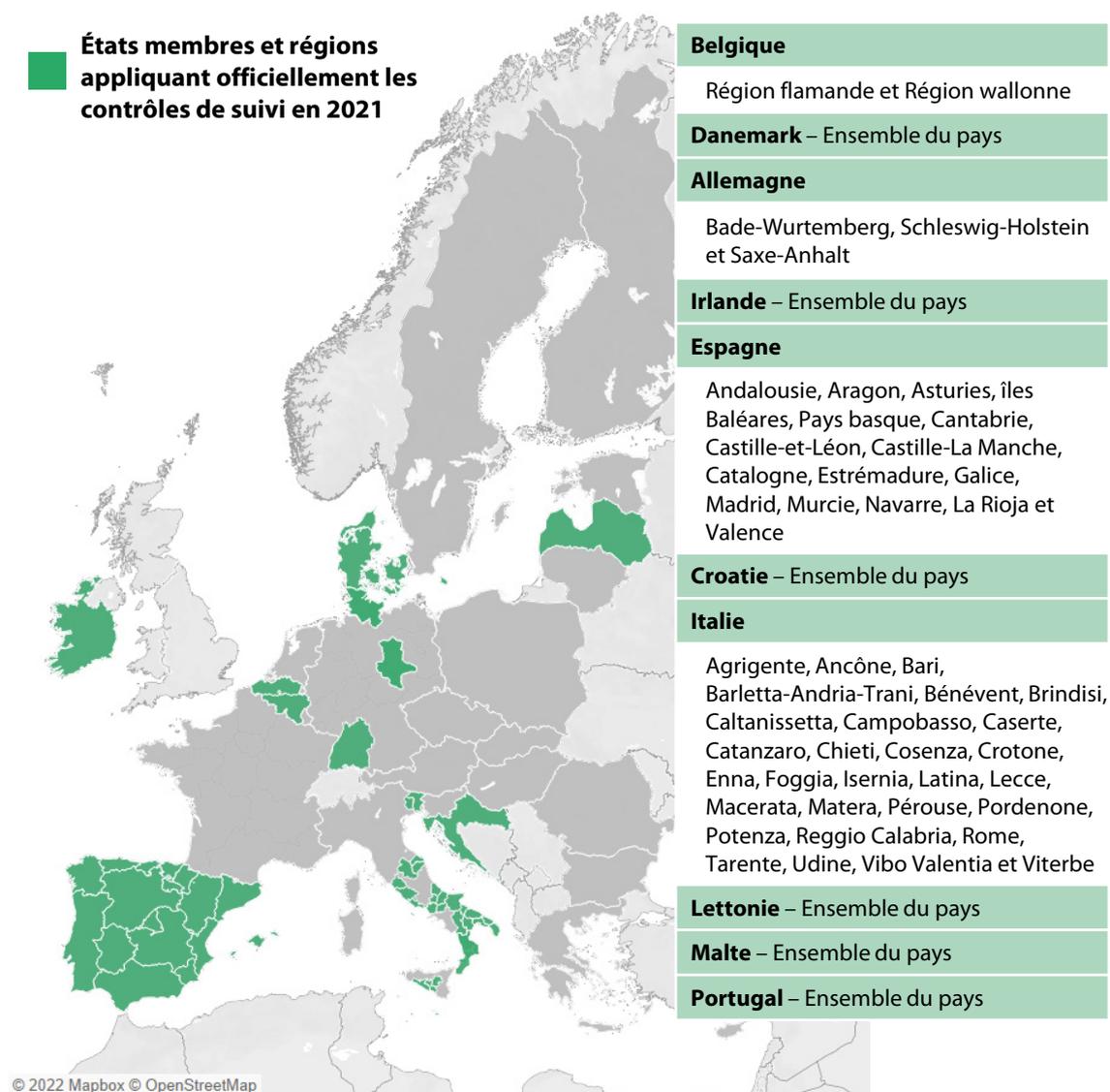
Les contrôles de suivi: un outil efficace pour les contrôles des organismes payeurs

6.28. Depuis 2018, les organismes payeurs des États membres peuvent procéder à des «contrôles de suivi». Cette approche consiste à appliquer des processus automatisés utilisant les données issues des satellites (Sentinelles) du programme Copernicus de l'UE afin de vérifier si certaines règles de la PAC sont respectées. En 2021, 10 États membres ont recouru aux contrôles de suivi, principalement pour évaluer des demandes d'aide liée à la surface dans le cadre de régimes de paiements directs. Lorsque tous les critères d'éligibilité à un régime de paiement donné peuvent être évalués depuis l'espace, les organismes payeurs sont en mesure d'assurer un suivi à distance de l'ensemble de la population des *bénéficiaires* de l'aide.

6.29. Les contrôles de suivi fournissent des observations régulières de l'activité agricole et permettent de prévenir les agriculteurs en cas de non-conformité potentielle aux règles du régime de paiement à tout moment au cours de la période de végétation, leur donnant ainsi davantage de possibilités de rectifier leurs demandes avant qu'elles deviennent définitives.

6.30. La carte ci-après montre quels États membres/régions utilisent des contrôles de suivi.

Figure 6.4 – Pays et régions recourant aux «contrôles de suivi»



Source: Créée par la Cour des comptes européenne avec le logiciel Tableau, sur la base de données de la Commission. Fond de carte © Mapbox et © OpenStreetMap, sous licence Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

6.31. Dans notre récent rapport spécial relatif à l'utilisation des nouvelles technologies d'imagerie à des fins de suivi de la PAC, nous avons recommandé à la Commission de promouvoir les «contrôles de suivi» comme l'un des principaux systèmes de contrôle pour la PAC après 2020 et d'aider les États membres à mieux utiliser les nouvelles technologies pour assurer le suivi des exigences

environnementales et climatiques¹⁰. Dans notre rapport spécial sur le thème de la fraude à la politique agricole commune, nous avons recommandé à la Commission d'encourager l'utilisation des nouvelles technologies pour prévenir et détecter la fraude aux aides de la PAC¹¹.

6.32. Dans le cadre de nos travaux à l'appui de la déclaration d'assurance 2021, nous avons examiné la mise en œuvre des contrôles de suivi en Espagne et en Italie.

6.33. Depuis 2019, l'Espagne met en œuvre les «contrôles de suivi» au moyen de projets nationaux et régionaux de surveillance pour les paiements directs. Ces projets ont concerné 14 régions en 2020 et 15 régions en 2021, sur un total de 17. Certaines régions ont étendu cette approche à un nombre croissant de mesures de développement rural, couvrant ainsi 11 mesures en 2021, contre trois en 2020. L'*encadré 6.3* présente un exemple de l'application des contrôles de suivi à une mesure agroenvironnementale relevant du développement rural.

¹⁰ [Rapport spécial 04/2020](#) «Nouvelles technologies d'imagerie et suivi de la politique agricole commune: des progrès constants dans l'ensemble, quoique plus lents dans le domaine de l'environnement et du climat», point 82.

¹¹ [Rapport spécial 14/2022](#) «Réaction de la Commission à la fraude à la politique agricole commune – Il est temps d'attaquer le problème à la racine», point 112.

Encadré 6.3

«Contrôles de suivi» appliqués à une mesure agroenvironnementale en Espagne (Andalousie) en 2021

Nous avons analysé l'application des contrôles de suivi en Andalousie.

L'organisme payeur a mené son propre projet de contrôles de suivi combinés couvrant le soutien couplé en faveur de la riziculture (paiement direct) et la mesure de développement rural relative aux systèmes agricoles présentant un intérêt particulier pour les oiseaux des rizières d'Andalousie. Les contrôles consistaient en huit semaines de surveillance par imagerie satellite pour vérifier si les exigences en matière d'inondation hivernale des rizières étaient respectées. Au terme du cycle de culture, les rizières doivent rester inondées jusqu'au 15 janvier de l'année suivante afin de contribuer à la préservation de la biodiversité ornithologique.

Les images ci-après montrent que les rizières ont été inondées après la récolte, comme nous l'avons également constaté lors d'une visite sur place, en novembre 2021.

Photos prises par les satellites Sentinelle-2

les 3 et 28 septembre,
et le 13 octobre
(avant la période
d'inondation)

le 23 octobre et
les 7 et 17 novembre
(pendant la période
d'inondation)



Source: Cour des comptes européenne.

Source: Données des Sentinelles Copernicus (2021) traitées par Sentinel Hub et par l'organisme payeur d'Andalousie.

6.34. En Italie, deux des 11 organismes payeurs (AGEA et ARCEA) ont opéré des contrôles de suivi en 2021. Par rapport à l'année précédente, la zone couverte est passée de 17 municipalités à 29, atteignant ainsi 2,9 millions d'hectares. Les contrôles n'ont porté que sur les paiements directs, mais les autorités italiennes ont l'intention de les étendre à certaines mesures de développement rural (par exemple le maintien de la couverture de sols dans les cultures permanentes, le semis direct ou le travail minimal du sol). Comme améliorations du système, les autorités nationales ont mentionné l'utilisation d'images satellites présentant une meilleure résolution et la communication, par les agriculteurs dans leurs demandes, de données exactes et plus détaillées sur les cultures et sur les pratiques agricoles.

6.35. La Commission s'est engagée à aider les États membres à développer les contrôles de suivi¹². Fin 2021, ceux-ci couvraient 13,1 % de la surface concernée par les principaux régimes d'*aide directe* (régime de paiement de base et régime de paiement unique à la surface)¹³.

Contrôles de la cohérence entre les statistiques de contrôle et les données relatives aux paiements transmises par les États membres

6.36. Chaque année, les États membres transmettent à la Commission des données relatives aux contrôles qu'ils ont opérés sur les paiements d'aide («statistiques de contrôle») et aux paiements effectués en faveur des bénéficiaires. Pour l'exercice 2021, nous avons examiné la qualité et la cohérence de ces statistiques de contrôle et des données sur les paiements communiquées par 13 organismes payeurs sélectionnés parmi ceux ayant effectué des opérations comprises dans notre échantillon de paiements directs. C'est sur la base de ces données que la Commission rembourse les États membres sur les fonds de l'UE.

6.37. Nous avons relevé quelques incohérences entre les statistiques de contrôle et les données relatives aux paiements, en grande partie dues au fait que les deux ensembles de données couvrent des périodes différentes. Les statistiques de contrôle sont statiques et ont été établies au 15 juillet 2021, alors que les organismes payeurs actualisent constamment les données relatives aux paiements pour tenir compte de changements du côté des bénéficiaires (par exemple des transferts d'exploitations

¹² Réponses de la Commission au rapport spécial 04/2020.

¹³ Rapport annuel d'activités 2021 de la DG AGRI, annexe 2, p. 25.

agricoles) ou des organismes payeurs (à la suite de leurs contrôles). Malgré cet obstacle inhérent, nous sommes parvenus à recalculer les données sur les paiements avec un très haut degré de précision. Globalement, nous avons constaté que les systèmes des organismes payeurs sélectionnés permettaient de calculer avec fiabilité le montant des paiements d'aide, en tenant dûment compte des ajustements liés aux statistiques de contrôle.

Mesure 21 du développement rural: une aide d'urgence allouée aux bénéficiaires dans le besoin, mais avec des exceptions

6.38. La mesure 21 visait principalement à remédier aux problèmes de liquidités auxquels étaient confrontés les agriculteurs et les *petites et moyennes entreprises* qui exerçaient des activités de transformation, de commercialisation ou de développement de produits agricoles et étaient particulièrement touchés par la crise de la COVID-19, dans le but de garantir la continuité de leurs activités. Nous nous sommes penchés sur la mise en œuvre de cette mesure dans quatre États membres (la Bulgarie, la Grèce, la Pologne et la Roumanie). Nous avons contrôlé le respect des deux principales conditions du soutien, à savoir le fait que les demandes d'aide devaient être approuvées par l'autorité compétente au plus tard le 31 décembre 2020, et que le montant maximal du soutien ne devait pas dépasser 7 000 euros par agriculteur et 50 000 euros par PME¹⁴.

6.39. Nous avons constaté que, dans l'ensemble, les conditions du soutien fixées dans le règlement avaient été respectées. Nous avons observé que les conditions à remplir pour pouvoir bénéficier de cette aide étaient moins strictes que celles applicables à d'autres types d'aide directe. La mesure 21 étant une mesure d'urgence, la plupart des États membres l'ont gérée en dehors de leur SIGC.

6.40. Nous avons recensé un petit nombre de cas dans lesquels des bénéficiaires ne répondant pas aux critères applicables ont néanmoins perçu des fonds. Les organismes payeurs auraient pu empêcher ces situations s'ils avaient utilisé le SIGC au lieu de gérer cette mesure au moyen de feuilles de calcul Excel qui ne faisaient pas l'objet de contrôles automatiques.

¹⁴ Article 39 *ter*, paragraphes 4 et 5, du [règlement \(UE\) n° 1305/2013](#).

Encadré 6.4

Exemples de bénéficiaires ne répondant pas aux critères de la mesure 21

En Roumanie et en Bulgarie, des paiements ont été effectués en faveur d'entités ne dépendant pas de l'activité agricole, par exemple des monastères, des églises, des prisons, des instituts de recherche publics ou des organisations non gouvernementales. Cette catégorie de bénéficiaires n'a pas rencontré de problèmes de liquidités et de trésorerie suffisamment graves pour justifier l'octroi d'une aide exceptionnelle.

En Pologne, nous avons relevé quelques cas où plusieurs demandes avaient été déposées pour une même exploitation avicole. Presque toujours, les deux membres d'un couple marié avaient demandé chacun le montant d'aide maximal de 7 000 euros, en arguant qu'ils devaient être traités comme des agriculteurs indépendants l'un de l'autre, même si leurs animaux occupaient les mêmes bâtiments. L'organisme payeur a approuvé les demandes d'aide sur la seule base d'un examen documentaire, sans effectuer de visites des exploitations pour vérifier que les différents membres de la famille exerçaient effectivement des activités agricoles séparées.

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

Communication, par les DG AGRI et CLIMA, d'informations sur la régularité des dépenses

6.41. Tous les ans, le directeur de chaque organisme payeur transmet à la DG AGRI une déclaration de gestion concernant l'*efficacité* des systèmes de gestion et de contrôle de celui-ci ainsi que la légalité et la régularité de ses dépenses. D'autre part, les États membres établissent chaque année un rapport sur leurs contrôles administratifs et leurs contrôles sur place (les «statistiques de contrôle»).

6.42. Depuis 2015, de manière à fournir une assurance supplémentaire, des organismes de certification sont chargés d'émettre annuellement, pour tous les organismes payeurs, une opinion sur la légalité et la régularité des dépenses dont les États membres ont demandé le remboursement.

6.43. La DG AGRI utilise les taux d'erreur communiqués dans les statistiques de contrôle, en procédant à des ajustements fondés sur les résultats des audits des organismes de certification et de ses propres audits des systèmes et des dépenses des organismes payeurs, afin de calculer une valeur de «risque au moment du paiement» pour les paiements directs, le développement rural et les mesures de marché. Les ajustements liés aux propres analyses de la DG AGRI donnent lieu à des corrections ponctuelles ou forfaitaires. L'application de taux forfaitaires facilite un traitement uniforme des problèmes relevés dans les systèmes de gestion et de contrôle des États membres. La DG AGRI soustrait son estimation des corrections financières et des recouvrements futurs du «risque au moment du paiement» afin d'évaluer le «montant final à risque».

6.44. Les statistiques de contrôle communiquées par les organismes payeurs faisaient état d'un niveau d'erreur équivalent à 0,9 % de l'ensemble des dépenses de la PAC. D'après les calculs de la DG AGRI, compte tenu des travaux des organismes de certification et de ses propres audits, l'estimation du montant à risque au moment du paiement s'élève à 1 020,68 millions d'euros, soit environ 1,8 % des dépenses totales de la PAC en 2021. La DG AGRI a estimé le risque au moment du paiement (taux d'erreur ajusté) à quelque 1,4 % pour les paiements directs, 2,9 % pour le

développement rural et 2,1 % pour les mesures de marché. Les informations sur la régularité fournies dans le rapport annuel d'activités de la DG AGRI concordent avec nos constatations et nos conclusions, de même qu'avec les connaissances acquises dans le cadre de l'audit.

6.45. Nous avons procédé à un examen limité des informations sur la régularité figurant dans le rapport annuel d'activités de la DG CLIMA. Cet examen limité nous a permis de constater que la méthode de calcul du montant final à risque au moment du paiement (ou de la *clôture*) était conforme aux lignes directrices de la Commission.

Rapport annuel sur la gestion et la performance établi par la Commission

6.46. L'estimation du risque au moment du paiement, faite par la Commission et présentée par celle-ci dans son rapport annuel sur la gestion et la performance, est de 1,8 % pour la rubrique «Ressources naturelles».

Conclusion et recommandations

Conclusion

6.47. Globalement, les informations probantes obtenues et présentées dans ce chapitre indiquent que le niveau d'erreur dans les dépenses relevant de la rubrique «Ressources naturelles et environnement» est proche du seuil de signification (voir point [6.14](#)). Pour cette rubrique du CFP, il ressort de nos tests sur les opérations que le niveau d'erreur estimatif global est de 1,8 %.

6.48. Nos résultats montrent que le niveau d'erreur n'est pas significatif pour les paiements directs, qui représentent 67 % des dépenses relevant de cette rubrique du CFP, mais qu'il l'est toujours, dans l'ensemble, pour les domaines de dépenses dont nous avons établi qu'ils sont exposés à des risques plus élevés (à savoir le développement rural, les mesures de marché, les affaires maritimes, la pêche, l'environnement et l'action pour le climat), qui correspondent à 33 % des paiements.

Recommandations

6.49. Les organismes payeurs sont tenus de disposer de systèmes pour prévenir et détecter les fraudes, et la Commission doit obtenir une assurance raisonnable quant au bon fonctionnement de ces systèmes. Dans notre rapport annuel relatif à 2019, nous avons mis au jour des faiblesses au niveau des politiques et procédures de lutte contre la fraude liée à la PAC, et nous avons recommandé de s'attaquer aux problèmes en la matière¹⁵. L'[annexe 6.2](#) présente les constatations résultant de notre examen de suivi de la recommandation formulée dans notre rapport annuel relatif à 2019.

6.50. Nous estimons que la recommandation a été mise en œuvre à certains égards, car la Commission a pris des mesures pour remédier aux problèmes que nous avons détectés. Dans notre récent rapport spécial sur la fraude à la politique agricole commune, nous avons réitéré ces recommandations. Nous avons fixé le délai de mise en œuvre à 2023 pour l'analyse des risques de fraude et des mesures antifraude des États membres, et à 2024 pour la promotion de l'utilisation, par un plus grand nombre d'organismes payeurs, de l'outil «Arachne» d'exploration de données et de calcul du risque.

¹⁵ [Rapport annuel relatif à 2019](#), points 6.34 à 6.41 et point 6.44.

6.51. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2021, nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.

Recommandation n° 6.1 – Encourager l'utilisation des nouvelles technologies pour prévenir les erreurs dans les paiements de la PAC

À la lumière de l'expérience de l'utilisation des «contrôles de suivi», faciliter le partage des bonnes pratiques des États membres en ce qui concerne le recours aux nouvelles technologies pour contrôler les paiements relevant de la PAC, afin d'accompagner les États membres dans leur mise en œuvre du système de suivi des surfaces à partir de 2023.

Quand? En 2023.

Recommandation n° 6.2 – Contrôle des paiements effectués au titre de la mesure 21

Réaliser des audits, et assurer un suivi et une évaluation, afin de vérifier que les financements au titre de la mesure 21 ont bien été alloués à des bénéficiaires éligibles confrontés à des problèmes de liquidités mettant en péril la continuité de leurs activités agricoles ou commerciales.

Quand? D'ici fin 2023 pour les audits; d'ici fin 2025 pour le suivi et l'évaluation.

Annexes

Annexe 6.1 – Informations sur l'action de l'UE dans les États membres et au Royaume-Uni

Paielements et résultats des tests sur les opérations en 2021, par État membre et pour le Royaume-Uni

(millions d'euros)

États membres	Montant total des paiements	Mesures de marché				Autres	Nombre d'opérations examinées	Nombre d'erreurs quantifiables
		Paielements directs	Développement rural					
France	9 339	544	6 808	1 915	73	25	6	
Espagne	6 905	611	5 057	1 149	88	17	1	
Allemagne	6 114	125	4 615	1 354	20	28	4	
Italie	5 730	683	3 557	1 471	20	18	3	
Pologne	4 821	32	3 320	1 419	51	18	3	
Roumanie	3 174	62	1 885	1 215	11	16	1	
Grèce	2 725	50	1 991	636	48	9	1	
Hongrie	1 892	34	1 276	577	5	14	-	
Irlande	1 545	9	1 181	345	11	4	1	
Portugal	1 320	102	756	401	62	11	-	
Autriche	1 290	24	683	581	2	12	3	
Bulgarie	1 233	24	843	355	11	13	-	
Tchéquie	1 231	17	852	357	4	-	-	
Suède	1 016	13	673	320	10	-	-	
Finlande	964	9	517	428	10	4	-	
Danemark	953	10	798	117	28	4	-	
Pays-Bas	875	52	651	163	9	-	-	
Croatie	757	13	348	382	14	4	-	
Lituanie	708	4	510	189	4	4	-	
Royaume-Uni	706	0	41	634	31	-	-	
Belgique	645	59	499	83	5	3	-	
Slovaquie	536	12	385	139	0	-	-	
Lettonie	432	2	295	124	11	8	-	
Estonie	285	2	165	106	12	-	-	
Slovénie	261	7	133	119	3	-	-	
Chypre	77	5	47	22	2	-	-	
Luxembourg	52	1	34	17	0	-	-	
Malte	22	0	5	15	2	-	-	

États membres dont des opérations ont été examinées



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

Annexe 6.2 – Suivi des recommandations formulées antérieurement

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			
2019	<p>Nous formulons la recommandation suivante:</p> <p>Recommandation n° 1:</p> <p>La Commission devrait actualiser plus fréquemment son analyse des risques de fraude liée à la PAC, procéder à un examen des mesures de prévention de la fraude prises par les États membres et faire connaître les bonnes pratiques en matière d'utilisation de l'outil Arachne pour inciter davantage les organismes payeurs à recourir à celui-ci.</p>			X			

Source: Cour des comptes européenne.

Chapitre 7

**Migration et gestion des frontières
Sécurité et défense**

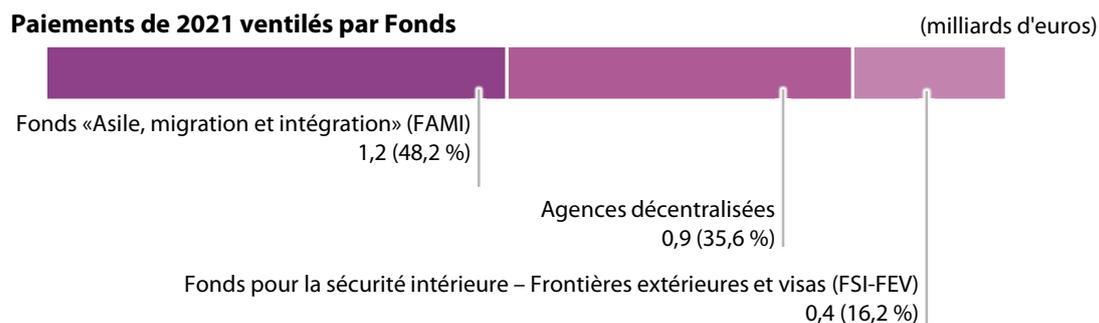
Table des matières

	Points
Introduction	7.1. - 7.9.
Brève description	7.2. - 7.8.
Étendue et approche de l'audit	7.9.
Régularité des opérations	7.10. - 7.11.
Examen d'éléments des systèmes de contrôle interne	7.12. - 7.14.
Examen des travaux des autorités d'audit concernant leurs rapports annuels de contrôle et leurs audits des dépenses	7.12. - 7.14.
Rapports annuels d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance	7.15. - 7.16.
Conclusion et recommandations	7.17. - 7.19.
Conclusion	7.17.
Recommandations	7.18. - 7.19.
Annexes	
Annexe 7.1 – Suivi des recommandations formulées antérieurement	

Introduction

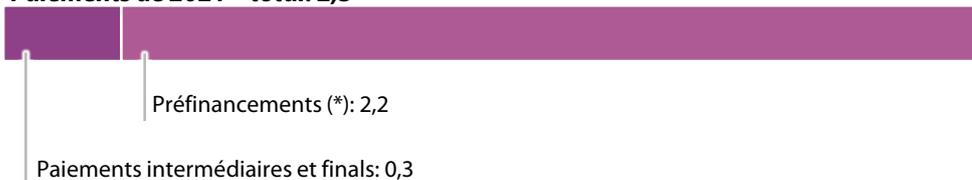
7.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour les rubriques 4 «Migration et gestion des frontières» et 5 «Sécurité et défense» du *cadre financier pluriannuel (CFP)*. Nous traitons ces deux rubriques au sein d'un même chapitre, compte tenu du fait que les dépenses correspondantes ont essentiellement été budgétisées et enregistrées au cours du CFP précédent sous une seule rubrique, la rubrique 3 «Sécurité et citoyenneté». Les *figures 7.1* et *7.2* donnent une vue d'ensemble des principales activités et dépenses relevant de ces rubriques, réalisées en 2021.

Figure 7.1 – Paiements et population examinée – Migration et gestion des frontières

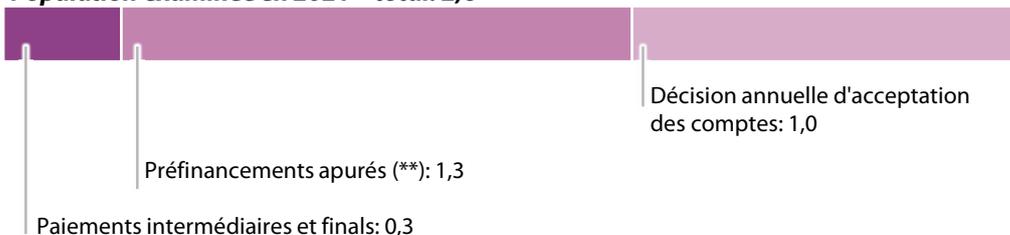


Population examinée pour 2021 par rapport aux paiements

Paiements de 2021 – total: 2,5



Population examinée en 2021 – total: 2,6

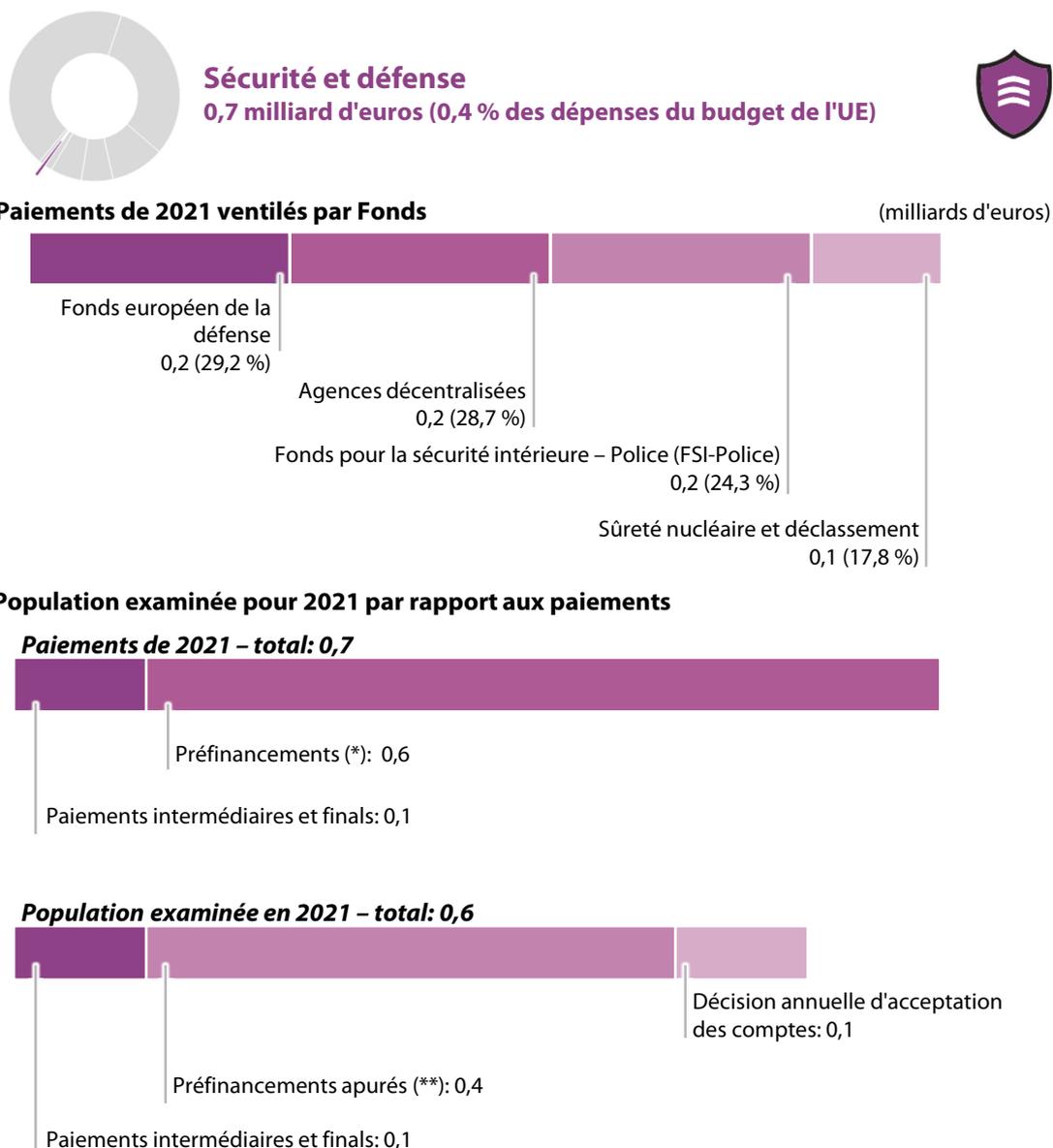


(*) Les *préfinancements* comprennent les paiements en *gestion partagée* relevant de la *période de programmation* 2014-2020 qui ne figuraient pas dans les comptes sous-jacents aux dossiers constitués aux fins de l'assurance acceptés par la Commission en 2021.

(**) Conformément à la définition harmonisée des *opérations* sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir **annexe 1.1**, point **12**).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des *comptes consolidés* de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2021.

Figure 7.2 – Paiements et population examinée – Sécurité et défense



(*) Les préfinancements comprennent les paiements en gestion partagée 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 2021.

(**) Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir **annexe 1.1**, point 12).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2021.

Brève description

7.2. Compte tenu de l'importance croissante de la migration et de la gestion des frontières ces dernières années, l'Union européenne a créé la rubrique 4 du CFP 2021-2027, spécialement consacrée à ces domaines d'action. Le domaine de dépenses le plus important pour 2021 concerne l'achèvement de projets et de programmes datant du CFP 2014-2020. Ainsi, comme le montre la *figure 7.1*, la plupart des dépenses correspondent à la liquidation du Fonds «Asile, migration et intégration»¹ (FAMI) pour la période 2014-2020 et aux paiements restant à effectuer au titre de l'instrument Frontières extérieures et visas du Fonds pour la sécurité intérieure² (FSI-FEV). Pour la période 2014-2020, le FAMI visait à contribuer à l'efficacité de la gestion des flux migratoires et au développement d'une approche commune de l'UE en matière d'asile et d'immigration. Le Fonds pour la sécurité intérieure — Frontières extérieures et visas avait pour objectif de contribuer à assurer un niveau de sécurité élevé dans l'UE tout en facilitant les voyages effectués de façon légitime, au moyen d'un niveau uniforme et élevé de contrôle aux *frontières extérieures* et du traitement efficace des visas Schengen.

7.3. Pour 2021-2027, ces fonds de la période 2014-2020 ont été remplacés, respectivement, par un nouveau FAMI³ et par l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas⁴ (IGFV) du Fonds pour la gestion intégrée des frontières (FGIF). L'objectif du FAMI pour la période 2021-2027 est de contribuer à la gestion efficiente des flux migratoires et à la mise en œuvre, au renforcement et au développement de la politique commune en matière d'asile et d'immigration. L'objectif de l'IGFV est de soutenir une gestion intégrée des frontières efficace aux frontières extérieures de l'Union, assurant ainsi un niveau élevé de sécurité tout en préservant la libre circulation des personnes sur le territoire de l'UE.

¹ Règlement (UE) n° 516/2014 portant création du Fonds «Asile, migration et intégration».

² Règlement (UE) n° 515/2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas

³ Règlement (UE) 2021/1147 portant création du Fonds «Asile, migration et intégration».

⁴ Règlement (UE) 2021/1148 établissant, dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas.

7.4. Un autre domaine de dépenses important pour la rubrique 4 est la dotation financière aux trois *agences décentralisées*⁵ (AUEA, Frontex et eu-LISA) qui jouent un rôle actif dans la mise en œuvre des priorités essentielles de l'UE dans les domaines de la migration et de la gestion des frontières.

7.5. Dans le CFP 2021-2027, la rubrique 5 est consacrée à la sécurité et à la défense. Comme indiqué à la *figure 7.2*, le volet «sécurité» comprend les dépenses restant à liquider au titre du Fonds pour la sécurité intérieure — Police pour la période 2014-2020, les financements consacrés au déclassement d'installations nucléaires (soutien financier de l'UE au déclassement d'installations nucléaires en Bulgarie, en Lituanie et en Slovaquie) et la dotation financière aux trois agences décentralisées de l'UE intervenant dans le domaine de la sécurité (OEDT, Europol et CEPOL)⁶. Le volet «défense» comprend le Fonds européen de la défense, qui soutient des projets collaboratifs en matière de défense à tous les stades de la recherche et du développement.

7.6. Le Fonds pour la sécurité intérieure⁷ (FSI) de 2021-2027 a une portée plus restreinte que celui des périodes précédentes (puisque les objectifs de financement de l'instrument FSI-FEV de 2014-2020 ont été déplacés vers un autre instrument) et se limite désormais aux objectifs de financement de l'instrument FSI Police⁸ de la période 2014-2020. Ce dernier vise à contribuer à assurer un niveau élevé de sécurité dans l'UE, notamment en prévenant et en combattant le terrorisme, la radicalisation, la grande criminalité organisée et la cybercriminalité, en aidant et en protégeant les victimes de la criminalité, ainsi qu'en se préparant aux incidents, risques et crises liés à la sécurité, en assurant une protection contre ceux-ci et en les gérant efficacement. Le domaine de dépenses le plus important pour 2021 concerne cependant l'achèvement de projets non clôturés du CFP 2014-2020.

⁵ Nous établissons des rapports distincts sur ces agences dans le cadre de nos [rapports annuels spécifiques](#).

⁶ Nous établissons des rapports distincts sur ces agences dans le cadre de nos [rapports annuels spécifiques](#).

⁷ [Règlement \(UE\) 2021/1149](#) établissant le Fonds pour la sécurité intérieure.

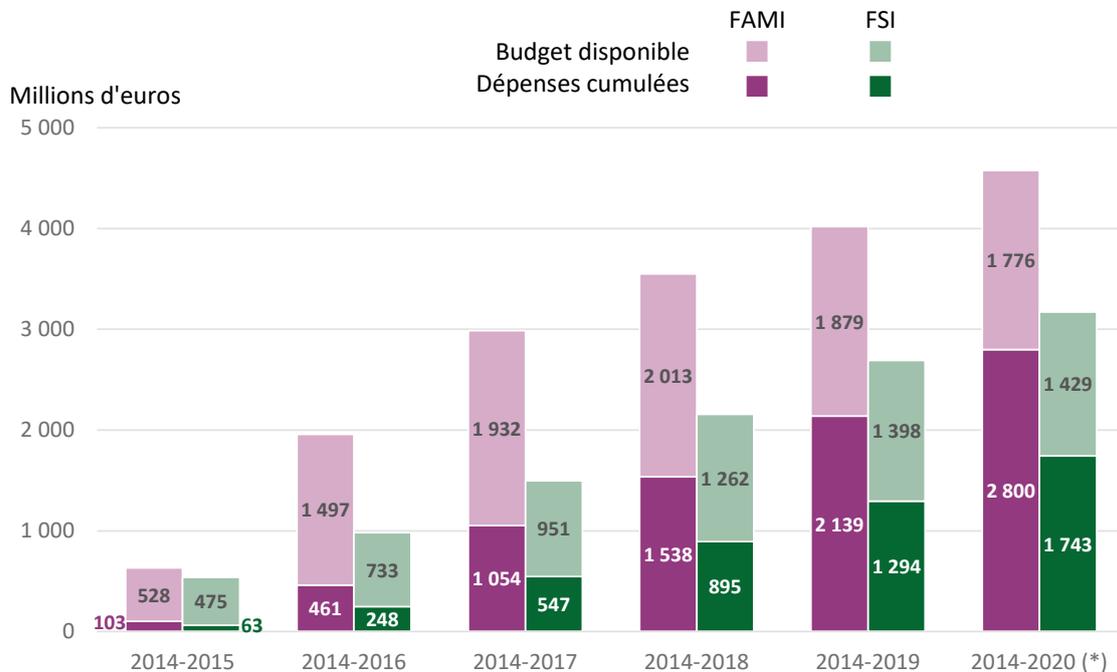
⁸ [Règlement \(UE\) n° 513/2014](#) portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises.

7.7. La gestion de la plupart des financements relevant du FAMI et du FSI pour 2014-2020 est partagée entre les États membres (ou pays associés à l'espace Schengen) et la DG Migration et affaires intérieures (DG HOME) de la Commission. Dans le cadre de ce dispositif, les États membres mettent en œuvre des programmes nationaux pluriannuels relevant du FAMI et du FSI qui ont été approuvés par la Commission.

7.8. En 2021, les États membres ont de nouveau accéléré l'exécution de leurs programmes nationaux. Néanmoins, les montants non décaissés restent importants, et le fait que les fonds de la période 2014-2020 doivent être dépensés avant fin juin 2024⁹ pourrait accroître la pression qui s'exerce sur les autorités nationales. La [figure 7.3](#) présente de façon synthétique les dépenses que les États membres ont déclarées à la Commission depuis le début de la période de programmation 2014-2020 en vue de leur remboursement.

⁹ Règlement (UE) 2022/585 portant dispositions générales applicables au Fonds «Asile, migration et intégration» et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises.

Figure 7.3 – Le rythme des dépenses en faveur des programmes nationaux relevant du FAMI et du FSI continue à augmenter, mais une grande partie du budget reste inutilisée



(*) Les dépenses relevant du FAMI/du FSI supportées au niveau des États membres sont déclarées par ces derniers et approuvées par la Commission l'année suivant celle au cours de laquelle elles ont été exposées. Ainsi, les comptes de la Commission pour 2021 comportent les dépenses supportées par les États membres en 2020.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission (programmes nationaux et décisions d'apurement jusqu'à fin 2021).

Étendue et approche de l'audit

7.9. En ce qui concerne ces rubriques du CFP, conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'**annexe 1.1**, nous avons examiné en 2021:

- un échantillon de 28 opérations qui, bien que contribuant à la *déclaration d'assurance* globale, n'est pas représentatif des dépenses relevant de ces rubriques. Nous ne sommes dès lors pas en mesure de fournir une *estimation du taux d'erreur* pour ces rubriques. L'échantillon se composait de 14 opérations en gestion partagée avec les États membres¹⁰ (deux opérations par État membre), de six opérations en *gestion directe* (pour la rubrique 4) ainsi que de cinq autres en

¹⁰ Espagne, France, Italie, Pologne et Suède pour la rubrique 4; Bulgarie et Lituanie pour la rubrique 5.

gestion indirecte (deux pour la rubrique 4 et trois pour la rubrique 5) par la Commission, et enfin de trois opérations concernant l'*apurement* des avances aux agences (deux pour la rubrique 4 et une pour la rubrique 5);

- b) les informations sur la *régularité* figurant dans les *rapports annuels d'activités (RAA)* de la DG HOME et reprises dans le *rapport annuel sur la gestion et la performance* établi par la Commission;
- c) les systèmes sélectionnés, qui concernaient:
 - i) les *rapports annuels de contrôle* fournis par trois *autorités d'audit*¹¹ et présentés avec les comptes annuels 2020 du FAMI et du FSI; nous avons vérifié si ces rapports étaient conformes à la réglementation applicable¹²;
 - ii) les travaux de ces mêmes autorités d'audit; nous avons vérifié si leurs audits des dépenses et leurs procédures relatives à la production d'avis d'audit fiables étaient appropriés.

¹¹ Bulgarie, Malte et Suède.

¹² [Règlement délégué \(UE\) 2018/1291 de la Commission](#) sur la désignation et les responsabilités en matière de gestion et de contrôle des autorités responsables ainsi que le statut et les obligations des autorités d'audit.

Régularité des opérations

7.10. Sur les 28 opérations examinées, neuf (32 %) comportaient des *erreurs*. Nous avons quantifié six erreurs ayant eu un *impact* sur les montants imputés au budget de l'UE. Ces erreurs concernaient l'absence de pièces justificatives, les dépenses inéligibles et les *marchés publics*. L'*encadré 7.1* donne des exemples d'erreurs que nous avons quantifiées.

Encadré 7.1

Acquisition de types de véhicules inéligibles

Nous avons audité un projet FSI-Police en gestion partagée avec la Bulgarie. Le projet a été mis en œuvre par un service ministériel et concernait l'achat de 18 véhicules hors route neufs.

Nous avons sélectionné de manière aléatoire un échantillon de dix véhicules achetés au cours du projet, et les avons soumis à des vérifications détaillées. Nous avons constaté que seuls cinq de ces véhicules correspondaient à la définition de véhicule hors route figurant dans la directive 2007/46/CE. Nous avons donc considéré que 50 % des coûts du projet étaient des dépenses inéligibles. En outre, le registre de l'utilisation des véhicules n'était pas suffisamment détaillé pour démontrer que les véhicules achetés étaient utilisés uniquement dans le cadre du projet.

Inéligibilité de frais d'hébergement déclarés

Un projet relatif à l'aide d'urgence relevant du FAMI que nous avons examiné a été mis en œuvre par un service ministériel en Irlande. Il s'agissait de fournir des logements d'urgence (y compris des repas) à des demandeurs d'asile. Leur parc d'hébergements n'ayant pas une capacité suffisante pour répondre à la demande, les autorités irlandaises ont eu recours à un appel à manifestation d'intérêt pour louer des chambres dans des hôtels et des maisons d'hôtes. Nous avons vérifié un échantillon de dix factures figurant dans la déclaration de coûts.

Nous avons audité la procédure de marché ayant conduit à la signature de contrats avec des hôtels et des maisons d'hôtes. Les autorités irlandaises ne nous ayant pas fourni certains documents et informations clés concernant le marché, nous n'avons pas pu vérifier si ce dernier avait été organisé correctement. Nous avons également constaté que les soumissionnaires avaient été traités de manière inégale (par exemple, une offre a été rejetée au motif que l'hôtel ne disposait pas de suffisamment de chambres, mais des offres d'autres hôtels dont la capacité était la même, voire inférieure, ont été acceptées). En conséquence, nous ne disposons d'aucun élément attestant que les contrats ont été attribués sur la base de la législation applicable en matière de marchés publics. Nous avons donc considéré que 100 % des dépenses déclarées étaient inéligibles à un financement de l'UE.

Par ailleurs, certains des contrats conclus avec des hôtels n'étaient pas valables parce qu'ils n'étaient pas signés par les deux parties ou ne couvraient pas la période indiquée sur les factures que nous avons vérifiées, et certains des montants facturés ne reposaient sur aucune base contractuelle, ce qui nuit également à l'éligibilité des dépenses.

Les autorités irlandaises n'ont pas correctement contrôlé et documenté l'utilisation effective des logements d'urgence. Elles n'ont pas non plus fourni d'éléments attestant de façon satisfaisante que les personnes logées dans les hôtels étaient réellement des demandeurs d'asile.

Les autorités irlandaises ont présenté un certificat d'audit à l'appui de la déclaration de coûts, mais aucune des erreurs susmentionnées n'avait été déclarée par les auditeurs externes. La DG HOME n'a pas non plus décelé ces erreurs lors des contrôles préalables au paiement.

7.11. Nous avons également relevé six cas de non-respect des dispositions juridiques et financières (mais sans impact sur le budget de l'UE). Il s'agissait, par exemple, de la présentation de documents incomplets à l'appui des déclarations de coûts et d'une méthode partiellement non transparente de calcul des coûts unitaires standard dans le cadre des *options de coûts simplifiés*.

Examen d'éléments des systèmes de contrôle interne

Examen des travaux des autorités d'audit concernant leurs rapports annuels de contrôle et leurs audits des dépenses

7.12. Nous avons contrôlé les travaux réalisés par trois autorités d'audit dans le cadre du contrôle des comptes annuels du FAMI/du FSI de leur État membre respectif (Malte et la Suède pour le FAMI; la Bulgarie pour le FSI) et de la transmission des rapports annuels de contrôle à la Commission. Notre objectif était d'évaluer que ces autorités avaient:

- a) couvert tous les types de paiements effectués par les organismes responsables de l'exécution des fonds;
- b) eu recours à une méthode d'échantillonnage appropriée;
- c) sélectionné un nombre suffisant d'opérations pour permettre de tirer des conclusions concernant l'ensemble de la population;
- d) correctement calculé le taux d'erreur¹³;
- e) mis en place des procédures adéquates relatives à la production d'avis et de rapports d'audit fiables¹⁴.

7.13. Les autorités d'audit ont élaboré et mis en œuvre des procédures détaillées de qualité suffisante pour leur permettre de rendre compte de leurs travaux dans les rapports annuels de contrôle. Nous avons toutefois relevé des insuffisances dans leurs rapports. La Commission les avait déjà toutes repérées dans son évaluation des rapports de contrôle relatifs à l'exercice 2020. Nous présentons nos constatations à l'**encadré 7.2**.

¹³ En application du [règlement délégué \(UE\) 2018/1291 de la Commission](#).

¹⁴ Conformément à l'exigence clé n° 14 des systèmes de gestion et de contrôle figurant à l'annexe du [règlement d'exécution \(UE\) 2017/646 de la Commission](#) sur la mise en œuvre de la procédure d'*apurement* annuel *des comptes* et la mise en œuvre de la procédure d'apurement de conformité.

Encadré 7.2

Insuffisances dans les rapports annuels de contrôle

Insuffisances	État membre	Impact potentiel
Pas d'échantillonnage aléatoire pour les audits des dépenses, ce qui n'est pas conforme au règlement délégué (UE) 2018/1291 de la Commission .	Malte	Les travaux de l'autorité d'audit ne fournissent qu'une assurance limitée. Les données déclarées n'étaient pas fiables.
L'autorité responsable de la gestion des financements a transmis le projet de comptes à l'autorité d'audit avant d'avoir achevé ses propres contrôles. Ainsi, la population dont l'autorité d'audit a tiré son échantillon n'était pas fiable.	Malte	
Aucune explication donnée concernant les différences entre le projet de comptes et les comptes définitifs.	Suède	
Présentation inexacte du <i>taux d'erreur résiduel</i> et opinion d'audit incorrecte sur les comptes.	Malte	
Communication incomplète concernant les audits des dépenses relatives aux paiements négatifs ou aux paiements apurant des avances déclarées dans les comptes d'un exercice précédent.	Bulgarie	

7.14. Nous avons sélectionné 15 dossiers d'audit provenant de ces trois autorités d'audit. Nous nous sommes servis de ces dossiers pour vérifier que les procédures d'audit mises en place par les autorités d'audit étaient adéquates et couvraient tous les critères d'éligibilité fixés dans les règlements relatifs au FAMI et au FSI¹⁵. Globalement, nous avons constaté que les autorités d'audit disposaient de programmes d'audit détaillés et utilisaient des listes de vérification pour étayer leurs conclusions. Cependant, nous avons également mis en évidence les insuffisances présentées à l'[encadré 7.3](#).

¹⁵ Voir l'exigence clé n° 12 à l'annexe du [règlement d'exécution \(UE\) 2017/646 de la Commission](#).

Encadré 7.3

Insuffisances dans les travaux des autorités d'audit

Insuffisances	État membre	Impact potentiel
La procédure de sélection des projets n'a pas été correctement vérifiée.	Suède	Les dépenses inéligibles n'ont pas été détectées. Les conclusions d'audit ne sont pas fiables. Les travaux de l'autorité d'audit ne fournissent qu'une assurance limitée.
Les procédures de marchés n'ont pas été correctement vérifiées.	Bulgarie	
Les tests relatifs à l'éligibilité des dépenses ne sont pas adéquats.	Bulgarie Suède	
<i>Piste d'audit</i> insuffisante ou mauvaise documentation des travaux et résultats d'audit.	Bulgarie Suède	

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

7.15. Pour l'exercice 2021, nous avons examiné le RAA de la DG HOME. Notre analyse a visé à déterminer si la DG HOME avait présenté les informations sur la régularité dans son RAA conformément aux instructions de la Commission, et si ces informations étaient cohérentes avec les connaissances acquises dans le cadre de nos audits. Nous n'avons relevé aucune information de nature à contredire nos constatations.

7.16. Nous avons examiné les estimations de la DG HOME concernant les risques au moment du paiement et à la clôture. Nous avons constaté qu'elles avaient été calculées conformément à une méthodologie interne et correctement présentées dans le rapport annuel sur la gestion et la performance. La DG HOME a estimé que, sur l'ensemble des dépenses de 2021 (2 511 millions d'euros), le montant total à risque au moment de l'exécution des paiements s'élevait à 48 millions d'euros (1,91 %) et la valeur des corrections résultant de ses contrôles au cours des années à venir, à 16 millions d'euros.

La directrice générale de la DG HOME a déclaré qu'elle avait une assurance raisonnable que les ressources affectées aux activités décrites dans le RAA avaient été utilisées aux fins prévues et conformément aux principes de bonne gestion financière, mais elle a émis quelques *réserves*. Étant donné que nos contrôles de 25 opérations ne concernent qu'une faible proportion des opérations relevant de la responsabilité de la DG HOME, nous ne sommes pas en mesure de vérifier cette déclaration sur la base des résultats de nos travaux d'audit.

Conclusion et recommandations

Conclusion

7.17. Notre examen des opérations et des systèmes a mis en lumière deux aspects perfectibles (voir points **7.10** et **7.11**). Nous n'avons pas contrôlé suffisamment d'opérations pour estimer le niveau d'erreur pour ces rubriques du CFP (voir point **7.9**). Les résultats des tests sur les opérations seront utilisés pour l'établissement de notre déclaration d'assurance.

Recommandations

7.18. L'*annexe 7.1* présente les constatations résultant de notre examen de suivi des trois recommandations émises dans notre rapport annuel relatif à 2019, dont le délai de mise en œuvre était courant 2021. Nous avons constaté que la Commission avait intégralement mis en œuvre ces trois recommandations:

- a) nous estimons que la recommandation n° 1, qui invite la Commission à publier des orientations à l'intention des autorités d'audit chargées du FAMI et du FSI sur la manière de calculer la couverture d'audit en cas de recours au sous-échantillonnage, a été mise en œuvre. Nous fondons cette analyse sur le fait qu'en juillet 2021, la DG HOME a publié une note d'orientation sur le sous-échantillonnage;
- b) nous estimons que la recommandation n° 2 qui invite la Commission à rappeler aux autorités d'audit chargées du FAMI et du FSI qu'elles doivent suivre ses instructions relatives à l'échantillonnage et au calcul du taux d'erreur, a été mise en œuvre. Nous fondons notre analyse sur le fait que la Commission a fourni des orientations et un retour d'information appropriés et personnalisés en matière d'échantillonnage dans les lettres qu'elle a envoyées aux autorités d'audit dans le cadre de l'*apurement annuel des comptes*;

- c) nous estimons que la recommandation n° 3, qui invite la Commission à publier des orientations à l'intention des autorités d'audit chargées du FAMI et du FSI pour qu'elles documentent leurs procédures d'audit, leurs résultats, ainsi que les éléments probants recueillis, a été mise en œuvre. Nous fondons cette analyse sur le fait qu'au mois de mars 2021, la Commission a envoyé aux autorités d'audit un document de réflexion sur les bonnes pratiques des auditeurs en matière de documentation d'audit (*Reflection paper on audit documentation – Good practices from and for auditors*).

7.19. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2021, nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.

Recommandation n° 7.1 – Piste d'audit et marchés publics

Fournir des orientations supplémentaires aux *bénéficiaires* des actions de l'Union et de l'aide d'urgence, ainsi qu'aux autorités des États membres responsables de la gestion des financements de la DG HOME, en ce qui concerne le respect:

- a) des règles relatives à la collecte des pièces justificatives appropriées à présenter en cas de contrôles ou d'audits;
- b) de l'obligation de se conformer aux règles nationales en matière de marchés publics lors de l'achat de biens ou de services.

Quand? D'ici fin 2023.

Recommandation n° 7.2 – Éligibilité des coûts des projets pour les actions gérées directement par la DG HOME

Effectuer des contrôles ex ante mieux ciblés sur l'éligibilité des dépenses, en particulier dans le cas de l'aide d'urgence, en mettant particulièrement l'accent sur les risques potentiels liés:

- a) au type de dépense (par exemple les marchés);
- b) au type de bénéficiaire (par exemple les bénéficiaires ayant une expérience limitée, voire aucune, des financements de l'UE).

Ce faisant, la Commission devrait tenir compte du fait que l'utilisation de certificats d'audit pour étayer les demandes de paiement des bénéficiaires a des limites.

Quand? D'ici fin 2023.

Annexes

Annexe 7.1 – Suivi des recommandations formulées antérieurement

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			
2019	<p>Nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.</p> <p>Recommandation n° 1: Publier des orientations à l'intention des autorités d'audit des États membres chargées du FAMI et du FSI sur la manière de calculer la couverture d'audit en cas de recours au sous-échantillonnage. Fournir des conseils permettant de garantir un échantillonnage suffisant et approprié pour que l'auditeur dispose d'une base raisonnable à partir de laquelle il puisse tirer des conclusions sur la population d'audit dans son ensemble.</p> <p>Quand? Courant 2021.</p>	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			
	<p>Recommandation n° 2: Répéter aux autorités d'audit des États membres chargées du FAMI et du FSI qu'elles doivent suivre les instructions de la Commission relatives à l'échantillonnage et au calcul du taux d'erreur. Plus précisément, l'échantillonnage devrait être aléatoire, chaque unité d'échantillonnage de la population devrait avoir une chance d'être sélectionnée et, le cas échéant, toutes les erreurs devraient être extrapolées à la population concernée.</p> <p>Quand? Courant 2021.</p>	X					
	<p>Recommandation n° 3: Publier des orientations à l'intention des autorités d'audit des États membres chargées du FAMI et du FSI pour qu'elles documentent la nature, le calendrier et l'étendue de leurs procédures d'audit, leurs résultats, ainsi que les éléments probants recueillis, de manière suffisante et appropriée.</p> <p>Quand? Courant 2021.</p>	X					

Source: Cour des comptes européenne.

Chapitre 8

Voisinage et le monde

Table des matières

	Points
Introduction	8.1. - 8.7.
Brève description	8.2. - 8.6.
Étendue et approche de l'audit	8.7.
Régularité des opérations	8.8. - 8.14.
Rapports annuels d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance	8.15. - 8.26.
RAA de la DG ECHO	8.15. - 8.19.
Étude 2021 de la DG NEAR sur le TER	8.20. - 8.25.
RAA de la DG INTPA	8.26.
Conclusion et recommandations	8.27. - 8.33.
Conclusion	8.27.
Recommandations	8.28. - 8.33.
Annexes	
Annexe 8.1 – Paiements de la DG NEAR et de la DG INTPA, par délégation	
Annexe 8.2 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «Voisinage et le monde»	

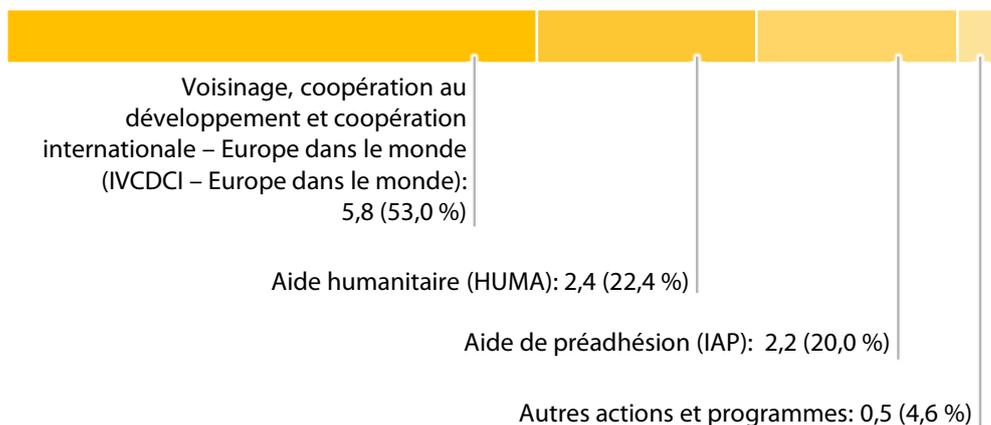
Introduction

8.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la rubrique 6 «Voisinage et le monde» du *cadre financier pluriannuel (CFP)*. La *figure 8.1* donne une vue d'ensemble des principales activités et dépenses relevant de cette rubrique, réalisées en 2021.

Figure 8.1 – Paiements et population examinée

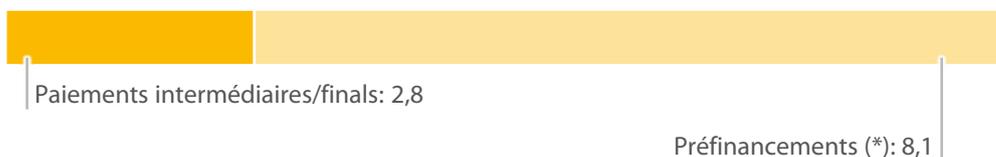


Paiements de 2021 ventilés par Fonds (en milliards d'euros)



Population examinée pour 2021 par rapport aux paiements

Paiements de 2021 – total: 10,9 milliards d'euros



Population examinée en 2021 – total: 10,0 milliards d'euros



(*) Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir *annexe 1.1*, point 12).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des *comptes consolidés* de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2021.

Brève description

8.2. Le domaine de dépenses comprend plusieurs instruments de financement, en particulier le nouvel *instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde (IVCDCI – Europe dans le monde)*¹ et l'instrument d'aide de préadhésion. Il couvre également le budget consacré à l'aide humanitaire.

8.3. L'objectif général de l'IVCDCI – Europe dans le monde est d'affirmer et de promouvoir les valeurs, les principes et les intérêts fondamentaux de l'Union dans le monde, ainsi que d'aider à promouvoir le multilatéralisme et des partenariats renforcés avec les pays tiers. L'instrument intègre deux grands changements par rapport au CFP 2014-2020 dans la manière dont l'UE finance l'action extérieure (politique étrangère):

- a) la coopération avec les pays partenaires d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, auparavant financée par les Fonds européens de développement, relève désormais du budget général de l'UE;
- b) cette coopération est à présent financée au titre du même instrument que la politique de voisinage de l'UE, mais les spécificités des deux types de soutien sont préservées.

8.4. L'objectif général de l'instrument d'aide de préadhésion est d'apporter aux pays *bénéficiaires* un soutien dans l'adoption et la mise en œuvre des réformes que ceux-ci doivent entreprendre pour s'aligner sur les valeurs de l'UE dans la perspective de leur adhésion, et de contribuer ainsi à leur stabilité, à leur sécurité et à leur prospérité.

8.5. Les principaux services (pour la plupart des directions générales) chargés de mettre en œuvre l'action extérieure de l'UE sont la direction générale de la politique européenne de voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR), la direction générale des partenariats internationaux (DG INTPA), la direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (DG ECHO) et le service des instruments de politique étrangère (FPI).

¹ [Règlement \(UE\) 2021/947](#) établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde.

8.6. En 2021, les paiements au titre de cette rubrique se sont élevés à 10,9 milliards d'euros (paiements finals, y compris recettes affectées). Ces fonds ont été décaissés par l'intermédiaire de plusieurs instruments (voir *figure 8.1*) et suivant différentes méthodes d'acheminement de l'aide, telles que les marchés de travaux/de fournitures/de services, les subventions, les prêts spéciaux, les garanties de prêts et l'aide financière, l'*appui budgétaire* et d'autres formes ciblées d'aide budgétaire, dans plus de 150 pays (voir *annexe 8.1*).

Étendue et approche de l'audit

8.7. En ce qui concerne cette rubrique du CFP, conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'*annexe 1.1*, nous avons examiné en 2021:

- a) un échantillon de 67 *opérations* qui, bien que contribuant à notre déclaration d'assurance globale, n'est pas représentatif des dépenses relevant de cette rubrique. Nous ne sommes dès lors pas en mesure de fournir une estimation du taux d'erreur pour cette rubrique. Notre échantillon était composé de 37 opérations de la DG NEAR, 14 de la DG INTPA, 12 de la DG ECHO et quatre du FPI;
- b) les informations sur la régularité figurant dans les rapports annuels d'activités (RAA) de la DG ECHO et reprises dans le *rapport annuel sur la gestion et la performance* établi par la Commission.

Régularité des opérations

8.8. Sur les 67 opérations examinées, 32 (48 %) comportaient des *erreurs*. Malgré la taille limitée de l'échantillon, nos résultats d'audit confirment que le risque d'erreur pour cette rubrique du CFP est élevé. Nous avons quantifié 24 erreurs ayant eu un impact sur les montants imputés au budget de l'UE. Pour «Voisinage et le monde», les catégories d'erreur les plus fréquentes étaient les dépenses non effectuées, les coûts inéligibles, l'absence de pièces justificatives et les erreurs en matière de marchés publics. L'*encadré 8.1* donne des exemples d'erreurs que nous avons quantifiées.

Encadré 8.1

Dépenses en partie non effectuées

DG NEAR

Nous avons examiné les dépenses déclarées, dans le cadre d'un *accord de contribution*, par une organisation internationale qui se consacre à l'égalité entre les hommes et les femmes et à l'émancipation des femmes, pour une action visant à lutter contre les stéréotypes sexistes dans les pays du partenariat oriental (l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine). Selon l'accord de contribution, le coût total de cette action est estimé à 7,9 millions d'euros, avec une contribution maximale de l'UE fixée à 7 millions d'euros.

Pour le premier tiers de la période de mise en œuvre de trois ans, le bénéficiaire a déclaré avoir effectué 2,2 millions d'euros de dépenses, ce que la Commission a accepté. L'examen des pièces justificatives a révélé que les dépenses éligibles ne représentaient que 1,2 million d'euros. L'organisation internationale avait déclaré à tort 977 434 euros de dépenses effectuées. Elle avait certes engagé ce montant, mais ne l'avait, de fait, pas encore dépensé. La Commission avait donc indûment apuré 44 % du montant contrôlé.

Manquement grave aux règles en matière de passation de marchés

DG INTPA

Nous avons contrôlé une facture de 823 066 euros émise par le contractant dans le cadre d'un contrat de services d'une valeur de 3,8 millions d'euros conclu en 2017 concernant un mécanisme de soutien à la reprise et à la reconstruction. L'objet de ce contrat était de fournir au gouvernement, à la demande, une expertise technique en matière de reconstruction à la suite d'une catastrophe naturelle survenue dans le pays concerné.

La Commission a attribué le marché par procédure concurrentielle avec négociation après avoir invité huit entreprises à présenter des offres. Sept d'entre elles figuraient sur une liste de prestataires de services potentiels qu'elle avait établie pour un précédent contrat-cadre. La huitième (le soumissionnaire retenu) a été invitée à présenter son offre après avoir pris contact avec la délégation de l'UE dans ce pays pour manifester son intérêt pour le projet, peu de temps avant le début de la procédure de marché. Pour cette procédure, la capacité des entreprises invitées à présenter des offres n'avait pas été évaluée au préalable.

Le comité d'évaluation a invité à des entretiens les trois soumissionnaires dont les offres étaient techniquement conformes, même si le dossier d'appel d'offres précisait clairement qu'aucun entretien de ce type n'était prévu. À la suite des entretiens, la note technique du soumissionnaire retenu est passée de 82 à 86 points, tandis que celles de ses concurrents sont restées inchangées. Sans cette augmentation, l'un des concurrents aurait obtenu une note globale plus élevée et remporté le marché.

Ce dernier a donc été attribué à une entreprise dont la capacité n'avait pas été évaluée au préalable et dont la note technique avait été modifiée à la suite d'entretiens non prévus dans la procédure. Nous considérons par conséquent que l'issue de la procédure de marché était faussée.

8.9. Nous avons également relevé 12 cas de non-respect des dispositions juridiques et financières. Ceux-ci n'ont pas eu d'incidence sur le budget de l'UE, mais le non-respect des règles peut compromettre la bonne gestion financière et l'éligibilité de certains coûts. Ces cas de non-respect concernaient la sélection des projets et l'application des règles en matière de marchés publics, la présentation des pièces justificatives à l'appui des déclarations de dépenses et l'imputation des coûts supportés aux lignes budgétaires appropriées.

8.10. Nous avons relevé deux domaines de dépenses dans lesquels des conditions de paiement particulières font que les opérations sont moins exposées aux erreurs. Il s'agit i) de l'appui budgétaire (voir point **8.11**) et ii) des projets mis en œuvre par des organisations internationales selon l'approche dite «notionnelle» (voir point **8.12**). En 2021, nous avons contrôlé trois opérations d'appui budgétaire et 22 projets gérés par des organisations internationales, dont cinq opérations relevant de l'approche notionnelle.

8.11. L'appui budgétaire est une contribution au budget général d'un État ou au budget alloué par cet État à une politique ou à un objectif spécifiques. Les paiements relatifs à l'appui budgétaire imputés au budget général de l'UE en 2021 se sont élevés à 0,8 milliard d'euros. Nous avons vérifié si la Commission avait respecté les conditions régissant les paiements au titre de l'appui budgétaire en faveur des pays partenaires et si elle s'était assurée du respect, par ces derniers, des conditions d'éligibilité (comme la réalisation de progrès satisfaisants en matière de gestion des finances publiques). Notre audit de la régularité s'arrête avec le versement, par la Commission, de l'aide au pays bénéficiaire, car ces fonds se mêlent ensuite aux ressources budgétaires propres de ce dernier². L'*encadré 8.2* donne un exemple de constatation liée à une opération d'appui budgétaire pour laquelle il n'a pas été possible de déterminer le montant exact des coûts inéligibles.

² L'efficience et l'efficacité de l'appui budgétaire sont traitées dans un certain nombre de nos rapports spéciaux, les derniers en date étant le [rapport spécial 09/2019](#) «Soutien de l'UE en faveur du Maroc: peu de résultats à ce jour» et le [rapport spécial 25/2019](#) «Qualité des données dans le domaine de l'appui budgétaire: faiblesses de certains indicateurs et des vérifications effectuées concernant le versement des tranches variables».

Encadré 8.2

Les conditions applicables au paiement des tranches de l'appui budgétaire par virement bancaire ne sont pas clairement définies

DG INTPA

Nous avons contrôlé une tranche de l'appui budgétaire d'un montant de 2,9 millions d'euros relative à la réforme de la politique menée par le pays bénéficiaire à l'échelle nationale pour aider certains groupes de personnes à réintégrer la société et à trouver un emploi.

La convention de financement conclue par l'UE avec le gouvernement de ce pays bénéficiaire prévoit que la conversion des fonds libellés en euros dans la devise locale doit avoir lieu à la date à laquelle ils sont crédités sur le compte correspondant de la banque centrale, sans préciser ce qu'il faut entendre par «compte correspondant».

À la demande du gouvernement, la Commission a transféré les fonds en euros sur un compte ouvert auprès d'une banque commerciale en Europe. Un relevé de compte atteste uniquement qu'un virement interne a été effectué dans la devise locale à partir d'un compte de la banque centrale vers un autre plus de dix jours après. Le taux de change utilisé pour convertir le montant en euros dans la devise locale était celui applicable à la date à laquelle les fonds ont été crédités sur le compte en Europe. Sur cette période de dix jours, la devise locale avait été dévaluée.

La Commission a accepté l'opération, malgré le retard pris pour créditer les fonds sur le compte de la banque centrale du pays bénéficiaire.

Ne sachant pas de façon certaine quel était le compte «correspondant», et en l'absence d'élément attestant la date à laquelle les fonds ont effectivement été crédités sur ce compte, nous n'avons pas été en mesure de déterminer l'incidence financière exacte de cette erreur.

8.12. Selon l'approche notionnelle, quand les contributions de la Commission en faveur de projets financés par plusieurs bailleurs sont mises en commun avec celles d'autres donateurs et ne sont pas affectées à des postes spécifiques de dépenses bien définis, la Commission présume que les dépenses sont conformes aux règles fixées par l'UE en matière d'éligibilité dès lors que le montant global réuni comprend suffisamment de dépenses éligibles pour couvrir la contribution de l'UE. Nous avons tenu compte de cette approche dans nos vérifications de détail. En 2021, les paiements en faveur d'organisations internationales imputés au budget général de l'UE se sont élevés à 3,6 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. Nous avons détecté une erreur non quantifiable dans ce domaine.

8.13. L'examen de la régularité de ces opérations nous a également permis de mettre au jour des exemples de contrôles efficaces. L'un d'entre eux est présenté dans l'*encadré 8.3*.

Encadré 8.3

Des dépenses inéligibles relevées dans le rapport de vérification

DG NEAR

La Commission a financé, au moyen d'une convention de subvention, une mesure dotée d'un budget de 400 millions d'euros visant à permettre aux enfants migrants d'avoir accès au système éducatif national de leur pays d'accueil.

Notre audit des dépenses déclarées au titre de cette convention de subvention a révélé que la Commission avait, à juste titre, rejeté un montant de 306 873 euros à la suite de sa vérification des dépenses. Les dépenses inéligibles concernaient, en particulier, le recours à une procédure de marché incorrecte pour l'achat de véhicules.

8.14. Comme les années précédentes, certaines organisations internationales n'ont accordé qu'un accès limité aux documents (par exemple en lecture seule), ce qui signifie que nous n'avons pas pu en faire de copies. Ces problèmes ont entravé la planification et la mise en œuvre de notre audit et ont entraîné, pour l'équipe d'audit, des retards dans la réception de la documentation requise et dans l'exécution de ses travaux. Nous avons formulé des recommandations à ce sujet dans nos rapports annuels relatifs à 2018 et à 2020. Bien que la Commission ait renforcé sa communication avec les organisations internationales, nous éprouvons toujours des difficultés à obtenir la documentation demandée.

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

RAA de la DG ECHO

8.15. Pour l'exercice 2021, nous avons examiné le RAA de la direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (DG ECHO). Notre analyse a visé à déterminer si cette DG avait présenté les informations sur la régularité dans son RAA conformément aux instructions de la Commission, et systématiquement appliqué la méthode d'estimation des corrections et recouvrements futurs.

8.16. Le total des dépenses acceptées en 2021 (3 092 millions d'euros) était le plus élevé jamais enregistré pour la DG ECHO. Pour l'ensemble de ces dépenses, cette dernière a estimé le montant total à risque au moment de l'exécution des paiements à 15,8 millions d'euros (0,51 %) et la valeur des corrections qui résulteront de ses contrôles au cours des années à venir, à 11,8 millions d'euros (soit 74,7 % du montant total à risque, un pourcentage qui représente la «capacité de correction»).

8.17. Il s'agit du niveau de corrections futures estimatives le plus élevé jamais déclaré par la DG ECHO, tant en valeur absolue qu'en capacité de correction. La capacité de correction de cette DG a augmenté chaque année depuis 2016. Elle était alors de 33,5 %. Pour 2021, elle est également élevée par rapport à celle d'autres DG dans le domaine des relations extérieures (elle est par exemple de 14,4 % pour la DG NEAR, de 17,1 % pour la DG INTPA et de 37,3 % pour le FPI).

8.18. Le *taux d'erreur résiduel* estimatif étant faible, le directeur général de la DG ECHO a déclaré que l'exposition financière de la DG était inférieure au seuil de signification de 2 %. Étant donné que seule une faible proportion de nos contrôles porte sur des opérations relevant de la responsabilité de la DG ECHO, nous ne sommes pas en mesure de vérifier cette déclaration sur la base des résultats de nos travaux.

8.19. La pandémie de COVID-19 et les crises politiques ont mis en péril l'acheminement de l'aide humanitaire, limitant ou empêchant l'accès aux personnes touchées par des crises humanitaires. Cela concerne non seulement l'évaluation des besoins humanitaires, mais aussi l'acheminement de l'aide proprement dite ainsi que les contrôles y afférents. La DG ECHO considère que les procédures et les politiques en matière d'aide humanitaire prévoient des mesures visant à atténuer ces risques.

Étude 2021 de la DG NEAR sur le TER

8.20. En 2021, la DG NEAR a fait réaliser, pour son compte, sa septième étude sur le taux d'erreur résiduel (TER) par un contractant externe, dans le but d'estimer le taux des erreurs que tous les contrôles de gestion de la DG NEAR en matière de prévention, de détection et de correction n'avaient pas permis de relever dans l'ensemble de son domaine de compétence, et de pouvoir formuler une conclusion sur l'efficacité de ces contrôles. Cette étude constitue un élément important pour la *déclaration d'assurance* du directeur général et elle vient enrichir les informations sur la régularité concernant l'«action extérieure» fournies dans le rapport annuel sur la gestion et la performance.

8.21. La DG NEAR a présenté les résultats de l'étude 2021 sur le TER dans son RAA. Le TER global de la DG (appelé «taux d'erreur global (dérivé pour la DG)» dans le RAA) y est estimé à 1,05 %, un taux par conséquent inférieur au *seuil de signification* de 2 % fixé par la Commission. Ce taux est constitué du taux principal et du taux concernant la gestion indirecte par les pays bénéficiaires. L'échantillon utilisé pour déterminer le TER se composait de 266 opérations relatives à des contrats clôturés pendant la période de référence (c'est-à-dire entre septembre 2020 et août 2021). En 2020, ce taux était de 1,36 %. La DG NEAR a également calculé un taux d'erreur résiduel estimatif pour les subventions en *gestion directe*. Toutefois, ce taux n'est pas pris en compte dans le calcul du TER global de la DG.

8.22. L'étude sur le TER ne constitue ni une *mission d'assurance* ni un audit. Elle est réalisée conformément à la méthodologie relative au TER fournie par la DG NEAR. Nos précédents rapports annuels³ ont déjà fait état de limitations inhérentes à ces études, susceptibles de contribuer à la sous-évaluation du TER.

³ Il s'agit des [rapports annuels relatifs à 2017](#), à 2018, à 2019 et à 2020.

8.23. Les règles relatives au TER excluent certaines catégories de contrats, notamment les « anciens contrats » et les contrats de subvention thématique de la DG NEAR. Les anciens contrats désignent ceux pour lesquels aucune activité opérationnelle ou de contrôle n'a été enregistrée au cours des cinq dernières années, ou qui sont dormants depuis plus de huit ans. Les anciens contrats clôturés pendant la période de référence, dont la valeur totale s'élevait à 389 millions d'euros, ont été exclus de la population retenue pour déterminer le TER 2021. Ces contrats n'avaient pas pu être retenus pour être examinés dans le cadre de précédentes études sur le TER et ils ne seront pas non plus examinés à l'avenir.

8.24. En ce qui concerne le TER, étaient également exclus de la population retenue pour déterminer le « taux d'erreur global (dérivé pour la DG) » les contrats de subvention thématique de la DG NEAR, qui s'élevaient à 50 millions d'euros. En vertu des règles relatives au TER, ces contrats relèvent de la responsabilité de la DG INTPA, bien qu'ils ne soient pas couverts par l'étude de cette DG sur le TER.

8.25. Les deux types de contrats exclus susmentionnés, dont la valeur globale est de 439 millions d'euros, représentent quelque 20 % du portefeuille de contrats clôturés de la DG NEAR, qui s'élève à 2,27 milliards d'euros. C'est une part importante (eu égard en particulier à la valeur – de 1,7 milliard d'euros environ – de la population finale retenue au titre du TER pour déterminer le « taux d'erreur global (dérivé pour la DG) ») qui se trouve ainsi exclue en permanence des études sur le TER, et des erreurs risquent de ne pas être détectées. Cette DG ne fait pas état, dans son RAA 2021, de la limitation que constitue l'exclusion de ces contrats.

RAA de la DG INTPA

8.26. Les travaux relatifs au RAA 2021 de la DG INTPA sont présentés en détail dans notre rapport annuel sur les activités relevant des huitième, neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement. En 2019, la Commission a clôturé les dernières opérations en suspens concernant des projets relevant du 8^e FED. Les reliquats et les montants dégagés ont été intégralement transférés vers le 9^e FED. En 2021, elle a annoncé la clôture financière et opérationnelle du 8^e FED. Toutes les activités du 8^e FED ont été achevées, l'ensemble des contrôles et vérifications ont été effectués, et les contrats ainsi que les décisions de financement sont tous clôturés dans les comptes 2021 des FED.

Conclusion et recommandations

Conclusion

8.27. Notre examen des opérations et des systèmes a mis en lumière trois aspects perfectibles. Nous n'avons pas contrôlé suffisamment d'opérations pour estimer le niveau d'erreur pour cette rubrique du CFP (voir point **8.7**), mais nos résultats d'audit confirment qu'il s'agit d'un domaine à haut risque. Les résultats des tests sur les opérations contribuent à l'établissement de notre déclaration d'assurance.

Recommandations

8.28. L'*annexe 8.2* présente les constatations résultant de notre examen de suivi des trois recommandations formulées dans notre rapport annuel relatif à 2018. La Commission a intégralement mis en œuvre deux recommandations, tandis que la troisième l'a été à certains égards.

8.29. Nous estimons mise en œuvre la recommandation n° 2, qui invite la Commission à ajuster la méthodologie relative au TER de la DG NEAR afin de limiter les décisions de se fier totalement à des travaux antérieurs, ainsi qu'à suivre étroitement la mise en œuvre de cette méthodologie. Nous fondons cette appréciation sur le fait que la Commission a mis à jour son manuel d'instruction relatif au TER pour 2020.

8.30. Nous estimons que la recommandation n° 3, qui invite la Commission à réviser le calcul de la capacité de correction de la DG ECHO pour 2019 en excluant les recouvrements de préfinancements non utilisés, a également été mise en œuvre. Nous fondons cette appréciation sur le fait que la Commission a mis à jour les lignes directrices applicables et publié des instructions supplémentaires en matière de contrôle de la qualité entre 2018 et 2020.

8.31. Nous avons également examiné les recommandations formulées dans les rapports annuels relatifs à 2019 et à 2020 qui appelaient une action immédiate ou avaient un délai de mise en œuvre en 2021.

8.32. Nous estimons que la recommandation n° 2 de notre rapport annuel relatif à 2020, qui invitait la DG ECHO à établir une procédure garantissant que les organisations partenaires fondent leur répartition des coûts partagés sur les dépenses réellement supportées, a été mise en œuvre. Nous fondons cette appréciation sur le fait que la DG ECHO a réalisé une évaluation ex ante des organisations non gouvernementales qui devait être satisfaisante pour que celles-ci puissent être certifiées partenaires humanitaires de la Commission pour la période 2021-2027. Cette évaluation comprend des contrôles visant à garantir que les systèmes de répartition des coûts des partenaires ne permettent d'imputer à leurs projets que les dépenses éligibles réellement supportées. La DG ECHO a également publié des orientations sur l'éligibilité des coûts ainsi qu'une décision autorisant le recours aux coûts unitaires pour le personnel et les bureaux locaux.

8.33. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2021, nous adressons les recommandations ci-après à la Commission (voir [encadré 8.1](#), [encadré 8.2](#) et point [8.25](#)).

Recommandation n° 8.1 – Déduire les coûts non supportés avant le paiement ou l'apurement

Prendre des mesures appropriées pour s'assurer que les engagements ou les avances déclarés en tant que coûts supportés par les bénéficiaires dans leurs rapports financiers sont déduits avant de procéder aux paiements ou apurements.

Quand? D'ici fin 2023.

Recommandation n° 8.2 – Renforcer les contrôles concernant la rédaction des conventions de financement pour les opérations d'appui budgétaire

Renforcer les contrôles concernant la rédaction des conventions de financement pour les opérations d'appui budgétaire en veillant à ce que les conditions régissant le transfert de fonds vers le compte du Trésor à la banque centrale du pays bénéficiaire ainsi que le taux de change applicable soient clairement définies dans les conventions en question, et à ce qu'elles soient conformes aux lignes directrices sur l'appui budgétaire.

Quand? D'ici fin 2023.

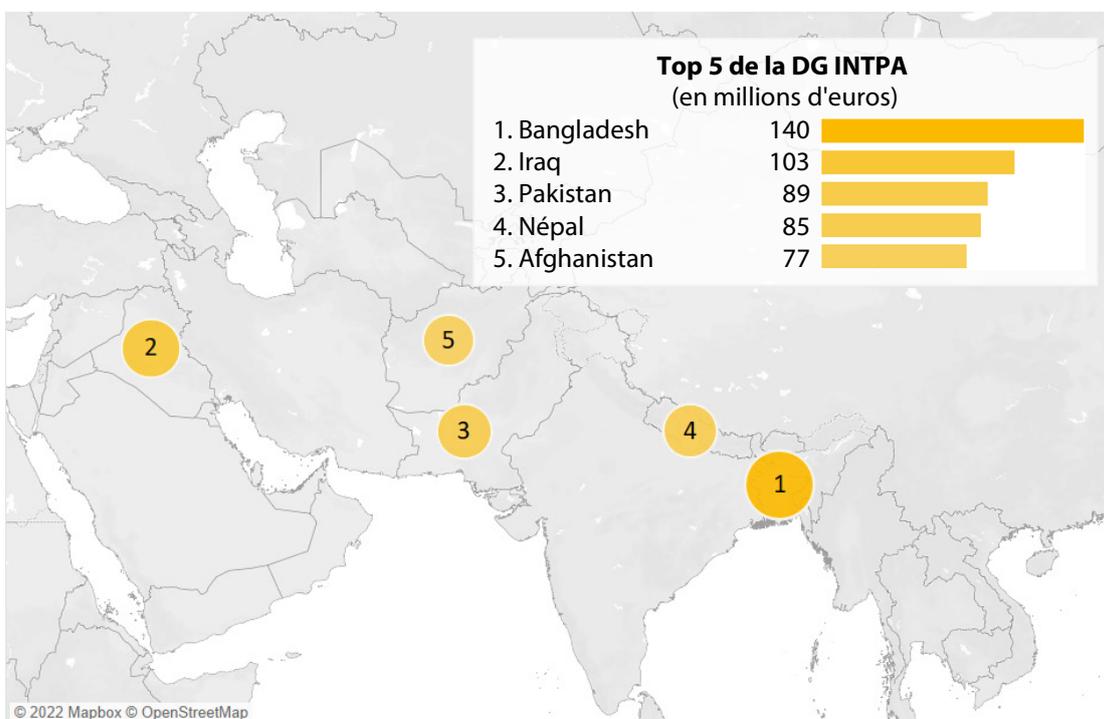
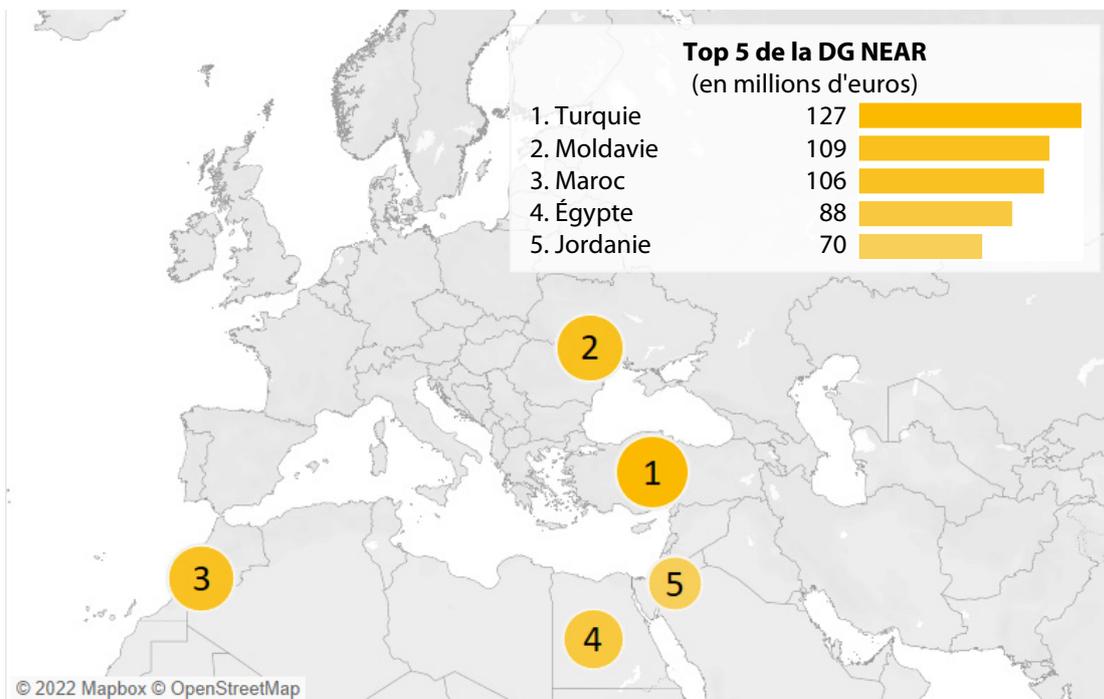
Recommandation n° 8.3 – Faire état des contrats exclus de la population retenue pour déterminer le TER

Faire état, dans le rapport annuel d'activités 2022 et dans les suivants, du type et de la valeur des contrats exclus de la population retenue pour l'étude sur le TER.

Quand? Lors de l'établissement du rapport annuel d'activités 2022.

Annexes

Annexe 8.1 – Paiements de la DG NEAR et de la DG INTPA, par délégation



Source: Créée par la Cour des comptes européenne avec le logiciel Tableau. Fond de carte © Mapbox ainsi que © OpenStreetMap, sous licence Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA), modifié par la Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des comptes annuels consolidés de l'Union européenne pour l'exercice 2021.

Annexe 8.2 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «Voisinage et le monde»

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			
2018	Nous recommandons à la Commission: Recommandation n° 1: d'ici à 2020, de 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.			X ⁴			

⁴ La Commission a intensifié la communication avec les organisations internationales au sujet de notre accès aux documents. Certaines d'entre elles, telles que le Groupe de la Banque mondiale (GBM), ont amélioré leur coopération avec nous, mais d'autres ne l'ont pas fait. Des organisations des Nations unies telles que le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) et le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) continuent d'offrir un accès en lecture seule aux pièces justificatives ou ne donnent pas accès à l'ensemble des pièces justificatives demandées.

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			
	<p>Nous recommandons à la DG NEAR:</p> <p>Recommandation n° 2:</p> <p>d'ici à 2020, de 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.</p>	X					
	<p>Nous recommandons à la DG ECHO:</p> <p>Recommandation n° 3:</p> <p>de réviser le calcul de la capacité de correction de la DG ECHO pour 2019 en excluant les recouvrements de préfinancements non utilisés.</p>	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			
2019	<p>Nous recommandons aux DG NEAR, DEVCO, ECHO et CLIMA ainsi qu'au FPI:</p> <p>Recommandation n° 3:</p> <p>de renforcer les contrôles grâce à la détection et à la prévention des erreurs récurrentes (par exemple, l'absence de système d'enregistrement du temps de travail et l'imputation de TVA non éligible à des projets financés par l'UE).</p> <p>Quand? D'ici fin 2021.</p>		X ⁵				

⁵ La recommandation a été intégralement mise en œuvre par l'ensemble des DG, mais pas par le FPI. Ce dernier a lancé un audit sur le sujet, et le rapport correspondant sera disponible d'ici la fin 2022.

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			
2020	<p>Nous recommandons à la Commission:</p> <p>Recommandation n° 1:</p> <p>de prendre des mesures pour que les organisations internationales offrent à la Cour, en temps utile, un accès complet et illimité – pas seulement en lecture seule – aux documents nécessaires à l'accomplissement de sa mission, comme le prévoit le TFUE.</p> <p>Quand? D'ici fin 2021.</p>			X ⁶			
	<p>Nous recommandons à la DG ECHO:</p> <p>Recommandation n° 2:</p> <p>d'établir une procédure garantissant que les organisations partenaires fondent leur répartition des coûts partagés sur les dépenses réellement encourues.</p> <p>Quand? D'ici fin 2021.</p>	X					

Source: Cour des comptes européenne.

⁶ Voir la recommandation n° 1 de 2018.

Chapitre 9

Administration publique européenne

Table des matières

	Points
Introduction	9.1. - 9.2.
Brève description	9.3.
Étendue et approche de l'audit	9.4. - 9.5.
Régularité des opérations	9.6. - 9.12.
Observations concernant l'échantillon d'opérations	9.7. - 9.11.
Parlement européen	9.8. - 9.9.
Commission européenne	9.10.
Service européen pour l'action extérieure	9.11.
Observations sur les systèmes de contrôle et de surveillance	9.12.
Rapports annuels d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance	9.13.
Procédures de marchés et de recrutement d'agents locaux dans des délégations de l'UE	9.14. - 9.17.
Conclusion et recommandations	9.18. - 9.20.
Conclusion	9.18.
Recommandations	9.19. - 9.20.
Annexes	
Annexe 9.1 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour l'Administration publique européenne	

Introduction

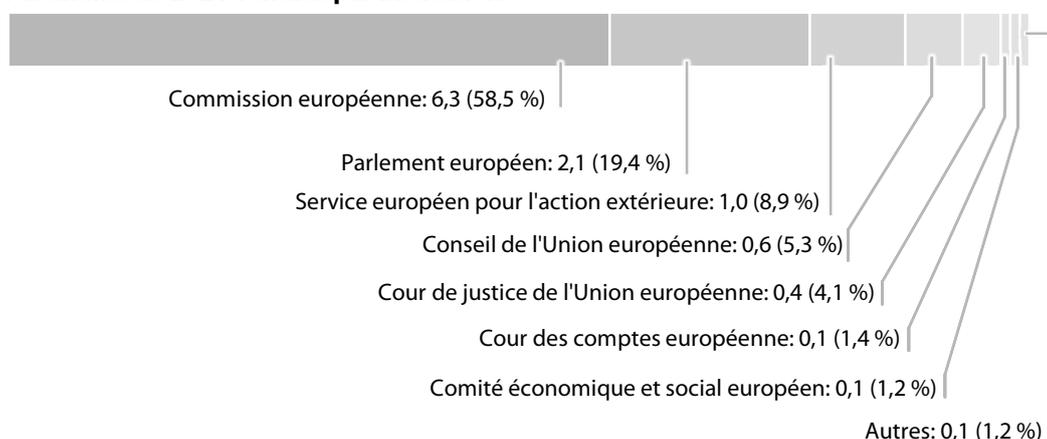
9.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la rubrique 7 du CFP «Administration publique européenne». La **figure 9.1** donne un aperçu des dépenses effectuées en 2021 par les institutions et organes de l'UE au titre de cette rubrique.

Figure 9.1 – Paiements et population examinée



A) Paiements de 2021 ventilés par institution

(en milliards d'euros)



B) Population examinée pour 2021 par rapport aux paiements (*)

Paiements de 2021 – total: 10,7



Population examinée pour 2021 – total: 10,7



(*) Tant les *apurements* que les *préfinancements* relevant de cette rubrique du CFP se sont élevés à 0,01 milliard d'euros en 2021. Nous les avons examinés conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir **annexe 1.1**, point **12**).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des *comptes consolidés* de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2021.

9.2. Nous établissons des rapports séparés sur les agences et autres entités de l'UE, ainsi que sur les Écoles européennes¹. Notre mandat ne couvre pas l'audit financier de la Banque centrale européenne.

¹ Nos rapports annuels spécifiques sur les agences et autres entités de l'UE ainsi que sur les Écoles européennes sont disponibles sur notre [site internet](#).

Brève description

9.3. Les dépenses de fonctionnement comprennent les dépenses relatives aux ressources humaines et aux pensions, qui ont représenté environ 68 % du total en 2021, ainsi que celles liées aux immeubles, à l'équipement, à l'énergie, aux communications et aux technologies de l'information. Depuis de nombreuses années, nos travaux montrent que, dans l'ensemble, ces dépenses présentent un risque faible.

Étendue et approche de l'audit

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

- a) un échantillon statistiquement représentatif de 60 *opérations* couvrant tout l'éventail des dépenses relevant de cette rubrique du CFP. Nous avons sélectionné des opérations réalisées par chaque institution et chaque organe de l'UE. Notre objectif était d'estimer le niveau d'*erreur* pour cette rubrique du CFP et de contribuer à la *déclaration d'assurance*;
- b) les *systèmes de contrôle et de surveillance* du Service européen pour l'action extérieure (SEAE);
- c) les informations sur la *régularité* figurant dans les *rapports annuels d'activités* de l'ensemble des institutions et organes de l'UE, y compris ceux des directions générales et offices de la Commission européenne chargés principalement des dépenses de fonctionnement², informations qui sont ensuite reprises dans le *rapport annuel de la Commission sur la gestion et la performance* (AMPR);
- d) les procédures de *marchés publics* et de recrutement d'agents locaux dans les délégations du SEAE, dans le cadre d'un suivi approfondi des faiblesses relevées dans notre rapport annuel 2015.

9.5. Nos propres dépenses font l'objet d'un audit par un cabinet externe³. Les résultats de l'audit relatif à nos états financiers de l'exercice clos le 31 décembre 2021 sont exposés au point **9.7**.

² La DG Ressources humaines et sécurité, l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels, les Offices pour les infrastructures et la logistique à Bruxelles et à Luxembourg, ainsi que la DG Informatique.

³ ACG Auditing & Consulting Group S.r.l.

Régularité des opérations

9.6. La *figure 9.2* présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations. Sur les 60 opérations examinées, 15 (25 %) comportaient des erreurs. Sur la base des cinq erreurs que nous avons quantifiées, nous estimons que le niveau d'erreur est inférieur au *seuil de signification*.

Figure 9.2 – Résultats des tests sur les opérations pour la rubrique Administration publique européenne

Estimation de l'impact des erreurs quantifiables



Taille de l'échantillon

Année	Taille de l'échantillon
2020	48 opérations
2021	60 opérations

Source: Cour des comptes européenne.

Observations concernant l'échantillon d'opérations

9.7. Les questions examinées aux points **9.8** à **9.11** concernent le Parlement européen, la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure. Nous n'avons décelé aucun problème particulier concernant le Conseil de l'Union européenne, la Cour de justice de l'Union européenne, le Comité économique et social européen, le Comité des régions, le Médiateur européen ou le Contrôleur européen de la protection des données. Notre propre auditeur externe n'a fait état d'aucun problème particulier à l'issue de ses travaux.

Parlement européen

9.8. Nous avons relevé deux *erreurs quantifiables* dans des paiements effectués par le Parlement européen. L'une concernait un paiement indu d'un petit montant pour des services informatiques, résultant de l'application incorrecte des clauses contractuelles. L'autre était liée à un paiement effectué par le Parlement européen en faveur d'un groupe politique européen. Les règles internes en matière de marchés publics⁴ adoptées par le Bureau du Parlement européen et les orientations de ce dernier concernant leur application, auxquelles les groupes politiques doivent se conformer, exigent le recours à des procédures négociées pour les marchés de valeur élevée. Cela n'est pas conforme au *règlement financier*, qui dispose que les procédures de marché doivent être ouvertes ou restreintes. Les règles internes du Parlement européen limitent la concurrence, car elles permettent la présélection des soumissionnaires potentiels pour les marchés de valeur élevée et n'exigent pas la publication d'un avis de marché. Nous avons en outre constaté que le groupe politique n'avait pas pleinement respecté ces règles internes. En effet, il n'a pas cherché à obtenir suffisamment d'offres et n'a pas documenté de façon appropriée ses critères d'attribution du marché. Nous avons précédemment fait état d'insuffisances concernant des opérations liées à la passation de marchés par des groupes politiques⁵.

9.9. Nous avons en outre examiné un paiement de 74,9 millions d'euros relatif à l'achat d'un bâtiment situé rue Wiertz, à Bruxelles. Cet achat a été financé au moyen de fonds non utilisés pendant la crise de la COVID-19 et reportés de l'exercice 2020. Le Parlement a entamé la procédure d'achat correspondante en octobre 2020. Lors de la recherche d'offres, la pondération des critères d'attribution utilisés s'élevait à 50 % des points pour le prix comme pour la qualité du bâtiment proposé. Conformément à la stratégie immobilière du Parlement, la proximité de son site principal à Bruxelles et la facilité d'accès à ce dernier étaient des éléments importants et représentaient 48 % de la pondération maximale pour la qualité. Le Parlement a reçu deux offres et a attribué le marché au soumissionnaire proposant le bâtiment de la rue Wiertz. Ce dernier était effectivement nettement plus proche du site principal du Parlement, mais son prix au mètre carré était de 30 % supérieur à celui du bâtiment proposé par l'autre soumissionnaire. Nous considérons que les critères d'attribution fixés par le Parlement

⁴ Réglementation régissant l'utilisation des *crédits* de la ligne budgétaire 400, modifiée en dernier lieu le 6 juillet 2020.

⁵ Voir [rapport annuel relatif à l'exercice 2015](#), point 9.11, et [rapport annuel 2016](#), point 10.15.

européen ont considérablement réduit l'importance du prix comme élément essentiel de la décision d'achat, ce qui rendait peu probable l'acceptation d'une autre offre.

Commission européenne

9.10. Nous avons relevé une erreur quantifiable dans les paiements effectués par la Commission. Il s'agissait en l'occurrence d'une petite déduction incorrecte concernant des montants versés au titre des pensions. En outre, dans deux des cinq paiements que nous avons contrôlés, nous avons constaté que le dossier de pension ne contenait pas de certificat de vie récent. Un certificat de vie est nécessaire pour attester que les droits à pension et à d'autres allocations subsistent. La Commission avait temporairement suspendu les contrôles de vérification de ces certificats en raison de la pandémie de COVID-19.

Service européen pour l'action extérieure

9.11. Nous avons relevé deux erreurs quantifiables dans des paiements effectués par le SEAE. L'une concernait l'absence de contrat sous-jacent pour des services acquis par une délégation de l'UE. L'autre avait trait à des allocations versées à un agent qui n'avait pas déclaré des changements récents dans sa situation personnelle. Nous avons précédemment relevé des erreurs similaires concernant les allocations familiales versées par la Commission⁶.

Observations sur les systèmes de contrôle et de surveillance

9.12. Nous n'avons décelé aucun problème important concernant les systèmes de contrôle et de surveillance examinés au SEAE (voir point [9.4,\(b\)](#)). Nos constatations concernant plus particulièrement les procédures de marchés et de recrutement au sein des délégations de l'UE sont présentées aux points [9.16](#) et [9.17](#).

⁶ Voir rapport annuel relatif à l'exercice 2020, point 9.9, et rapport annuel relatif à l'exercice 2019, point 9.9. La Commission a ensuite corrigé ces erreurs.

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

9.13. Les rapports annuels d'activités que nous avons examinés ne font pas état de niveaux d'erreur significatifs, ce qui concorde avec nos constatations d'audit (voir point [9.6](#)).

Procédures de marchés et de recrutement d'agents locaux dans des délégations de l'UE

9.14. Dans notre rapport annuel relatif à l'exercice 2015, nous avons fait état de faiblesses majeures dans les procédures de marchés et de recrutement mises en œuvre par les délégations de l'UE. Cette année, nous avons procédé au suivi de ces observations en examinant un échantillon de dix procédures de marchés et huit procédures de recrutement local organisées par des délégations de l'UE. Ces procédures ne faisant pas partie de notre échantillon représentatif, elles n'entrent pas en ligne de compte dans notre *estimation du niveau d'erreur*.

9.15. Le SEAE a amélioré les procédures de marchés en simplifiant et en modernisant les procédures de travail au sein des délégations de l'UE, en centralisant certaines procédures au niveau du siège et en créant de nouveaux modèles pour la documentation relative aux marchés. Il a révisé les règles et conditions régissant l'emploi des agents locaux dans les délégations de l'UE en 2019 et effectuée à présent des contrôles ex ante avant le recrutement. Nous avons toutefois constaté des faiblesses.

9.16. Pour cinq des dix procédures de marchés examinées, nous avons relevé quelques insuffisances dans l'application des règles en matière de marchés publics par les délégations de l'UE. Les erreurs consistaient dans l'absence de publicité préalable pour un marché de faible valeur, dans l'utilisation d'une méthode inadéquate pour noter le critère du prix et dans le recours à un type inapproprié de procédure de marché. Nous avons également constaté que les critères d'attribution et leur évaluation par la suite n'étaient pas toujours assez précis.

9.17. Nous avons relevé des faiblesses dans les huit procédures de recrutement d'agents locaux examinées. Il s'agissait notamment de l'absence de documentation des décisions du comité de sélection relatives à l'inscription ou non de candidats sur les listes restreintes, de l'absence de déclarations de confidentialité et concernant l'inexistence de conflits d'intérêts, ainsi que du manque de clarté des avis de vacance. Nous avons également constaté que le SEAE n'avait pas fourni d'orientations sur l'évaluation et la présélection des candidats. Ces différents éléments peuvent être préjudiciables à la transparence des procédures de recrutement, à l'identification des meilleurs candidats et à l'égalité de traitement.

Conclusion et recommandations

Conclusion

9.18. Globalement, les informations probantes obtenues et présentées dans ce chapitre indiquent que le niveau d'erreur dans les dépenses relevant de la rubrique «Administration publique européenne» n'est pas significatif (voir [figure 9.2](#)).

Recommandations

9.19. L'[annexe 9.1](#) présente les constatations résultant de notre examen de suivi de la recommandation adressée à la Commission dans notre rapport annuel relatif à 2018. Une recommandation similaire figurait dans le rapport annuel relatif à 2020⁷. Depuis, la Commission a pris des mesures et mis en œuvre cette recommandation à certains égards.

9.20. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2021, nous formulons les recommandations ci-après.

Recommandation n° 9.1 – Parlement européen

L'administration du Parlement européen devrait revoir ses orientations concernant l'application des règles en matière de marchés publics par les groupes politiques et proposer une révision de ces règles au Bureau du Parlement afin qu'elles soient mieux alignées sur le règlement financier. Elle devrait mieux contrôler l'application de ces règles (voir point [9.8](#)).

Quand? D'ici fin 2023.

⁷ Voir [rapport annuel relatif à l'exercice 2020](#), recommandation n° 9.2.

Recommandation n° 9.2 – SEAE

Le SEAE devrait prendre des mesures appropriées pour garantir l'application des règles en matière de marchés publics par les délégations de l'UE, telles que le renforcement de la formation ainsi que l'amélioration des orientations et des modèles (voir points [9.11](#) et [9.16](#)).

Quand? D'ici fin 2023.

Recommandation n° 9.3 – SEAE

Le SEAE devrait améliorer les formations et les orientations fournies aux délégations de l'UE en matière de procédures de recrutement d'agents locaux afin de garantir la conformité de ces dernières avec les principes de transparence et d'égalité de traitement. Il devrait également mieux surveiller la façon dont les délégations de l'UE documentent les différentes étapes importantes des procédures de recrutement (voir point [9.17](#)).

Quand? D'ici fin 2023.

Annexes

Annexe 9.1 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour l'Administration publique européenne

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			
2018	<p>Nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.</p> <p>Recommandation n° 1:</p> <p>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.</p>			x ⁸			

Source: Cour des comptes européenne.

⁸ Le suivi des allocations perçues par ailleurs est une tâche complexe, par exemple du fait de la diversité croissante des situations familiales ainsi que des changements fréquents concernant les allocations nationales dans certains États membres. La Commission a pris des mesures pour améliorer ses systèmes informatiques en la matière et renforcer les contrôles de cohérence, et elle procède au recouvrement des sommes indûment versées qu'elle détecte. Nos travaux d'audit continuent de révéler des erreurs.

Chapitre 10

Facilité pour la reprise et la résilience

Table des matières

	Points
Introduction	10.1. - 10.20.
Brève description	10.2. - 10.15.
Objectifs de la politique	10.2. - 10.4.
Mise en œuvre de la FRR	10.5. - 10.7.
Cadre de gestion et de contrôle de la FRR	10.8. - 10.15.
Étendue et approche de l'audit	10.16. - 10.20.
Régularité des opérations	10.21. - 10.35.
La Commission n'a pas évalué tous les critères liés au jalon	10.22. - 10.28.
Manque de solidité des critères liés au jalon concernant le système de contrôle de l'État membre	10.29. - 10.33.
Un processus d'évaluation trop peu documenté	10.34. - 10.35.
RAA et autres dispositions en matière de gouvernance	10.36. - 10.43.
Conclusions et recommandations	10.44. - 10.46.
Conclusions	10.44. - 10.45.
Recommandations	10.46.
Annexes	
Annexe 10.1 – Paiements au titre de la FRR en 2021	

Introduction

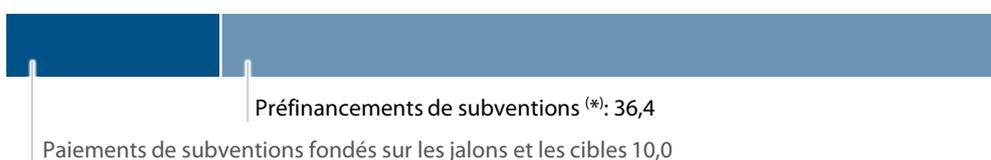
10.1. Établi pour la première fois, le présent chapitre est consacré à nos constatations concernant la facilité pour la reprise et la résilience (FRR). La [figure 10.1](#) donne une vue d'ensemble des dépenses au titre de la FRR en 2021.

Figure 10.1 – Paiements et population examinée

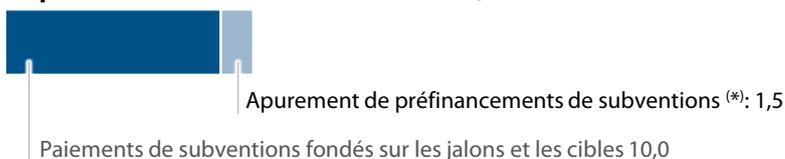
Facilité pour la reprise et la résilience

Population examinée pour 2021 par rapport au total des paiements de subventions (milliards d'euros)

Paiements de subventions de 2021 – total: 46,4



Population examinée en 2021 – total: 11,5



(*) Conformément à la définition harmonisée des *opérations* sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir [annexe 1.1](#), point 12).

Source: Cour des comptes européenne.

Brève description

Objectifs de la politique

10.2. NextGenerationEU est le fonds temporaire de l'UE destiné à aider les États membres à réduire l'*impact* socio-économique de la pandémie de COVID-19 et à retrouver la voie d'une croissance durable. Jusqu'à 750 milliards d'euros seront disponibles dans le cadre de cette initiative: 390 milliards d'euros sous forme de *subventions* non remboursables et 360 milliards d'euros sous forme de prêts (prix de 2018). La FRR est le principal instrument politique au titre duquel les fonds de NextGenerationEU seront répartis. Elle a été établie en vertu du [règlement \(EU\) 2021/241](#) (ci-après le «règlement»). La FRR sera utilisée pour distribuer 80 % (312 milliards d'euros) des subventions non remboursables qui seront accordées dans le cadre de NextGenerationEU. Les 20 % restants (78 milliards d'euros) serviront à

octroyer des fonds supplémentaires, ou «compléments», à des domaines d'action existants. L'[annexe 10.1](#) présente une vue d'ensemble des paiements de subventions au titre de la FRR (y compris les préfinancements) en 2021, par État membre.

10.3. La FRR procure un soutien financier à grande échelle pour les investissements publics et les réformes, afin d'accélérer la reprise économique des États membres au sortir de la pandémie de COVID-19 et d'améliorer leur résilience. Les États membres peuvent utiliser la FRR dans les six domaines d'action suivants:

- i) la transition verte,
- ii) la transformation numérique,
- iii) la croissance intelligente, durable et inclusive,
- iv) la cohésion sociale et territoriale,
- v) la santé et la résilience économique, sociale et institutionnelle,
- vi) les politiques pour la prochaine génération.

10.4. En mai 2022, la Commission a publié sa proposition de plan REPowerEU, qui constitue la réponse de l'UE aux perturbations mondiales du marché de l'énergie dues à l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Ce plan vise avant tout à mettre un terme à la dépendance de l'UE à l'égard des combustibles fossiles russes par la transformation du système énergétique de l'Union. La proposition de la Commission implique d'apporter plusieurs modifications ciblées au règlement afin que des chapitres REPowerEU soient intégrés dans les plans nationaux pour la reprise et la résilience (PRR) existants des États membres. La réalisation des objectifs REPowerEU requiert 210 milliards d'euros d'investissements supplémentaires d'ici à 2027. Ce montant sera puisé dans les 225 milliards d'euros de prêts déjà disponibles et pouvant être demandés jusqu'au 31 août 2023. En outre, l'enveloppe financière de la FRR sera augmentée de 20 milliards d'euros, financés par la vente aux enchères des quotas d'émission dans le cadre du SEQE.

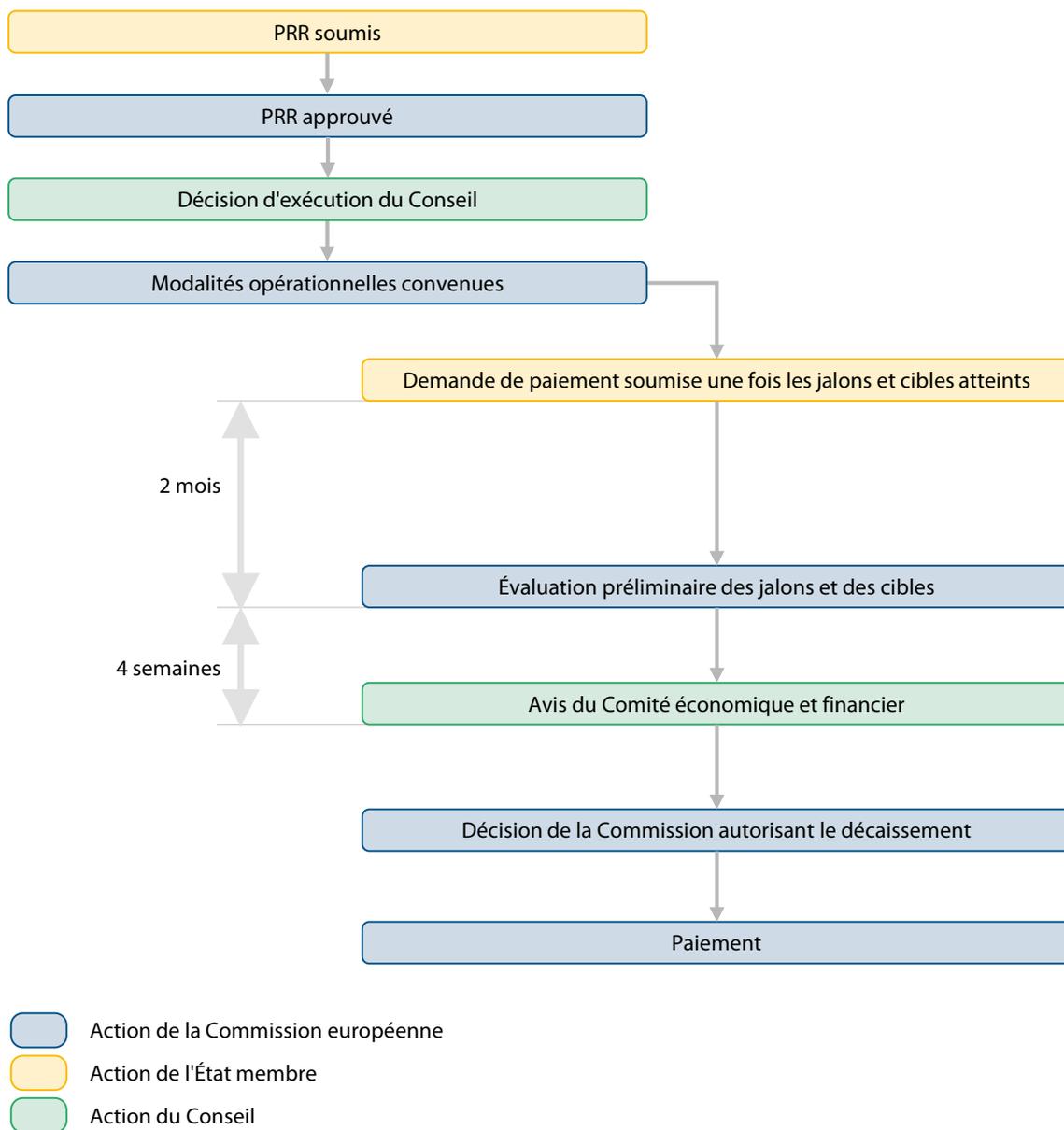
Mise en œuvre de la FRR

10.5. Pour obtenir un financement au titre de la FRR, les États membres sont tenus d'élaborer des PRR qui remplissent les conditions fixées dans le règlement¹. Les PRR doivent comporter un ensemble cohérent de réformes et d'investissements publics groupés en composantes. Les États membres sont tenus de fixer des jalons et des cibles pour chaque investissement ou réforme, et de fournir des précisions sur la valeur de référence associée. Ils doivent également fournir une estimation du coût des mesures proposées, ainsi que des pièces justificatives². La *figure 10.2* décrit le processus de mise en œuvre de la FRR.

¹ Voir article 18, paragraphe 4, du [règlement](#) pour l'ensemble complet des conditions auxquelles les PRR doivent satisfaire.

² Voir le [rapport spécial 21/2022](#) intitulé «Évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience par la Commission – Une mission bien assurée dans l'ensemble, malgré la persistance de risques pour la mise en œuvre» pour connaître nos conclusions sur le processus d'évaluation des PRR.

Figure 10.2 – Processus de mise en œuvre de la FRR



Source: Cour des comptes européenne.

10.6. Une fois son PRR approuvé par le Conseil, l'État membre peut demander à la Commission de verser un préfinancement correspondant à un montant maximal de 13 % de la contribution financière accordée sous la forme d'une aide non remboursable (ou 13 % du prêt, le cas échéant)³. Le préfinancement est apuré en étant proportionnellement déduit des paiements ultérieurs.

³ Voir article 13 du [règlement](#).

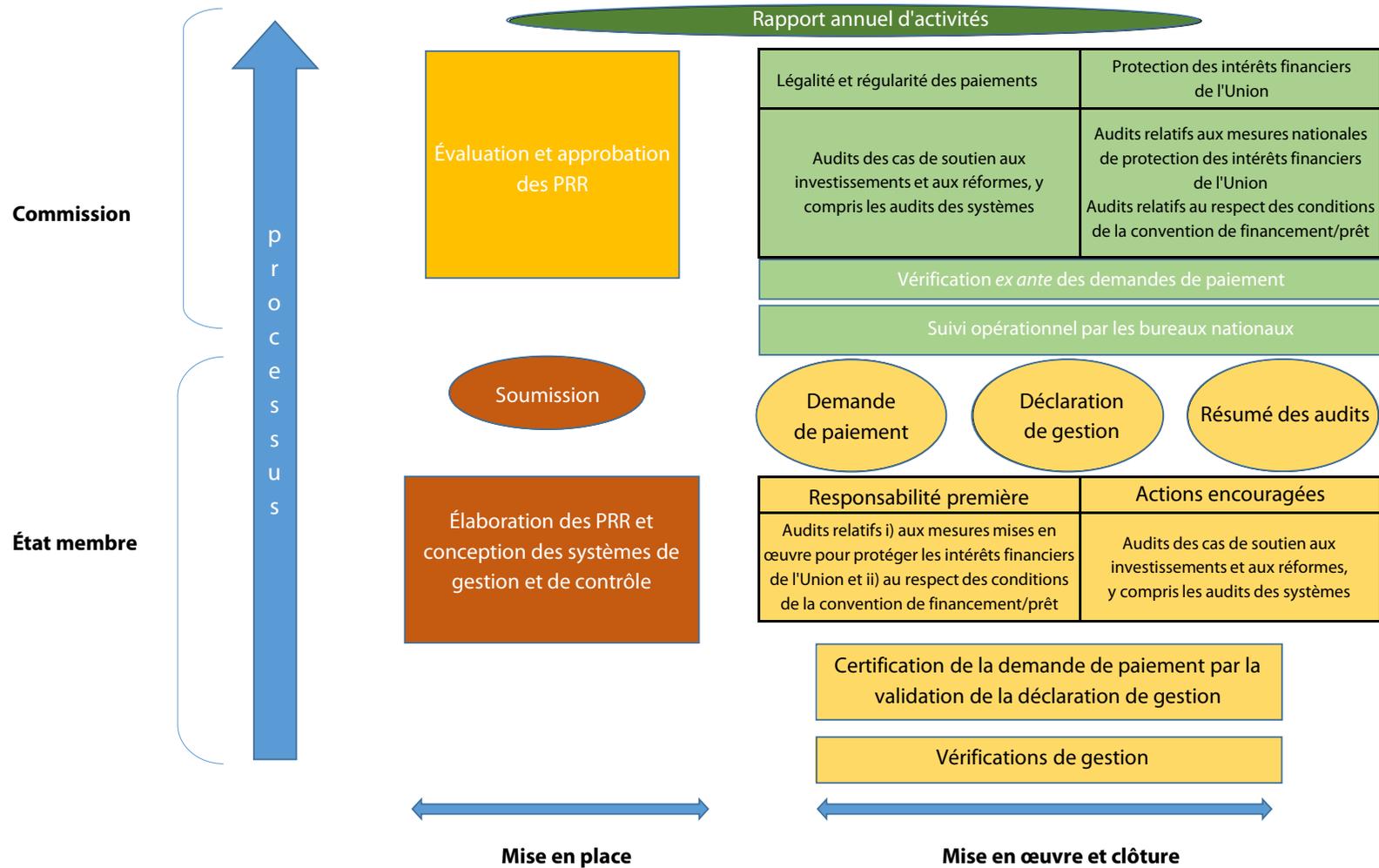
10.7. Les autres paiements au titre de la FRR sont subordonnés au respect, par les États membres, des jalons et des cibles figurant dans la décision d'exécution du Conseil qui les concerne. Les États membres peuvent soumettre des demandes de décaissement deux fois par an, pour autant qu'ils fournissent une justification suffisante du niveau satisfaisant atteint par rapport aux jalons et cibles pertinents. Une autre condition est que les cibles ou jalons précédemment atteints ne doivent pas avoir été remis en cause⁴. L'appréciation par la Commission de la légalité et de la régularité (ci-après «la régularité») des paiements au titre de la FRR dépend donc du respect de ces deux conditions. Le respect des législations nationales et des règles de l'UE, telles que les règles en matière de marchés publics ou d'*aides d'État*, n'est pas couvert par les contrôles de régularité de la Commission. Les paiements au titre de la FRR sont donc différents des dépenses traditionnelles du CFP, où la régularité des paiements de la Commission ou de l'État membre dépend principalement de l'éligibilité du *bénéficiaire*, du projet et des coûts déclarés.

Cadre de gestion et de contrôle de la FRR

10.8. Le [règlement](#) définit les rôles et les responsabilités des États membres et de la Commission dans les phases de mise en place et de mise en œuvre de la FRR (voir [figure 10.3](#)).

⁴ Voir article 24 du [règlement](#).

Figure 10.3 – Cadre de gestion et de contrôle de la FRR



Source: Commission.

Responsabilité des États membres

10.9. Il a été demandé aux États membres d'élaborer un PRR et de concevoir des systèmes de gestion et de contrôle appropriés. Ils doivent également recueillir des données sur les destinataires finaux des fonds et veiller à ce que ces données soient facilement accessibles⁵. Pour ce faire, ils peuvent utiliser l'outil d'exploration de données et de calcul du risque de la Commission⁶. Ils peuvent aussi recourir à des systèmes nationaux de gestion et de contrôle existants, ou à d'autres systèmes utilisés à des fins connexes, tels que les systèmes servant à gérer d'autres fonds de l'UE. Les PRR des États membres doivent décrire en détail les différents organismes nationaux concernés.

10.10. Au cours de la phase de mise en œuvre, les États membres doivent soumettre les éléments suivants avec chaque demande de paiement:

- des informations et des éléments probants confirmant la réalisation des jalons et cibles mentionnés dans le PRR;
- un résumé des audits effectués par les autorités des États membres, y compris des détails sur les faiblesses décelées et toute mesure corrective prise⁷;
- une déclaration de gestion⁸ attestant que:
 - les fonds ont été utilisés aux fins prévues;
 - les informations fournies avec la demande de paiement sont complètes, exactes et fiables;
 - les systèmes de contrôle mis en place donnent l'assurance nécessaire que les fonds ont été gérés conformément à toutes les règles applicables, notamment les règles visant à éviter les conflits d'intérêts et à prévenir les *fraudes*, la corruption et un double financement.

⁵ Article 22, paragraphe 2, point d), du [règlement](#).

⁶ Article 22, paragraphe 4, du [règlement](#).

⁷ Article 6 du modèle de convention de financement. Cette exigence spécifique ne s'applique pas à la première demande de décaissement présentée après la demande de préfinancement.

⁸ Article 22, paragraphe 2, point c), du [règlement](#).

Responsabilité de la Commission

10.11. La Commission est chargée d'évaluer la pertinence, l'*efficacité*, l'*efficience* et la cohérence des PRR des États membres. Cette évaluation porte notamment sur la solidité des systèmes de contrôle proposés par les États membres.

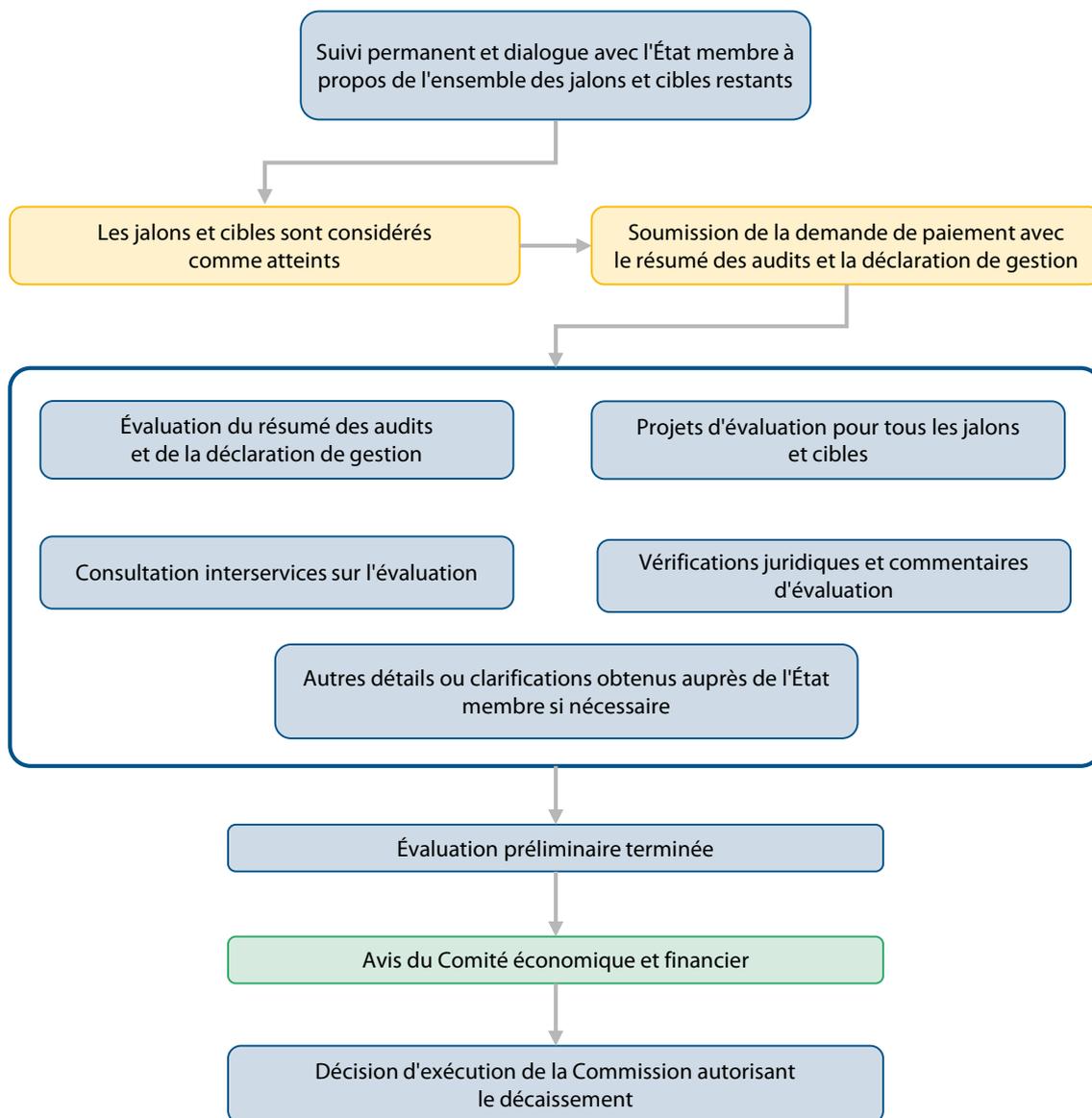
10.12. Le système de contrôle de la Commission doit garantir que les paiements au titre de la FRR sont légaux et réguliers, ce qui est subordonné à la condition que les jalons et cibles aient été atteints de manière satisfaisante⁹. À cette fin, elle a mis en place un système qui prévoit des vérifications ex ante des demandes de paiement des États membres et des audits ex post qui sont réalisés dans les États membres après le paiement.

10.13. La Commission évalue les demandes de paiement sur la base des données et informations fournies par les États membres¹⁰. L'objectif de cette évaluation préliminaire est d'assurer que les jalons et les cibles ont été atteints de manière satisfaisante. Sur la base de ces travaux, la Commission soumet l'évaluation préliminaire au Comité économique et financier (CEF) du Conseil pour avis. Elle prend ensuite la décision finale d'autoriser ou non le décaissement des fonds (voir [figure 10.4](#)).

⁹ Rapport annuel d'activités relatif à 2021 de la DG ECFIN, p. 53.

¹⁰ Article 24, paragraphe 3, du règlement FRR.

Figure 10.4 – Description du processus de vérification ex ante



- Action de la Commission européenne
- Action de l'État membre
- Action du Comité économique et financier

Source: Cour des comptes européenne.

10.14. La Commission doit également veiller à ce que les intérêts financiers de l'UE soient protégés, c'est-à-dire à ce que l'État membre respecte son obligation de mettre en place des processus de prévention et de détection des irrégularités graves (fraude, corruption ou conflits d'intérêts) ou des manquements graves aux obligations découlant de la convention de financement (y compris le double financement)¹¹. À cette fin, au moment de l'évaluation de la demande de paiement, elle examine la déclaration de gestion des États membres et un résumé des audits effectués. Elle réalisera par ailleurs des audits des systèmes et des audits ex post ciblant la protection des intérêts financiers de l'UE dans les États membres.

10.15. La Commission peut appliquer des *corrections financières* (réduction du niveau de soutien fourni ou recouvrement des fonds déjà versés) si elle constate:

- o des irrégularités graves portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE qui n'ont pas été corrigées par l'État membre, ou
- o des manquements graves aux conditions définies dans les conventions de subvention ou de prêt.

Étendue et approche de l'audit

10.16. L'objectif de notre audit était de contribuer à la déclaration d'assurance et de fournir une base sur laquelle fonder notre opinion sur la régularité des dépenses de 2021 relevant de la FRR.

10.17. La population d'audit se composait de l'unique décaissement de 2021 (un paiement en faveur de l'Espagne) et de l'*apurement* du préfinancement correspondant (voir [figure 10.1](#)). La demande de paiement de l'Espagne (datée du 11 novembre 2021) concernait 52 jalons qui correspondaient principalement à des réformes et à quelques investissements et que ce pays estimait avoir respectés. Le montant à payer à l'Espagne, déterminé dans la décision d'exécution du Conseil, s'élevait à 11,5 milliards d'euros. La Commission a rendu son évaluation préliminaire positive le 3 décembre 2021 et, après avoir reçu l'avis favorable du CEF, a autorisé le décaissement au moyen d'une décision d'exécution le 22 décembre 2021. Le 27 décembre 2021, elle a versé un montant de 10 milliards d'euros à l'Espagne tout en apurant un préfinancement de 1,5 milliard d'euros.

¹¹ Article 22, paragraphe 1, du [règlement](#).

10.18. Notre audit a couvert la régularité du paiement effectué en faveur de l'Espagne au titre de la FRR. Nous avons fondé notre évaluation sur la condition ouvrant droit au paiement, à savoir que les jalons et les cibles définis dans la décision d'exécution du Conseil doivent être atteints de manière satisfaisante (voir point **10.11**). Pour ce faire, nous avons vérifié si la Commission avait recueilli suffisamment d'éléments probants appropriés pour estimer satisfaisant le respect des 52 jalons inclus dans la demande de paiement adressée par l'Espagne. Le respect des règles nationales et de celles de l'UE ne fait pas partie de l'évaluation de la régularité (voir point **10.7**), pas plus que l'évaluation de l'efficacité des réformes. Nous couvrirons cet aspect dans le cadre de rapports spéciaux dédiés.

10.19. Nous avons également examiné les informations fournies par la DG ECFIN dans son rapport annuel d'activités (RAA) relatif à 2021 à propos de la régularité des dépenses au titre de la FRR concernées ainsi que la manière dont elles sont présentées dans le rapport annuel sur la gestion et la performance.

10.20. La conception des contrôles appliqués par la Commission pour protéger les intérêts financiers de l'UE relève d'une autre activité d'audit en cours. Nous présenterons les *résultats* de cet audit dans un rapport spécial distinct.

Régularité des opérations

10.21. Cette partie du chapitre concerne les tests que nous avons réalisés sur l'unique opération effectuée au titre de la FRR en 2021, à savoir le paiement en faveur de l'Espagne. Nous avons examiné les travaux ex ante menés par la Commission sur l'ensemble des 52 jalons associés à ce paiement et avons relevé un certain nombre de faiblesses dans son évaluation. L'une de ces faiblesses, dont nous n'avons pas été en mesure de quantifier l'impact, concerne son évaluation du respect satisfaisant du jalon 395. Les autres faiblesses ne remettent pas en cause l'évaluation de la Commission des autres jalons.

La Commission n'a pas évalué tous les critères liés au jalon

10.22. Pour déterminer si le jalon était atteint de manière satisfaisante, la Commission s'est fondée sur les éléments pertinents contenus dans la description du jalon et dans la mesure connexe, qui figuraient toutes deux dans la décision d'exécution du Conseil correspondante, et sur le mécanisme de vérification prévu dans les arrangements opérationnels.

10.23. Cette approche était également décrite dans les lignes directrices internes de la Commission, qui prévoient qu'en règle générale, tous les éléments contenus dans la description du jalon/de la cible donnée dans la décision d'exécution du Conseil ainsi que les éléments inclus dans la description de la mesure figurant dans ladite décision doivent être pris en considération.

10.24. Le jalon 395, «Modifications de l'impôt sur les sociétés en 2021», est le seul concerné par la réforme 8 de la composante 28 du PRR espagnol. Nous avons constaté que la Commission n'avait pas évalué tous les éléments visés dans la décision d'exécution du Conseil pour ce jalon (*encadré 10.1*).

Encadré 10.1

Jalon 395 – «Modifications de l'impôt sur les sociétés en 2021»

Description du jalon 395 (réforme C28.R8) dans l'annexe de la décision d'exécution du Conseil (p. 244):

«Entrée en vigueur des modifications introduites par la loi de finances pour 2021 et les règlements de développement relatifs à l'impôt sur les sociétés afin d'augmenter les recettes de l'impôt sur les sociétés.»

Description de la réforme 8 (C28.R8) – Mesures fiscales d'adoption à court terme dans le domaine de l'impôt sur les sociétés (p. 241):

«La réforme modifiera la loi relative à l'impôt sur les sociétés afin d'accroître la contribution de cet impôt au soutien des dépenses publiques, tout en introduisant des simplifications aux exonérations et déductions afin de garantir un taux minimal de 15 % pour les contribuables. En revanche, l'exonération des dividendes et plus-values générés par leur participation dans des filiales résidentes et non résidentes sur le territoire espagnol est réduite de 5 %. La mise en œuvre de la mesure est achevée au plus tard le 31 mars 2021.»

La Commission a correctement évalué l'élément relatif à la réduction de l'exonération des dividendes et des plus-values. En revanche, elle n'a pas analysé l'élément de la réforme concernant le taux minimal de 15 %, prévu dans la description de la réforme figurant dans la décision d'exécution du Conseil.

10.25. La Commission et les autorités espagnoles nous ont informés que l'introduction de modifications visant à garantir un taux d'imposition minimal de 15 % était un objectif à moyen terme et n'avait jamais eu vocation à constituer un élément du jalon 395. Il s'agirait plutôt, pour ce faire, d'apporter un certain nombre d'autres modifications à l'impôt sur les sociétés à l'avenir. Citons à cet égard la loi de finances, qui a été adoptée le 28 décembre 2021 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

10.26. Si «garantir un taux d'imposition minimal de 15 %» peut être considéré comme un objectif à moyen terme, force est de constater que la documentation fournie par l'État membre et l'évaluation de la Commission ne faisaient pas référence à cet élément. L'évaluation n'a pas permis d'expliquer pourquoi cet élément de la réforme n'est pas pertinent pour le jalon 395, ni comment et quand il serait analysé et évalué. Malgré cela, la Commission a estimé que le jalon dans son intégralité avait été atteint de manière satisfaisante.

10.27. Lorsqu'un jalon n'est pas atteint, le paiement de tout ou partie de la contribution financière (ou du prêt, le cas échéant) devrait être suspendu pour une durée maximale de six mois. Les suspensions ne peuvent être levées que si les États membres fournissent à la Commission des éléments probants attestant que les jalons ou cibles ont été atteints de façon satisfaisante. Si tel n'est pas le cas dans un délai de six mois, la Commission devrait réduire proportionnellement le montant de la contribution financière (ou du prêt, le cas échéant).

10.28. Néanmoins, la manière dont la Commission et les États membres sont parvenus aux montants des différents paiements en faveur des États membres n'est pas clairement établie, pas plus que la mesure dans laquelle chaque jalon ou cible y a contribué. Par conséquent, en ce qui concerne le paiement en faveur de l'Espagne, la compensation liée au respect de chaque jalon ou cible n'est pas connue. Jusqu'à présent, la Commission n'a pas adopté de méthode permettant de calculer le montant de la suspension ou de la réduction du paiement, si bien que le problème subsiste. Sans cette méthode et sans informations quantitatives sur les jalons ou les cibles, il est difficile de voir clairement comment la Commission mettrait en œuvre l'article 24 du règlement FRR et quantifierait l'incidence du non-respect du jalon 395.

Manque de solidité des critères liés au jalon concernant le système de contrôle de l'État membre

10.29. Le fait que les systèmes de suivi et de contrôle proposés par les États membres soient adéquats était une condition à l'approbation des PRR. Dans son évaluation de ces plans, la Commission a relevé des insuffisances dans les systèmes des États membres. C'est pourquoi, en 2021, la Commission a exigé que 16 États membres prévoient des réformes et des jalons spécifiques supplémentaires afin de remédier à ces insuffisances¹². La réalisation de ces jalons constitue une condition sine qua non à la mise en œuvre du PRR et à la régularité des futures dépenses au titre de la FRR. Les jalons et les cibles qui ne sont pas clairement définis dans la décision d'exécution du Conseil risquent d'être difficiles à évaluer et de ne pas servir l'objectif pour lequel ils ont été conçus.

¹² Rapport annuel d'activités relatif à 2021 de la DG ECFIN, Annexe XIV.

10.30. Dans le cas de l'Espagne, l'un des jalons introduits pour le système de contrôle national était le jalon 173 «Système d'information intégré de la facilité pour la reprise et la résilience». Les autorités espagnoles ont interprété les exigences liées au jalon comme une nécessité de concevoir correctement le système, mais pas forcément de le rendre pleinement opérationnel. Le rapport d'audit prévu par la décision d'exécution du Conseil pour garantir le respect de ce jalon était donc centré sur la conception du système, et non sur son fonctionnement effectif. La Commission a demandé des informations supplémentaires pour vérifier si le système était réellement en mesure de recueillir et de stocker des données sur les bénéficiaires, les contractants, les sous-traitants et les bénéficiaires effectifs.

10.31. Sur la base de ses propres tests, la Commission a confirmé que le système répondait à cette attente, et a estimé que le jalon 173 avait été atteint de manière satisfaisante. Pourtant, dans la synthèse de son évaluation, elle a relevé deux faiblesses dans la façon dont ledit système traitait les informations sur les bénéficiaires effectifs (dans le cas de sociétés étrangères ne disposant pas d'un représentant enregistré en Espagne). Ces faiblesses avaient une incidence sur la manière dont ces informations étaient collectées et dont elles pouvaient être consultées à des fins de contrôle.

10.32. La Commission a évoqué ces problèmes avec les autorités espagnoles, qui ont accepté les solutions pour les résoudre tout en précisant que leur mise en œuvre prendrait entre six et neuf mois. Cela étant, bien que l'accord sur les solutions soit intervenu le 1^{er} décembre, la Commission a rendu un premier avis positif sur la demande de paiement dès le 3 décembre. Elle n'était convenue d'aucun plan d'action formel avec les autorités espagnoles. Sans plan de ce type, le calendrier des mesures correctives relatives aux limites restantes du système est confus et n'offre aucune garantie quant à leur mise en œuvre.

10.33. La décision d'exécution du Conseil était formulée de manière telle que la Commission a pu considérer que le jalon avait été atteint de manière satisfaisante. Même si nous ne mettons pas en doute cette évaluation, force est de constater que certains éléments du système d'information intégré n'étaient pas opérationnels au moment où elle a eu lieu. La Commission a l'intention d'examiner ce jalon de manière plus approfondie dans le cadre de ses audits ex post.

Un processus d'évaluation trop peu documenté

10.34. Un système de contrôle interne devrait comporter une *piste d'audit* adéquate, c'est-à-dire une documentation complète et transparente de la manière dont la réalisation des jalons et des cibles est évaluée. Dans sa propre note sur le dispositif de contrôle interne relatif à la FRR, la Commission reconnaît cette nécessité en affirmant que, pour que la stratégie de contrôle soit complète, il faut établir des règles en matière de gestion documentaire afin d'offrir la plus grande transparence possible en ce qui concerne les méthodes de travail et de fournir des pistes d'audit exhaustives. Dans la piste d'audit correspondante, la Commission documente les éléments attestant la réalisation satisfaisante du jalon ou de la cible (voir point [10.7](#)).

10.35. Nous avons constaté que, dans le cas de deux jalons¹³, la piste d'audit ne permettait pas de couvrir tous les éléments jugés pertinents pour le processus d'évaluation. L'[encadré 10.2](#) en présente un exemple.

Encadré 10.2

Exemple de piste d'audit insuffisante pour l'évaluation du jalon

Description du jalon 215 (réforme C14.R1) dans l'annexe de la décision d'exécution du Conseil (p. 138):

«Le site web recueille des données sur le tourisme en Espagne à partir de diverses sources de statistiques touristiques, y compris des organismes publics et privés tels que l'INE, Turespaña, la Banque d'Espagne, AENA ou RENFE, et il est opérationnel.»

La Commission a estimé que tous les éléments du jalon 215 avaient été réalisés et a conclu que le jalon en question avait été atteint de manière satisfaisante. Dans la section «analyse» de son dossier récapitulatif d'évaluation, la Commission a indiqué que le site internet visé par le jalon était opérationnel et qu'il recueillait et actualisait en permanence des données publiques sur le tourisme provenant d'organes publics et privés.

Or la piste d'audit du processus d'évaluation relatif au jalon 215 ne comportait aucun élément démontrant que la Commission avait vérifié si ledit site internet collectait des données auprès des principales sources de statistiques sur le tourisme.

¹³ Jalon 215 («Lancement du site web «DATAESTUR«collectant des données sur le tourisme») et jalon 303 («Entrée en vigueur de la loi organique sur l'éducation»).

RAA et autres dispositions en matière de gouvernance

10.36. Les RAA sont le principal outil dont se servent les DG de la Commission pour déclarer qu'elles ont obtenu, ou pas, l'assurance raisonnable que les procédures de contrôle sont en mesure de garantir la régularité des dépenses. La *déclaration d'assurance* du directeur général figurant dans le RAA 2021 de la DG ECFIN inclut pour la première fois les dépenses au titre de la FRR.

10.37. La déclaration d'assurance pour 2021 du directeur général confirme que les procédures de contrôle mises en place par la DG ECFIN fournissent les garanties nécessaires en ce qui concerne:

- i) la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes;
- ii) l'application de l'article 22, paragraphe 5, du [règlement](#).

10.38. En 2021, la DG ECFIN a défini ses stratégies d'audit et de contrôle pour la FRR et commencé à mettre en œuvre le nouveau cadre de contrôle pour les activités de la facilité. En sus de ses travaux ex ante, la DG ECFIN a approuvé sa stratégie d'audit en décembre 2021. La stratégie d'audit vise à déterminer si les jalons et les cibles ont bien été atteints et si les autorités nationales se sont dotées des systèmes de gestion et de contrôle requis afin de vérifier la régularité des paiements et de protéger les intérêts financiers de l'UE lors de la mise en œuvre du PRR.

10.39. La stratégie d'audit prévoit trois types d'audits ex post:

- o des audits relatifs à la réalisation des jalons et des cibles (régularité);
- o des audits des systèmes, axés sur la collecte de données et sur les rapports relatifs aux jalons et cibles dans les États membres (régularité);
- o des audits des systèmes en lien avec la protection des intérêts financiers de l'UE.

10.40. L'assurance raisonnable quant à la régularité du paiement en faveur de l'Espagne reposait sur la réalisation de contrôles ex ante complets. Les dispositions de suivi et de contrôle mises en place par l'Espagne pour la FRR sont récentes. En conformité avec la stratégie de contrôle de la Commission, les résultats des audits ou contrôles ex post concernant le respect des *engagements* supplémentaires en lien avec le jalon relatif au système de contrôle (voir point **10.33**) seront disponibles à un stade ultérieur.

10.41. En ce qui concerne la FRR, la Commission procède bien à une évaluation qualitative des résultats de ses contrôles et du niveau de risque afférent aux opérations, mais sans pour autant l'assortir d'une estimation du *taux d'erreur*, comme elle le fait pour d'autres *programmes* de l'UE.

10.42. La Commission ne tient pas compte des dépenses de 2021 au titre de la FRR dans le risque global au moment du paiement qu'elle calcule pour les dépenses relevant du CFP et qui est mentionné dans son rapport annuel sur la gestion et la performance. Dans une mention distincte, elle renvoie à la déclaration de l'ordonnateur délégué, dans laquelle celui-ci confirme avoir obtenu une assurance raisonnable quant à la légalité et la régularité de l'unique paiement versé en 2021 au titre de la FRR. Cette assurance repose sur l'évaluation positive des éléments probants attestant le respect des jalons liés à la demande de paiement.

10.43. Nous relevons que le service d'audit interne de la Commission a intégré un paragraphe d'observations concernant la FRR dans son opinion d'audit globale qui figure dans le rapport annuel sur la gestion et la performance. Ce paragraphe d'observations souligne que certains éléments conceptuels de la stratégie de contrôle de la FRR concernant la légalité et la régularité devront être développés davantage en 2022¹⁴.

¹⁴ Rapport annuel sur la gestion et la performance relatif à 2021, annexe VI du volume III.

Conclusions et recommandations

Conclusions

10.44. Globalement, les informations probantes obtenues dans le cadre de nos travaux et présentées dans ce chapitre indiquent que l'un des jalons associés au premier décaissement en faveur de l'Espagne n'a pas été atteint de manière satisfaisante. La Commission n'a pas encore défini de méthode pour quantifier l'impact de la non-réalisation d'un jalon ou d'une cible. Nous sommes d'avis que l'erreur n'est pas significative.

10.45. Parmi les autres faiblesses relevées dans les travaux de la Commission relatifs à l'évaluation d'un jalon, citons le manque de solidité des critères et l'insuffisance de la documentation, bien que cela n'ait guère d'influence pour déterminer si un jalon a été atteint.

Recommandations

10.46. Sur la base de nos constatations et de nos conclusions pour 2021, nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.

Recommandation n° 10.1 – Justifier les éléments jugés non pertinents pour l'évaluation des jalons et des cibles

Justifier, de façon claire et transparente, les éléments – figurant dans les arrangements opérationnels et dans la décision d'exécution du Conseil – qu'elle ne considère pas comme pertinents pour déterminer si les jalons et les cibles ont été atteints de manière satisfaisante.

Quand? Immédiatement.

Recommandation n° 10.2 – Développer une méthode en cas de suspension (partielle) d'un paiement

Développer une méthode pour établir le montant du versement devant être suspendu conformément aux dispositions de l'article 24, paragraphes 6 à 8, du règlement.

Quand? Immédiatement.

Recommandation n° 10.3 – Améliorer la documentation de l'évaluation des jalons et des cibles

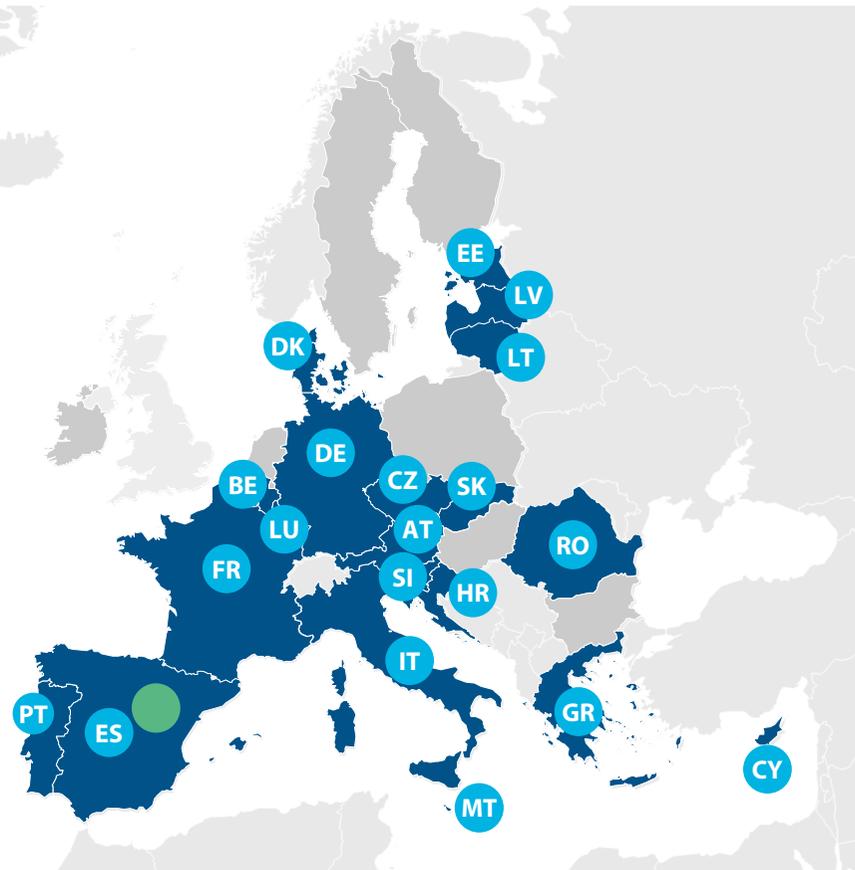
Améliorer la documentation de l'évaluation des jalons et des cibles en documentant complètement tous les éléments examinés lors des travaux ex ante.

Quand? Immédiatement.

Annexes

Annexe 10.1 – Paiements au titre de la FRR en 2021

États membres avec PRR approuvé	Préfinancements de subventions FRR	Décaissements de subventions FRR hors préfinancements	(millions d'euros)
Espagne	9 037	10 000	
Italie	8 954	-	
France	5 118	-	
Grèce	2 310	-	
Allemagne	2 250	-	
Roumanie	1 851	-	
Portugal	1 808	-	
Tchéquie	915	-	
Slovaquie	823	-	
Croatie	818	-	
Belgique	770	-	
Autriche	450	-	
Lituanie	289	-	
Lettonie	237	-	
Slovénie	231	-	
Danemark	202	-	
Chypre	131	-	
Estonie	126	-	
Malte	41	-	
Luxembourg	12	-	



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant du tableau de bord de la reprise et de la résilience.

**Réponses des institutions au rapport
annuel sur l'exécution du budget de
l'UE relatif à l'exercice 2021**

Table des matières

	Page
Chapitre 1	
Déclaration d'assurance et informations à l'appui de celle-ci	
Réponses de la Commission européenne	310
Chapitre 2	
Gestion budgétaire et financière	
Réponses de la Commission européenne	320
Chapitre 3	
Recettes	
Réponses de la Commission européenne	326
Chapitre 4	
Marché unique, innovation et numérique	
Réponses de la Commission européenne	332
Chapitre 5	
Cohésion, résilience et valeurs	
Réponses de la Commission européenne	341
Chapitre 6	
Ressources naturelles et environnement	
Réponses de la Commission européenne	358
Chapitre 7	
Migration et gestion des frontières	
Sécurité et défense	
Réponses de la Commission européenne	364
Chapitre 8	
Voisinage et le monde	
Réponses de la Commission européenne	370

Chapitre 9	Administration publique européenne	
	Réponses du Parlement européen	375
	Réponses de la Commission européenne	377
Chapitre 10	Facilité pour la reprise et la résilience	
	Réponses de la Commission européenne	378

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT ANNUEL 2021 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«CHAPITRE 1 - DÉCLARATION D'ASSURANCE ET INFORMATIONS À L'APPUI DE CELLE-CI»

INTRODUCTION AUX RÉPONSES DE LA COMMISSION

Au cours de l'année 2021, les restrictions imposées lors de la pandémie mondiale se sont assouplies de manière successive, et la dimension réelle des coûts économiques et sociaux dus à la COVID-19 est apparue.

Le budget de l'UE a largement contribué à atténuer l'incidence économique de la pandémie, ainsi qu'à renforcer les économies européennes et à accroître leur résilience. L'instrument NextGenerationEU et la facilité pour la reprise et la résilience ne sont que deux exemples de la réponse unie apportée par l'UE face à la COVID-19.

De plus, dans ces circonstances exceptionnelles, **la Commission a continué d'attacher une grande importance à ce que les crédits du budget de l'UE soient dépensés correctement et de manière responsable**, et elle a veillé à collaborer avec toutes les parties concernées, y compris les États membres, pour faire en sorte qu'il produise des résultats concrets sur le terrain.

La **Commission assure un suivi attentif de l'exécution du budget de l'Union**. S'il se révèle que des États membres, des intermédiaires ou des bénéficiaires finals ont indûment dépensé des fonds européens, la Commission prend des mesures immédiates pour corriger ces erreurs et recouvrer les fonds si nécessaire.

L'exécution du budget de l'UE implique des millions d'opérations et des centaines de milliers de contrôles, dans le cadre de l'ensemble des programmes et de tous les modes de gestion. La Commission s'efforce de **trouver le juste équilibre entre un faible niveau d'erreurs, des paiements rapides et des coûts raisonnables en matière de contrôles**.

Si la gestion financière du budget de l'UE s'est améliorée au fil du temps, certains types de dépenses restent plus sujets aux erreurs. Ceux-ci sont le plus souvent régis par des règles et des systèmes de remboursement plus complexes. La Commission continue à repérer les problèmes, à prendre des mesures préventives et correctrices pour remédier aux faiblesses constatées et à faire en sorte d'améliorer la prévention et la détection des erreurs au fil du temps pour l'ensemble des programmes.

CONSTATATIONS D'AUDIT RELATIVES À L'EXERCICE 2021

Fiabilité des comptes

1.8 La Commission se félicite que les comptes de l'UE soient considérés comme exempts d'erreur significative pour la 15^e année consécutive.

Régularité des opérations

1.18 a) En ce qui concerne le **volet des recettes du budget de l'Union**, la Commission se félicite que la Cour des comptes européenne (ci-après la «Cour») considère que les recettes restent exemptes d'erreur significative.

La Commission se félicite en outre que la Cour considère que les systèmes liés aux recettes examinés aient été généralement efficaces. Comme elle le fait pour ses propres constatations, la Commission assurera le suivi des problèmes détectés par l'audit de la Cour dans certains États membres, qui seront invités à prendre des mesures appropriées pour s'attaquer et remédier aux insuffisances constatées.

La Commission continuera d'intensifier le suivi des points relatifs aux RPT ouverts depuis longtemps et de lever, dans la mesure du possible, les réserves TVA.

En ce qui concerne les mesures visant à réduire le manque à gagner sur les droits de douane, la Commission fait observer que, si l'objectif général du plan d'action en matière douanière n'est pas de réduire ce manque à gagner, plusieurs mesures y figurant ont pour ambition de contribuer à cet objectif (voir également la réponse de la Commission au point 3.13).

b) En ce qui concerne la **régularité des dépenses**, sur la base des nombreux audits et contrôles effectués, le **risque au moment du paiement** tel qu'estimé par la Commission, c'est-à-dire le niveau d'erreur résiduel au moment du paiement après les contrôles préventifs de la Commission, est resté stable à **1,9 %** pour les dépenses pertinentes, soit au même niveau qu'en 2020. Cette stabilité est cohérente si l'on considère que la plupart des dépenses en 2021 concernent toujours la période de programmation 2014-2020.

Compte tenu du **caractère pluriannuel de ses dépenses et de ses stratégies de contrôle**, la Commission déploie des efforts considérables pour effectuer des contrôles après les paiements et continuer à appliquer des corrections. Ces efforts se reflètent dans **l'estimation du risque à la clôture du programme¹, qui se situe à 0,8 %** globalement (0,9 % en 2020). Nettement inférieur au seuil de signification de 2 %, ce chiffre correspond à la fois aux niveaux atteints les années précédentes depuis 2016 et à l'objectif de la Commission.

Grâce à la multitude d'informations obtenues grâce à ses contrôles et à son analyse détaillée, la Commission est en mesure de **répartir les dépenses pour lesquelles le risque au moment du paiement est supérieur à 1,9 %** entre:

- **les dépenses à risque moyen**, associées à un risque au moment du paiement situé entre 1,9 % et 2,5 %, qui représentent **23 %** des dépenses totales, et
- **les dépenses à risque plus élevé**, associées à un risque au moment du paiement supérieur à 2,5 %, qui représentent **22 %** des dépenses totales pour 2021.

En conséquence, la Commission conclut que **plus de la moitié des dépenses (55 %) présentent un faible risque** étant donné que le risque au moment du paiement est inférieur au seuil de signification (voir le rapport annuel 2021 sur la gestion et la performance, volume II, p. 50).

¹ Étant donné qu'il n'y a pas de clôture des mesures du Fonds européen agricole de garantie, dans le domaine des dépenses agricoles, le risque à la clôture est remplacé par le montant final à risque.

1.19 – Premier tiret - La Commission partage la conclusion selon laquelle le risque d'erreur est plus faible pour les dépenses soumises à des règles simplifiées (principalement pour les paiements fondés sur des droits). Par conséquent, la Commission s'est efforcée de poursuivre ses efforts de simplification dans toute la mesure du possible lors de la conception des programmes 2021-2027, en particulier dans les domaines de la recherche et de l'innovation et de la politique de cohésion, en encourageant le recours à des options de coûts simplifiés ainsi que le financement non lié à des régimes de coûts, ainsi qu'avec le nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC.

Deuxième tiret - Si la **complexité des règles peut contribuer à accroître le risque d'erreur**, la Commission estime que les systèmes de contrôle mis en place permettent d'atténuer les risques liés à certains des programmes les plus complexes.

La Commission prend des mesures correctrices ciblées, notamment pour les catégories à risque moyen et plus élevé. Ces mesures consistent notamment à sensibiliser les bénéficiaires et les partenaires chargés de la mise en œuvre aux règles de l'UE applicables et aux problèmes récurrents, à adapter les stratégies de contrôle si nécessaire, à appliquer les enseignements tirés aux futurs programmes et à simplifier les règles dans toute la mesure du possible.

En même temps, des conditions et des règles d'éligibilité complexes peuvent être nécessaires lorsque, pour atteindre des objectifs d'action ambitieux, un ciblage de l'aide est requis, ou afin de respecter les principes fondamentaux du marché unique (règles en matière de marchés publics ou d'aides d'État).

Par conséquent, il faut **concilier** la légalité et la régularité **avec la réalisation des objectifs d'action** sans en négliger les coûts d'exécution.

1.20 La Commission partage le point de vue de la Cour selon lequel **les conditions de décaissement des fonds ont un impact sur le risque d'erreur**.

Toutefois, sur la base des informations détaillées dont elle dispose, la Commission considère que **les risques au moment du paiement ne sont pas significatifs de manière uniforme** pour les paiements fondés sur des remboursements. L'exposition au risque peut être différente au sein d'un même domaine d'action, voire au sein d'un même programme de dépenses.

Dépenses à haut risque

1.22 - 1.23 Sur la base de son évaluation détaillée, la Commission répartit ses dépenses en fonction de l'estimation du risque au moment du paiement. Ainsi, elle considère que, pour 45 % de ses dépenses pertinentes, le risque au moment du paiement est supérieur à 1,9 %, un pourcentage stable par rapport à 2020.

Ce qui précède concerne certains programmes opérationnels relevant de la rubrique «Cohésion», c'est-à-dire uniquement ceux qui présentent de graves déficiences et/ou des taux d'erreur supérieurs à 1,9 %; les subventions pour le programme de recherche Horizon 2020 et d'autres subventions complexes relevant de la même rubrique du CFP; différents organismes payeurs de la PAC pour les paiements directs et le développement rural ainsi que certains États membres pour les mesures de marché dont le taux d'erreur est supérieur à 1,9 %.

Voir également les réponses de la Commission aux points 1.19 et 1.20.

1.24 Dans le domaine d'action «**Cohésion, résilience et valeurs**», sur la base d'une typologie commune, la Commission et les autorités d'audit ont généralement relevé les mêmes catégories d'irrégularités que la Cour: dépenses inéligibles, marchés publics, piste d'audit et aides d'État.

La Commission prend des mesures avec les autorités responsables des programmes, chargées en premier ressort de prévenir et de détecter les erreurs, au moyen d'actions de renforcement des capacités et d'audits, pour réduire les erreurs. Elle a fourni des orientations actualisées qui, combinées à l'exigence d'utilisation des options de coûts simplifiés, visent à améliorer davantage la qualité des vérifications de gestion.

La Commission met également en œuvre ses plans d'action en matière de marchés publics et d'aides d'État. Ces actions visent à aider les administrateurs et les bénéficiaires des fonds de l'UE à améliorer leurs pratiques dans le domaine des marchés publics et à réduire le risque d'irrégularités liées à l'application des règles en matière d'aides d'État, grâce à des programmes de formation et à la diffusion d'informations pertinentes aux parties prenantes des Fonds ESI. Enfin, les plans de mesures correctrices demandés aux autorités responsables des programmes concernés à chaque fois que des déficiences sont constatées contribuent également à améliorer les systèmes des programmes concernés.

1.25 En ce qui concerne le domaine d'action, «**Ressources naturelles et environnement**», pour les mesures de marché et le développement rural, l'évaluation de la Cour des comptes est conforme à celle de la Commission, qui relève également un risque d'erreur plus élevé dans ces domaines. Dans le cadre législatif actuel de la PAC, des conditions et règles d'éligibilité complexes s'appliquent lorsque, pour atteindre des objectifs stratégiques ambitieux, un ciblage de l'aide est nécessaire. Il faut donc concilier les considérations de légalité et de régularité avec la réalisation des objectifs stratégiques sans en négliger les coûts d'exécution. Pour la période 2023-2027, la Commission répond à cette nécessité en encourageant l'utilisation d'options de coûts simplifiés et en simplifiant la PAC.

1.26 Dans le domaine «**Recherche et innovation**», le financement fondé sur les coûts réels reste relativement complexe et sujet aux erreurs, en particulier pour certains types de bénéficiaires (voir le point 1.19), malgré les efforts déployés par la Commission pour fournir des orientations à tous les participants.

En outre, en lieu et place d'un financement fondé sur les coûts réels, la Commission encourage un recours accru aux montants forfaitaires et à un système de coûts unitaires pour les frais de personnel disponibles dans toute subvention, principale source d'erreurs.

1.27 S'agissant de la rubrique «**Voisinage et le monde**», la Commission considère que les dépenses présentant un risque plus faible dans le cadre de ce chapitre ne se limitent pas aux paiements au titre de l'appui budgétaire et aux dépenses de fonctionnement, mais qu'elles comportent également d'autres dépenses relevant de la gestion directe et de la gestion indirecte qui présentent un risque faible ou moyen au moment du paiement.

Typologie des erreurs: éligibilité et infractions aux règles sur les aides d'État et les marchés publics

1.28 La typologie des erreurs reflète la complexité des règles. La Commission s'emploie donc en permanence à simplifier les règles dans la mesure du possible et à recourir davantage à des mécanismes de mise en œuvre plus simples, comme les options de coûts simplifiés. La réduction des formalités administratives pour les bénéficiaires et la diminution de la complexité sont l'un des

principes directeurs du cadre financier pluriannuel 2021-2027. Voir également la réponse de la Commission au point 1.19.

1.29 En ce qui concerne les cas d'erreurs en matière d'éligibilité constatés par la Cour dans les **fonds relevant de la politique de cohésion**, la Commission estime que, pour deux opérations relatives à un programme, il n'existe pas de base juridique permettant d'imposer des corrections financières. La Commission fait également observer qu'un tiers du niveau d'erreur estimatif de la Cour des comptes ne concerne qu'un seul programme national de lutte contre le chômage des jeunes et a trait à un problème très spécifique. Elle renvoie également à ses réponses aux points 5.15 et 5.22.

S'agissant de la rubrique «**Recherche et innovation**», la Commission fait observer que les «projets inéligibles» ne constituent pas une source courante d'erreurs pour ce domaine d'action.

1.30 La Commission note qu'au cours des dernières années, les erreurs relatives aux aides d'État relevées par les autorités des États membres et la Commission sont restées moins fréquentes en ce qui concerne les fonds relevant de la politique de cohésion, preuve de l'incidence des mesures conçues dans le cadre du plan d'action de la Commission dans le domaine des aides d'État.

Les marchés publics restent une source d'erreur importante signalée par les autorités d'audit, qui, aujourd'hui, repèrent mieux ce genre de problèmes, signe que les mesures liées à la capacité administrative mises en œuvre dans le cadre du plan d'action de la Commission en matière de marchés publics portent également leurs fruits. La Commission renvoie à ses réponses aux points 5.27 et 5.29.

Dépenses à faible risque

1.32 Sur la base de son évaluation détaillée, la Commission considère que les (parties des) programmes de financement présentant un faible risque, c'est-à-dire dont le risque associé au moment du paiement est inférieur à 1,9 %, représentent, comme en 2020, environ 55 % des dépenses pertinentes en 2021.

Ce montant comprend les dépenses de la grande majorité des organismes payeurs de la PAC et du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, ainsi que de certains programmes opérationnels en matière de cohésion, c'est-à-dire ceux affichant un faible taux d'erreur; les dépenses liées aux actions Marie Skłodowska-Curie; les subventions du Conseil européen de la recherche; l'Agence spatiale européenne et l'Agence du GNSS européen; le mécanisme pour l'interconnexion en Europe; Erasmus+; le Fonds «Asile, migration et intégration»; ainsi que l'appui budgétaire, les subventions et les dépenses de fonctionnement.

En ce qui concerne le domaine «**Ressources naturelles et environnement**», la Commission se félicite de la conclusion de la Cour (comme indiqué également au chapitre 6), selon laquelle les paiements directs relevant du FEAGA, qui représentent 68 % des dépenses au titre des ressources naturelles, demeurent exempts d'erreur significative, ce qui est conforme aux propres conclusions de la Commission formulées dans le rapport annuel d'activités de la DG AGRI concernant les dépenses de la PAC.

Les informations de la Commission sur la régularité

L'estimation du niveau d'erreur par la Commission

1.36 - 1.38 En élaborant son assurance de manière ascendante et à un niveau détaillé, c'est-à-

dire par programme ou autre segment de dépenses pertinent, étant donné que la mise en œuvre n'est pas uniforme pour tous les programmes et tous les États membres, la Commission vise à déterminer les domaines où se posent des problèmes afin de prendre des mesures correctives appropriées en conséquence.

La Commission place toute sa confiance dans les informations relatives aux **risques au moment du paiement et à la clôture présentées dans le rapport annuel sur la gestion et la performance**. Ces informations sont fondées sur les centaines de milliers de contrôles effectués chaque année par la Commission et les États membres sur la base de leurs stratégies de contrôle soigneusement établies, adaptées aux spécificités des programmes de dépenses.

La Commission surveille étroitement le risque au moment du paiement et le risque à la clôture, dans le but de maintenir le risque à la clôture en dessous du seuil de signification de 2 %.

La Commission relève également que son approche, en tant que gestionnaire du budget de l'UE, diffère de celle suivie par la Cour dans son rôle d'auditeur externe. Il peut en découler certaines différences entre les deux institutions en ce qui concerne l'estimation du niveau d'erreur.

En outre, la Commission ne partage pas toujours l'appréciation de la Cour en ce qui concerne les erreurs individuelles.

Sur la base des travaux effectués, la Commission estime que le risque au moment du paiement présenté dans le rapport annuel sur la gestion et la performance pour la rubrique 1 du CFP «Marché unique, innovation et numérique» est représentatif du niveau d'erreur (voir les points 4.6 et 4.29 du chapitre 4).

En ce qui concerne le domaine «**Cohésion, résilience et valeurs**», la Commission note que la valeur maximale de son estimation du taux d'erreur pour la rubrique 2 du CFP (2,3 %), qui est prise en compte dans le rapport annuel sur la gestion et la performance pour le calcul du risque global au moment du paiement de la Commission, se situe dans la fourchette d'erreur estimée par la Cour pour la troisième année consécutive.

Pour la rubrique 3 «**Ressources naturelles et environnement**», la Commission se félicite que la Cour estime le taux d'erreur à 1,8 %, ce qui est inférieur au seuil de signification et conforme à sa propre évaluation du risque au moment du paiement.

1.39 La Commission continue de prendre des mesures pour améliorer l'efficacité des contrôles ex post.

Par exemple, dans le domaine de la **recherche et de l'innovation**, le service commun d'audit de la Commission a fait progresser les aspects mis en évidence par la Cour dans les rapports précédents. La plupart des mesures pour remédier à ces problèmes sont mises en œuvre et la Commission poursuivra ses travaux dans ce domaine.

Dans le domaine de la **politique de cohésion**, la Commission estime que les travaux des autorités d'audit et de leurs organismes de contrôle peuvent être globalement considérés comme fiables, à l'exception d'un nombre limité d'entre eux, comme indiqué dans les rapports annuels d'activité. Dans certains cas, les erreurs supplémentaires détectées sont occasionnelles et ne révèlent pas de faiblesse systémique au niveau de l'autorité d'audit.

En 2021, la Commission a continué à coopérer de manière approfondie avec les autorités d'audit des États membres afin de garantir un cadre de contrôle et d'assurance cohérent et solide, y compris dans les conditions de restrictions pratiques des audits liées à la pandémie, et d'améliorer

la qualité des travaux d'assurance en fonction des besoins, en renforçant les capacités de détection et de correction nécessaires.

Évaluation du risque par la Commission

1.40 - 1.41 Comme expliqué dans la réponse au point 1.36, la Commission place toute sa confiance dans les informations relatives aux risques au moment du paiement et à la clôture présentées dans le rapport annuel sur la gestion et la performance.

Dans le domaine de la **recherche et de l'innovation**, le service commun d'audit de la Commission a mis en œuvre des mesures visant à donner dûment suite aux recommandations de la Cour sur les audits ex post ainsi que sur la méthode de calcul du taux d'erreur pour le programme Horizon 2020. Sur cette base, la Commission se montre confiante quant au résultat du calcul du taux d'erreur pour cette rubrique du CFP.

Compte tenu de sa segmentation plus détaillée des dépenses en fonction des profils de risque et des systèmes de contrôle pour le domaine «**Cohésion, résilience et valeurs**», la Commission, lors de la détection des erreurs et en s'appuyant également sur les travaux de la Cour, est à même de reconnaître la partie spécifique de la population du programme qui présente le risque d'erreurs le plus élevé. Elle est donc en mesure de donner une vision différenciée du niveau d'erreur dans les paiements effectués et de mettre clairement en évidence les domaines où des améliorations sont nécessaires.

La Commission est convaincue que son évaluation détaillée, fondée sur une combinaison de contrôles documentaires et de contrôles sur place couvrant les différents programmes individuels et dossiers aux fins de l'assurance, en fonction des risques qui leur sont attribués, lui permet d'établir une estimation raisonnable et équitable des taux d'erreur pour chaque programme et, de manière cumulative, pour l'ensemble des programmes.

Pour contrer le risque de persistance d'erreurs non détectées, les directions générales calculent également une valeur maximale pour leur indicateur de performance clé sur la légalité et la régularité des dépenses, qui est utilisée pour estimer le risque au moment du paiement pour la politique de cohésion et pour la rubrique 2 dans le rapport annuel sur la gestion et la performance.

Dans le domaine d'action «**Voisinage et monde**», la Commission considère que l'étude sur le TER est adaptée à son objectif et n'est pas soumise à des limitations susceptibles de contribuer à une sous-estimation des erreurs.

Informations de la Commission sur les corrections financières et recouvrements

1.43 Pour le rapport annuel sur la gestion et la performance concernant l'exercice 2021, la Commission a déployé des efforts considérables afin de dresser un tableau complet et transparent de toutes les mesures, tant préventives que correctives, mises en œuvre au cours de l'exercice, aussi bien par la Commission que par les États membres. La Commission se félicite que la Cour reconnaisse que la révision a abouti à une simplification de la transmission des informations sur les corrections financières et recouvrements et à une clarification du montant des dépenses irrégulières corrigé et restitué au budget de l'UE.

1.44 La Commission convient que la majorité des corrections nettes et recouvrements concernent la période 2014-2020. Sur les 631 millions d'euros de corrections nettes et recouvrements pour les **ressources naturelles**, près de 439 millions d'euros (69 %) au moins concernent la

période 2014-2020. Ce montant représente 57 % du montant total des corrections nettes imposées aux États membres, à savoir 765 millions d'euros.

En ce qui concerne la **cohésion**, à partir du CFP 2014-2020, les corrections de la Commission sont exécutées au niveau des États membres, ce qui garantit une mise en œuvre efficace et en temps utile. Le modèle d'assurance est axé sur la garantie d'un niveau d'erreur de 2 % par programme. Aucune correction financière nette n'a été exécutée jusqu'à présent en raison des critères très restrictifs à respecter, tels qu'ils ont été fixés par le colégislateur. Toutefois, cette nouvelle disposition introduite au cours de la période 2014-2020 continue d'inciter les États membres à procéder d'emblée à des corrections financières, avant la présentation des comptes annuels.

1.45 Les mesures préventives prises par les États membres ne sont pas attribuées directement à la Commission. Néanmoins, pour les raisons exposées dans la réponse au point 1.44, la Commission estime que la capacité de correction devrait également comporter les corrections exécutées par les États membres à la suite d'une demande de la Commission.

La Commission a expliqué de manière transparente comment le pourcentage de 3,3 % est obtenu et quelles sont les différentes composantes des 5 620 millions d'euros figurant dans le rapport annuel sur la gestion et la performance. (Voir le rapport annuel 2021 sur la gestion et la performance, volume III, annexe 5, p. 31, et volume II, annexe 2, p. 44.)

La Commission note que, pour obtenir une vue d'ensemble complète de tous les niveaux de contrôle applicables conformément au cadre financier et juridique existant, il convient également de tenir compte des mesures prises par les États membres. Celles-ci étaient déjà signalées par le passé, bien que présentées séparément. En ce qui concerne la cohésion, les corrections présentées étaient celles qui concernaient les autorités d'audit.

Incidence de la procédure relative à l'état de droit sur la régularité des dépenses de 2021

1.46 La Commission estime nécessaire d'adresser une notification à la Hongrie en vertu de l'article 6, paragraphe 1, du règlement sur la conditionnalité afin de protéger les intérêts financiers de l'Union contre les risques actuels ou futurs et de remédier aux irrégularités et lacunes généralisées et étroitement liées constatées dans cet État membre.

Avant 2021, la Commission ne pouvait recourir qu'aux mesures prévues par la législation sectorielle pour remédier à ces irrégularités et lacunes. Elle en a fait largement usage, comme en témoignent l'ampleur des corrections financières imposées à la Hongrie au fil du temps ainsi que les recommandations et demandes formulées de longue date. Toutefois, ces mesures concernaient généralement des dépenses déjà déclarées à la Commission et n'ont pas permis d'empêcher totalement la poursuite de ces irrégularités et lacunes ou d'irrégularités ou lacunes similaires ni de modifier le système de manière structurée, pendant de nombreuses années.

L'entrée en vigueur, en 2021, du règlement sur la conditionnalité a complété la législation sectorielle par un instrument plus large permettant de remédier à ces lacunes de manière structurée au fil du temps. Une notification au titre du règlement sur la conditionnalité n'est toutefois que la première étape de la procédure et l'État membre peut soumettre des informations susceptibles de dissiper les préoccupations et/ou présenter des mesures correctives qui répondent à ces préoccupations. La procédure d'adoption de mesures visant à protéger les intérêts financiers de l'Union et de levée de ces mesures doit respecter les principes d'objectivité, de non-discrimination et d'égalité de traitement des États membres et être menée selon une approche non partisane et fondée sur des données probantes. La Commission ne peut que proposer des mesures au Conseil, qui est responsable de leur adoption.

Pour toutes les raisons susmentionnées, la Commission ne peut pas anticiper les mesures finalement adoptées par le Conseil. Il appartient donc uniquement à la Commission de rendre compte des mesures prises au niveau institutionnel dans le rapport annuel sur la gestion et la performance.

COMMUNICATION DES CAS DE FRAUDE PRÉSUMÉE À L'OLAF ET AU PARQUET EUROPÉEN

1.53 En ce qui concerne la PAC, la Commission fera le nécessaire, en s'appuyant sur les travaux déjà réalisés dans le cadre de la recommandation relative à la fraude formulée dans le rapport annuel 2019 de la Cour, pour mettre en œuvre les recommandations formulées par la Cour dans son rapport spécial n° 14/2022 intitulé «Réaction de la Commission à la fraude à la politique agricole commune — Il est temps d'attaquer le problème à la racine».

En ce qui concerne les travaux des autorités d'audit dans le domaine de la politique de cohésion, la Commission se félicite de l'amélioration mentionnée au point 5.49 en ce qui concerne l'utilisation de listes de contrôle traitant explicitement du risque de fraude. La Commission souligne l'importance que revêt la mise en œuvre actuelle, avec les autorités chargées des programmes, de la stratégie antifraude conjointe, élaborée avec la collaboration de l'OLAF, conformément au principe de tolérance zéro à l'égard de la fraude observé par la Commission. Cette stratégie prévoit en particulier la promotion et l'amélioration continue de l'outil d'exploration de données et de notation des risques Arachne, actuellement mis à la disposition des États membres sur une base volontaire et récemment inclus dans la proposition de révision du règlement financier en vue de son utilisation obligatoire.

CONCLUSIONS

1.53 - 1.58 En conclusion, la Commission souligne qu'elle accorde une **grande importance à la bonne gestion financière du budget de l'Union**. En tant que gestionnaire de ce budget, la Commission a mis en place des **stratégies de contrôle pluriannuelles** solides visant à prévenir, à détecter et à corriger les erreurs. Elle les adapte, les développe et les améliore en permanence et prend également des mesures pour s'efforcer de simplifier davantage l'ensemble des programmes. La Commission relève également que son approche, en tant que gestionnaire du budget de l'UE, diffère de celle suivie par la Cour dans son rôle d'auditeur externe. Il peut en découler certaines différences entre les deux institutions en ce qui concerne l'estimation du niveau d'erreur.

La Commission se félicite que les comptes de l'UE soient considérés comme exempts d'erreur significative pour la 15^e année consécutive. En ce qui concerne le **volet des recettes du budget de l'Union**, la Commission considère, à l'instar de la Cour, qu'il est exempt d'erreur significative.

En ce qui concerne les **dépenses**, la Commission se félicite que la Cour estime le taux d'erreur à 1,8 % pour le domaine d'action «Ressources naturelles et environnement», ce qui est inférieur au seuil de signification et conforme à sa propre évaluation du risque au moment du paiement. La Commission est également d'accord avec la conclusion générale de la Cour des comptes selon laquelle le niveau d'erreur dans les dépenses relevant de la rubrique «Administration publique européenne» n'est pas significatif.

La Commission place toute sa confiance dans les informations relatives aux niveaux d'erreur et aux risques au moment du paiement présentées dans le rapport annuel sur la gestion et la performance. Elle considère en outre que le taux d'erreur qui représente le mieux tous les efforts

déployés, tant par les États membres que par ses propres services, est le risque à la clôture (voir aussi la réponse au point 1.34), qui mesure le niveau d'erreur résiduel après que l'ensemble des contrôles et corrections ex post ont été effectués. Pour 2021, le **risque global à la clôture est estimé à 0,8 %**, soit un taux nettement inférieur au seuil de signification de 2 %, ce qui correspond au niveau des années précédentes (0,7 % en 2019 et 0,9 % en 2020).

En outre, grâce à sa propre analyse de gestion détaillée par programme [voir aussi la réponse au point 1.18 b)], la Commission dispose d'une **vision nuancée du niveau de risque au sein des domaines d'action et des programmes de dépenses**. Il en ressort que les risques au moment du paiement ne sont pas uniformément faibles, moyens ou élevés dans un domaine d'action donné (voir le rapport 2021 sur la gestion et la performance, volume II, p. 50).

- Cette approche permet à la Commission de déterminer avec précision les risques et leurs causes profondes et de prendre des mesures correctrices ciblées: **les dépenses à risque plus faible**, associées à un risque au moment du paiement inférieur à 1,9 %, représentent 55 % des dépenses totales,
- **les dépenses à risque moyen**, associées à un risque au moment du paiement situé entre 1,9 % et 2,5 %, représentent 22 % des dépenses totales, et
- **les dépenses à risque plus élevé**, associées à un risque au moment du paiement supérieur à 2,5 % ou à des faiblesses graves, représentent 23 % des dépenses totales.

Les éléments qui précèdent contribuent à la conclusion de la Commission selon laquelle le **risque au moment du paiement est inférieur au seuil de signification** pour plus de la moitié des dépenses concernées.

Enfin, en ce qui concerne les informations sur les corrections financières et recouvrements, la Commission a apporté des améliorations, comme l'a reconnu la Cour.

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT ANNUEL 2021 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«CHAPITRE 2 – GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE»

INTRODUCTION AUX RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission souligne que toutes les mesures nécessaires ont été prises afin d'assurer **l'exécution efficace et intégrale du budget de l'UE**, conformément au cadre financier et juridique existant.

Le budget 2021 de l'Union a été le premier budget relevant du nouveau cadre financier pluriannuel d'une durée de sept ans (CFP 2021-2027). L'adoption tardive du règlement CFP (le 17 décembre 2020) n'a permis l'adoption des actes législatifs portant sur la nouvelle génération de programmes que dans le courant de l'année. Cela a eu une incidence sur l'exécution budgétaire en 2021 en retardant le démarrage des activités de nombreux programmes ainsi que les mesures de mise en œuvre (appels, sélections et octroi des contrats) et, par conséquent, les paiements. En outre, la situation particulière persistante engendrée par la pandémie de COVID-19 a également eu une incidence considérable sur l'achèvement des programmes et instruments antérieurs à 2021 dans l'ensemble du budget de l'UE. Une tranche importante des crédits d'engagement a été reportée ou reprogrammée afin d'être exécutée pendant la période 2022-2025.

À la fin de 2021, le niveau des engagements restant à liquider (RAL) au titre du CFP actuel et des CFP antérieurs était en baisse par rapport à l'exercice précédent, en raison principalement de la reprogrammation des dotations de 2021 et de l'accélération des paiements pour les programmes en cours dans le cadre de la politique de cohésion. L'augmentation nominale de la valeur du RAL à la fin de 2021, comparativement à 2020, est liée à la mise en œuvre de NextGenerationEU.

En ce qui concerne les **risques et difficultés** accrus affectant le budget de l'UE, le risque posé par l'augmentation des passifs éventuels liés à l'instrument SURE est négligeable. Les garanties à hauteur de 25 milliards d'euros fournies par les États membres pour soutenir l'instrument SURE constituent sa première ligne de défense, représentant 2,5 années d'exposition de l'UE. L'instrument SURE dispose également d'autres garanties. Plus précisément, son portefeuille de prêts est établi de manière à limiter le risque de concentration, l'exposition annuelle et l'exposition excessive aux différents États membres. De plus, la Commission peut, au besoin, reconduire les emprunts associés.

En ce qui concerne les **risques accrus pour le budget de l'UE qu'implique l'invasion de l'Ukraine par la Russie**, la Commission a présenté, le 18 mai 2022, un train de mesures concernant les questions que cette guerre a soulevées, qui vont de la sécurité de l'approvisionnement énergétique au déficit d'investissement de l'Union dans le domaine de la défense et au soutien à l'Ukraine. Toutes ces questions sont susceptibles d'avoir une incidence sur les budgets futurs de l'Union; elles ne concernent toutefois pas l'exécution de l'exercice 2021.

LA GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE EN 2021

Exécution budgétaire

Incidence de l'adoption tardive des règlements sur l'exécution des crédits d'engagement

2.5 Le faible taux d'exécution des crédits d'engagement en 2021 ne signifie pas que les crédits qui n'ont pas été exécutés ont été annulés, mais qu'ils seront exécutés lors des exercices suivants, conformément au règlement CFP et aux actes de base pertinents. En ce qui concerne les fonds en gestion partagée, les besoins et la possibilité de transférer la tranche d'engagements pour 2021 aux années suivantes avaient déjà été prévus dans le règlement CFP.

De fait, la Commission a pu veiller à l'exécution intégrale, passée ou future, des crédits du budget pour 2021 grâce à la reprogrammation des programmes en gestion partagée conformément à l'article 7 du règlement CFP¹, aux reports prévus par le règlement financier et d'autres actes de base pertinents et à l'exécution intégrale du budget restant disponible.

2.8 En raison des retards dans l'adoption de la législation sectorielle, aucun programme n'a été approuvé en 2021; la tranche d'engagements pour 2021 au titre des programmes du RPDC a donc été reprogrammée sur la période 2022-2025.

Il convient de souligner que les retards de programmation sont surtout dus non seulement à l'adoption tardive de la législation, mais aussi aux priorités divergentes des États membres, qui ont dû tout d'abord faire face à la crise engendrée par la pandémie de COVID-19 et à ses conséquences, et se sont donc concentrés sur la reprogrammation des programmes de la période 2014-2020 compte tenu des possibilités intégrées dans l'initiative CRII(+) et dans REACT-EU, ainsi que sur la préparation des plans nationaux pour la reprise et la résilience.

Absorption des Fonds ESI de la période 2014-2020

2.14 – 2.16 et figure 2.2 La Commission tient à souligner que, s'agissant du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), le taux d'absorption réel des fonds pour la période 2014-2020, tels qu'alloués au début de la période de programmation, est de 79 %, ce qui représente un niveau très satisfaisant. La situation présentée par la Cour des comptes à la figure 2.2 englobe les ressources supplémentaires allouées au titre du CFP 2021-2027 pour les années 2021 et 2022. Si tel n'était pas le cas, la situation réelle de chaque État membre différerait également de celle présentée à la figure 2.3.

Dès lors, la situation cumulée présentée comprend les programmes relevant des Fonds ESI relatifs à la période 2014-2020, pour lesquels il reste deux années pour la mise en œuvre (31 décembre 2023), à l'exception du Feader, dont les programmes existants se poursuivront jusqu'à la fin de 2025. La Commission souligne par conséquent que les retards d'exécution susmentionnés ne concernent pas le Feader.

Virements budgétaires

2.19 L'augmentation constatée des valeurs des virements est essentiellement due aux circonstances particulières de 2021 (lancement retardé des nouveaux programmes, conséquences

¹ COM(2022) 81.

persistantes de la pandémie de COVID-19 sur la mise en œuvre des projets) qui ont pour la plupart nécessité des ajustements des besoins afin d'assurer une mise en œuvre intégrale. Les virements (ajustements) des engagements ont été effectués principalement pour faciliter l'exécution maximale du budget et faire face à des circonstances imprévues, ainsi que pour tenir compte de l'adoption définitive des actes de base pertinents (mise en adéquation des montants inscrits au budget avec les dispositions finalement adoptées) et de l'adoption tardive de ces actes de base.

Engagements restant à liquider provenant du budget de l'UE et de NextGenerationEU

2.26 La Commission souligne que les paiements accélérés concernant les programmes de la période 2014-2020 relevant de la politique de cohésion ont aussi contribué de manière importante à la diminution, de 2020 à 2021, des engagements restant à liquider. Compte tenu du lancement différé des fonds au titre de la politique de cohésion pour la période 2021-2027, les nouveaux engagements restant à liquider pour l'exercice 2021 étaient plus limités.

2.31 La Commission mesure également le «reste à liquider» (RAL) par rapport à la taille de l'économie de l'UE. De la fin de 2021 à la fin de 2027, le rapport entre le RAL (à l'exclusion de NextGenerationEU) et le RNB de l'Union devrait passer de 1,7 % à 1,6 %. En outre, le RAL est essentiellement lié à l'échéance des paiements de l'UE aux bénéficiaires et est en partie une conséquence naturelle du système budgétaire de l'Union, qui prévoit des crédits d'engagement et des crédits de paiement différents.

2.32 La Commission suit l'exécution du budget et l'évolution du niveau global des engagements restant à liquider (RAL), ainsi que les facteurs sous-jacents connexes. Elle informe régulièrement le Parlement européen et le Conseil des besoins prévisionnels et des risques potentiels pour l'avenir. Ces informations figurent notamment dans un rapport annuel sur les prévisions à long terme concernant les entrées et les sorties futures du budget de l'Union pour la période 2021-2027, qui fait partie des rapports financiers et sur la responsabilité intégrés au titre de l'article 247 du règlement financier.

La Commission établit ses prévisions sur la base d'un large éventail de données disponibles (l'exécution des budgets des années précédentes, l'exécution et les dernières évolutions du budget réel et les besoins futurs présentés dans le projet de budget pour l'année suivante). En outre, elle tient compte des prévisions des États membres concernant la mise en œuvre des fonds de la politique de cohésion, qui constituent le principal déterminant des estimations globales des paiements au titre du CFP. La Commission continuera de proposer un niveau adéquat de crédits de paiement dans le cadre des procédures budgétaires annuelles pour répondre aux besoins de paiement. Toutefois, elle rappelle que l'adoption des crédits budgétaires incombe en dernier ressort à l'autorité budgétaire.

Rapport sur la COVID-19

2.39 Comme indiqué dans ses réponses au rapport annuel 2020 de la Cour des comptes, la Commission axe ses travaux sur la reprise après la pandémie de COVID-19 et s'acquitte de ses obligations en matière de communication d'informations, en particulier en ce qui concerne NextGenerationEU. Elle n'a pas l'intention de préparer de rapports sur la réponse immédiate autres que les rapports existants concernant les différents instruments.

RISQUES ET DIFFICULTÉS

Mise en œuvre de plusieurs instruments budgétaires en parallèle

2.40 La Commission collaborera avec les États membres afin d'identifier et de limiter au minimum les risques relatifs à la mise en œuvre, grâce au travail quotidien avec les autorités de gestion, aux comités de suivi, aux réunions annuelles d'examen des performances, aux échanges ponctuels, à d'éventuels plans d'action, etc.

La Commission souligne également que les problèmes de mise en œuvre énoncés au point 2.40 ne concernent pas les deux fonds agricoles (Feader et FEAGA), qui bénéficient d'une période transitoire pour 2021 et 2022.

2.41 Comme indiqué dans sa réponse à la recommandation n° 2.3 du rapport annuel 2020 de la Cour des comptes, la Commission rappelle qu'elle fournit déjà aux États membres, dans le cadre de la gestion partagée, un soutien important sous forme de conseil, et qu'elle continuera de le faire. Pour ce qui est des risques supplémentaires qui pourraient survenir dans le contexte de la crise engendrée par la pandémie de COVID-19 et des fonds supplémentaires alloués aux États membres, la Commission souligne qu'elle a apporté un soutien supplémentaire ciblé aux autorités de gestion des programmes pour faire face à la situation, et qu'elle a collaboré en parallèle avec les autorités d'audit afin de garantir une approche d'audit solide et harmonisée. Malgré la situation, un message clair a été envoyé aux autorités responsables des programmes, rappelant que le respect des règles restait une condition préalable. La Commission continue d'évaluer attentivement la situation et l'incidence possible d'une crise prolongée sur le processus d'assurance, et elle fournit un soutien permanent à toutes les autorités responsables des programmes afin d'améliorer leurs capacités administratives.

En ce qui concerne le Feader, la Commission a adopté le règlement d'exécution (UE) 2020/532, qui définit des règles comportant des exigences réalistes et réalisables en matière de contrôle pour les États membres dans le domaine de la politique agricole commune. Les règles modifiées étaient limitées dans le temps et dans leur portée, et elles ont proposé d'autres méthodes de réalisation des contrôles par les États membres dans le cadre des restrictions liées à la COVID-19; à ce titre, elles ont continué, avec les travaux des organismes de certification, à fournir une bonne base d'assurance.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

2.55 En ce qui concerne l'exécution des engagements, les retards de programmation étaient surtout dus non seulement à l'adoption tardive de la législation proprement dite, mais aussi à la pandémie de COVID-19 et aux priorités divergentes des États membres, qui ont d'abord dû faire face à la crise et à ses conséquences. Ainsi, les États membres se sont concentrés sur la reprogrammation des programmes de la période 2014-2020 compte tenu des possibilités intégrées dans l'initiative CRII(+) et REACT-EU, ainsi que sur la préparation des plans nationaux pour la reprise et la résilience.

La Commission rappelle que les fonds agricoles ne sont pas affectés par le lancement tardif des nouveaux programmes, étant donné l'adoption d'une période transitoire pour la période 2021-2022.

2.56 En ce qui concerne les paiements, leur rythme s'est accéléré en 2020 et en 2021, principalement en raison de l'effort de reprogrammation important déployé dans le cadre de l'initiative d'investissement en réaction au coronavirus (CRII) et de l'initiative d'investissement+ en réaction au coronavirus (CRII+) pendant la période 2020-2021. Dix-sept États membres (ainsi que la CTE) ont eu recours à la possibilité de cofinancement temporaire à 100 % par l'UE prévue par l'initiative CRII+ dans le cadre de 179 programmes, ce qui a entraîné une augmentation de 12,9 milliards d'euros des paiements au titre du FEDER, du FC, du FSE et de l'IEJ.

La mise en œuvre des programmes progresse. En concertation étroite avec les États membres, la Commission suit avec attention les programmes exposés à un risque de retards.

La Commission fournit un important soutien technique et des services de conseil aux États membres, dans le cadre par exemple des réseaux transnationaux des praticiens des options de coûts simplifiés, des communautés de pratique et des échanges entre pairs de la DG REGIO, de JASPERS, du réseau européen des bureaux de compétences en matière de haut débit et du dispositif de soutien correspondant, de la plateforme de conseil fi-compass, etc.

En outre, la proposition législative portant sur l'action de cohésion pour les réfugiés en Europe (CARE) a avancé des mesures extraordinaires supplémentaires, dont la possibilité d'un financement croisé spécifique entre le FEDER et le FSE, un taux de cofinancement de 100 % temporaire facultatif par l'UE pour l'exercice comptable 2021-2022, un préfinancement accru lié à la tranche 2021 de REACT-EU et des options simplifiées standard en matière de coûts.

En mars 2022, la Commission a lancé un site internet spécifique dédié à la crise des réfugiés ukrainiens sur lequel les autorités responsables des programmes ont accès à toutes les réponses concernant l'interprétation des modalités d'utilisation de l'ensemble des ressources de l'UE disponibles.

Enfin, la Commission souligne que la situation présentée englobe les fonds supplémentaires alloués au Feader au titre du CFP 2021-2027. Si tel n'était pas le cas, la situation réelle de chaque État membre différerait également.

2.62 En ce qui concerne l'élaboration de rapports, la Commission axe ses travaux sur la reprise après la pandémie de COVID-19 et s'acquitte de ses obligations en matière de communication d'informations, en particulier en ce qui concerne NextGenerationEU. Elle n'a pas l'intention de préparer de rapports sur la réponse immédiate autres que les rapports existants concernant les différents instruments.

Recommandations

Recommandation n° 2.1 – Engagements restant à liquider

La Commission accepte la recommandation.

La Commission suit d'ores et déjà l'exécution du budget et l'évolution du niveau global des engagements restant à liquider (RAL), ainsi que les facteurs sous-jacents connexes. Elle informe régulièrement le Conseil et le Parlement européen des besoins prévisionnels et des risques potentiels pour l'avenir. Ces informations figurent notamment dans le rapport annuel sur les prévisions à long terme concernant les entrées et les sorties futures du budget de l'Union pour la période 2021-2027, qui fait partie des rapports financiers et sur la responsabilité intégrés au titre de l'article 247 du règlement financier.

La Commission continuera de proposer un niveau adéquat de crédits de paiement dans le cadre des procédures budgétaires annuelles pour répondre aux besoins de paiement, en tenant compte également des règles de mise en œuvre portant sur des programmes et des fonds spécifiques, telles qu'adoptées par ses colégislateurs. La Commission rappelle que l'adoption du budget incombe en dernier ressort à l'autorité budgétaire.

Recommandation n° 2.2 – Caractère supportable de l'exposition du budget de l'UE

La Commission accepte la recommandation.

La Commission suit de façon continue les risques liés aux passifs éventuels et en discute périodiquement (en général tous les deux mois) dans le cadre du comité directeur pour les passifs éventuels. Ces risques font l'objet d'une déclaration annuelle dans le rapport visé à l'article 41, paragraphe 5, conformément aux dispositions relatives aux informations financières.

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT ANNUEL 2021 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«CHAPITRE 3 – RECETTES»

INTRODUCTION AUX RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission se réjouit que la Cour des comptes européenne estime que le chapitre des recettes reste exempt d'erreur significative et que les systèmes liés aux recettes examinés ont été généralement efficaces.

La Commission assurera le suivi des questions soulevées par la Cour des comptes. En ce qui concerne les **ressources propres traditionnelles** (RPT) et la ressource propre **fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée** (TVA), la Commission continuera à prendre des mesures pour intensifier le suivi des points ouverts depuis longtemps concernant les RPT et pour lever, dans la mesure du possible, les réserves en matière de TVA. Elle veillera au suivi des faiblesses dans la comptabilisation des RPT recensées par les audits de la Cour des comptes en Irlande, en Italie et en Suède. Les divergences relevées dans la comptabilisation des RPT en Italie pourraient être examinées dans le cadre de la procédure d'infraction si aucune solution n'est trouvée dans les délais impartis. Les montants non recouverts de la comptabilité B continueront à être suivis de près dans tous les États membres, y compris par des examens documentaires ciblés portant sur la comptabilité des RPT, en plus du programme de contrôle ordinaire.

En ce qui concerne la TVA, la Commission commencera à revoir ses procédures opérationnelles à la mi-2023 en tirant parti de l'expertise acquise en ce qui concerne le fonctionnement de la ressource propre fondée sur la TVA, récemment simplifiée. Dans l'intervalle, elle poursuivra l'examen des réserves dans le contexte des activités de contrôle et utilisera les outils dont elle dispose pour fixer, le cas échéant, des délais aux autorités nationales.

En ce qui concerne les **ressources propres fondées sur le revenu national brut (RNB)**, la Commission continuera à coopérer avec les États membres pour améliorer davantage le respect des délais liés au processus de contrôle des ressources propres fondées sur le RNB afin de clôturer le cycle de vérification en cours d'ici la fin de 2024. Eurostat a mis en place un système destiné à surveiller le respect par les États membres des exigences juridiques et informe les parties intéressées du statut des réserves RNB dans un esprit de transparence.

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

3.8 Pour budgétiser les mises à jour de la correction en faveur du Royaume-Uni pour les exercices 2017 à 2019, la Commission a appliqué la méthode qui tient compte des conséquences juridiques et budgétaires du retrait du Royaume-Uni de l'UE (Brexit). Depuis 2021, les mises à jour de la correction en faveur du Royaume-Uni ne font plus partie du système des ressources propres. En conséquence, la méthode de financement de la correction en faveur du Royaume-Uni, qui était utilisée jusqu'en 2021, a cessé d'être appliquée.

À la suite du Brexit, les mises à jour de la correction en faveur du Royaume-Uni entrent dans le cadre du règlement financier au titre de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de l'UE. Les montants correspondants des contributions du Royaume-Uni sont inscrits au budget de l'UE au titre

d'«autres recettes», et non en tant que ressources propres. La manière dont sont ainsi traitées les contributions du Royaume-Uni post-Brexit au budget de l'UE garantit en fait le traitement uniforme des «autres recettes» et l'intégrité du système des ressources propres.

EXAMEN D'ÉLÉMENTS DES SYSTÈMES DE CONTRÔLE INTERNE

Comptabilisation et gestion des RPT par les États membres

3.10 – 3.11 et encadré 3.1

En ce qui concerne les faiblesses relevées en Italie, un projet informatique est en voie de réalisation pour éliminer les incohérences dans la comptabilisation des RPT d'ici la fin juin 2022. Par lettre du 29 avril 2022, les autorités italiennes ont informé les services de la Commission que la première phase de mise en œuvre de ce nouveau système est en cours. La Commission suit de près les progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan d'action de l'Italie. En cas d'incohérences persistantes entre le relevé des droits perçus et le relevé des droits constatés restant à percevoir (dits relevés de comptabilité A et B) au-delà du délai fixé à la fin juin 2022, la question sera examinée dans le cadre de la procédure d'infraction prévue à l'article 258 du TFUE.

3.12 La Commission assurera le suivi des problèmes constatés lors des audits effectués par la Cour des comptes en Irlande, en Italie et en Suède en ce qui concerne la gestion, par les autorités douanières nationales, des droits de douane restant à percevoir. Elle s'acquittera de cette tâche dans le cadre de son suivi habituel des constatations préliminaires de la Cour des comptes, et ces États membres seront invités à prendre des mesures appropriées pour s'attaquer et remédier aux insuffisances recensées.

De façon plus générale, la Commission rappelle qu'une comptabilité de ce type (recouvrements de dettes douanières impayées ou comptabilité B) comporte, par nature, un haut risque d'insuffisances et un degré élevé de complexité. Elle poursuivra l'examen de la comptabilité B lors de ses contrôles des RPT. Par ailleurs, en plus des contrôles sur place ordinaires de la Commission, un projet pilote a été lancé, consistant en un examen documentaire en 2022 des points ouverts concernant la comptabilité B. Cet examen documentaire couvrira les 27 États membres.

Gestion des risques relatifs aux RPT et diminution du manque à gagner sur les droits de douane

3.13 De manière générale, la pandémie de COVID-19 a contraint les autorités douanières à modifier leurs priorités et à reporter certaines activités pour se concentrer sur la réponse à la pandémie et mettre en œuvre les mesures nécessaires visant à faciliter les échanges commerciaux, et plus particulièrement ceux liés aux équipements de protection individuelle.

À la suite des recommandations de l'important rapport du groupe des sages présenté le 31 mars 2022, la Commission européenne élabore actuellement un train de réformes douanières comprenant une proposition d'acte législatif visant à réviser le code des douanes de l'Union d'ici la fin de l'année. En conséquence, plusieurs actions du plan d'action en matière douanière ont été reportées dans l'attente des nouvelles orientations potentielles de ce train de réformes. Pour cette même raison, l'analyse d'impact mentionnée à l'action 17 devrait prendre fin un an plus tôt que prévu (à la fin de 2022 au lieu de 2023).

En ce qui concerne la révision de la stratégie de gestion des risques en matière douanière, la Commission a travaillé à l'élaboration d'une nouvelle stratégie et d'un plan d'action correspondant en recensant les actions susceptibles d'y figurer.

La nouvelle stratégie de gestion des risques en matière douanière devra toutefois tenir compte des éventuelles nouvelles orientations et mesures qui feront partie du nouveau paquet législatif en matière douanière prévu d'ici la fin de 2022.

3.14 Une équipe de représentants de l'Union en Irlande du Nord assure un suivi et un contrôle attentifs de l'application correcte et du respect des règles de l'UE concernant l'Irlande du Nord par les autorités britanniques. Toutefois, le Royaume-Uni n'accorde pas un accès en temps réel aux systèmes informatiques contenant les informations pertinentes en matière douanière, comme il est prévu dans la décision n° 6/2020 du comité mixte. Les représentants de l'Union reçoivent uniquement des informations restreintes et a posteriori, sur une base hebdomadaire et mensuelle, ce qui limite leurs droits.

Réserves TVA et points ouverts concernant les RPT

3.15 Comme le souligne à juste titre la Cour des comptes, le nombre des points concernant les RPT en suspens au 31 décembre 2021 a diminué, tandis que le nombre de points ouverts depuis longtemps est resté stable. La Commission aimerait souligner la diminution manifeste (de 34 % à 19 %) sur la période de trois ans allant de 2019 à 2021 des points ouverts datant d'avant 2014. Les progrès accomplis par la Commission pour clôturer les points ouverts depuis longtemps sont confirmés par la diminution de 47 % du nombre de ces points (passés de 122 à la fin de 2019 à 58 à la fin de 2021).

En ce qui concerne la TVA, la Commission prend acte de la constatation de la Cour des comptes concernant l'amélioration de la levée des réserves TVA, et entend souligner qu'un cinquième de toutes les réserves ont été levées en une seule année, ce qui est considéré comme un excellent résultat, étant donné par ailleurs que la levée des réserves dépend de la coopération des États membres.

3.16 Le règlement ne confère aucun pouvoir juridique aux agents mandatés de la Commission pour fixer des délais formels lors d'une visite de contrôle. La législation ne fournit à la Commission que deux instruments, auxquels l'article 9, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil fait allusion. Le premier consiste à fixer un délai au-delà duquel la somme est majorée d'intérêts de retard, et le second, à lancer une procédure d'infraction. Toutefois, ces instruments ne peuvent être utilisés qu'en cas d'impossibilité de parvenir à un accord avec l'État membre.

Dans l'intervalle, la Commission poursuivra l'examen des réserves dans le contexte des activités de contrôle et utilisera les outils dont elle dispose pour fixer, le cas échéant, des délais aux autorités nationales.

3.17 Les efforts déployés par la Commission pour intensifier le suivi des points ouverts concernant les RPT portent leurs fruits, la priorité étant accordée à ceux ouverts de longue date qui sont susceptibles d'avoir une incidence financière. Il convient toutefois de souligner que l'accélération de la clôture des points ouverts dépend également de la coopération des États membres. En plus des procédures internes actualisées, la Commission a formalisé en 2022 ses délais internes pour ses mesures de suivi concernant les réponses des États membres.

En outre, les dispositions juridiques qui figurent dans le nouveau règlement relatif à la mise à disposition¹ et prévoient une procédure de réexamen à mener dans des délais légaux et rigoureux et une réunion annuelle à haut niveau entre les services de la Commission et les États membres sur les désaccords persistants permettront finalement de réduire la durée des échanges écrits entre la Commission et les États membres, et contribueront à donner un coup d'accélérateur et la priorité à la clôture des points ouverts depuis longtemps qui ont une incidence financière importante.

Voir également la réponse de la Commission au point 3.27.

Travaux de la Commission relatifs au RNB

3.18 À la suite des mesures prises par la Commission (Eurostat) pour rappeler aux États membres qu'il leur incombe de soumettre des inventaires RNB et des tableaux de processus actualisés, tous les États membres restants, à une exception près, ont présenté ces documents avant la fin avril 2022. La Commission est en train de lever les réserves RNB générales correspondantes. Eurostat reste en contact avec Malte concernant la soumission de l'inventaire RNB et des tableaux de processus de cet État membre.

3.19 La Commission attache une grande importance à la surveillance étroite du respect des délais de soumission des travaux relatifs aux réserves RNB par les États membres. Eurostat a mis en place un système destiné à surveiller le respect par les États membres des exigences juridiques (comprenant l'envoi, le cas échéant, de rappels) et informe les parties intéressées du statut des réserves dans un esprit de transparence.

Le degré de complexité des questions et la vaste coordination entre différents domaines statistiques ont eu une incidence sur la disponibilité des lignes directrices nécessaires concernant deux réserves RNB transversales.

RAPPORTS ANNUELS D'ACTIVITÉS

3.22 Dans le cas précis de la stratégie de contrôle en matière de valeur en douane, la plupart des États membres ont apporté des améliorations significatives à leurs systèmes et procédures depuis le premier contrôle ciblé des RPT. Ces progrès se sont également reflétés dans les échanges écrits entre la Commission et les États membres dans le cadre du suivi formel des rapports, et se sont traduits par une diminution importante du montant total des pertes estimées de RPT dues à la sous-évaluation.

Les points ouverts ont trait principalement au suivi financier des pertes de RPT relevées antérieurement, et non à des carences persistantes dans la stratégie de contrôle en matière de détermination de la valeur en douane.

Enfin, il convient de souligner que les demandes de la Commission aux États membres ne peuvent pas toujours être satisfaites immédiatement (contraintes d'ordre informatique, modifications d'actes législatifs et/ou de procédures) et que, par conséquent, les changements introduits à la suite des rapports de contrôle nécessitent un délai raisonnable avant leur mise en œuvre.

¹ Règlement (UE, Euratom) 2022/615 du Conseil du 5 avril 2022 modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 609/2014.

3.23 En ce qui concerne l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) portant sur la fraude à la sous-évaluation au Royaume-Uni, la CJUE a confirmé la présence de lacunes systématiques au Royaume-Uni pendant toute la période de l'infraction, et la responsabilité du Royaume-Uni pour les pertes de RPT enregistrées. La CJUE a par ailleurs approuvé l'application cohérente de la méthode statistique à l'ensemble de la période de l'infraction (à l'instar de ce qu'a fait la Commission), mais a demandé que des éléments supplémentaires soient pris en considération.

Étant donné le caractère inédit de la quantification des pertes de RPT et le fait que l'arrêt de la Cour ne fournit aucune indication précise quant au montant réel desdites pertes, un nouveau calcul par la Commission pourrait lui aussi être remis en cause par le Royaume-Uni et/ou des États membres, éventuellement devant la CJUE. Par conséquent, une quantification définitive des pertes de RPT risque de prendre beaucoup de temps.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

3.24 La Commission assurera le suivi des problèmes détectés par les audits de la Cour des comptes en Irlande, en Suède et en Italie dans le cadre de son suivi habituel des constatations de la Cour, et ces États membres seront tenus de prendre des mesures appropriées pour remédier aux insuffisances recensées. Une attention particulière sera accordée à la mise en œuvre du plan d'action pour l'Italie visant à éliminer les incohérences dans la comptabilisation des RPT.

La Commission va encore intensifier le suivi des points ouverts concernant les RPT en accordant la priorité à ceux ouverts depuis longtemps qui sont susceptibles d'avoir une incidence financière.

En ce qui concerne la TVA, la Commission va revoir les procédures opérationnelles en vertu du nouveau règlement n° 1553/89 simplifié et modifié du Conseil. Cette révision devrait débuter au second semestre de 2023, une fois acquise l'expérience opérationnelle concernant la nouvelle ressource propre simplifiée fondée sur la TVA et dans les limites du nouveau cadre juridique applicable. Dans l'intervalle, la Commission poursuivra l'examen des réserves dans le contexte des activités de contrôle et utilisera les outils dont elle dispose pour fixer, le cas échéant, des délais aux autorités nationales.

3.25 Si l'objectif général du plan d'action en matière douanière ne consiste pas à réduire le manque à gagner sur les droits de douane, plusieurs des actions qui y sont prévues, principalement celles liées à la gestion des risques (action 1 intitulée «Capacités d'analyse conjointes» et action 2 intitulée «Nouvelle stratégie de gestion des risques en matière douanière») et au commerce électronique (actions 3 et 4), ont bel et bien été conçues pour jouer un rôle significatif dans la réalisation de cet objectif. Voir également la réponse de la Commission au point 3.13 concernant la mise en œuvre de l'action 2.

Suivi des recommandations formulées dans les rapports annuels relatifs aux exercices 2018 et 2019

3.26 La Commission se félicite de l'évaluation de la Cour des comptes concernant l'évolution positive et le renforcement du suivi par la Commission des relevés de la comptabilité RPT, ainsi que du fait que la Cour considère que la recommandation n° 4.2 du rapport annuel 2018 a été intégralement mise en œuvre.

L'approche fortement axée sur le risque consistant à choisir les États et les thèmes faisant l'objet de contrôles sur la base de l'analyse des données réelles met en œuvre la recommandation n° 4.1 du rapport annuel 2018 de la Cour des comptes.

Dans le but d'appliquer totalement la recommandation de la Cour des comptes, la Commission a axé ses activités de contrôle en 2020 et en 2021 (27 États membres et Royaume-Uni) sur la fiabilité de la comptabilité des RPT et des relevés correspondants. En outre et de la propre initiative de la Commission, des examens documentaires ciblés de la comptabilisation des RPT sont en cours en 2022 pour tous les États membres, en plus du programme de contrôle ordinaire. Enfin, tous les relevés de RPT sont contrôlés chaque mois ou trimestre afin de déceler d'éventuels schémas inhabituels, et les États membres sont immédiatement contactés pour fournir les explications nécessaires.

3.27 En ce qui concerne la recommandation n° 1 du rapport annuel 2019 portant sur la définition des opérateurs présentant un risque, les «capacités d'analyse conjointes» ont tenu compte des informations disponibles dans la base de données «Surveillance III». En plus de la définition d'algorithmes et du réexamen de la disponibilité des données, le nettoyage des données est en cours et s'accompagne de travaux concernant les infrastructures informatiques.

En ce qui concerne la recommandation n° 2 du rapport annuel 2019, voir la réponse de la Commission au point 3.17.

Recommandation n° 1 – Prendre des mesures pour garantir la fiabilité des relevés de RPT de l'Italie

La Commission accepte cette recommandation et évaluera les divergences relevées dans la comptabilisation des RPT en Italie dans le cadre de la procédure d'infraction si aucune solution n'est trouvée dans les délais impartis par l'Italie et la Cour des comptes.

Recommandation n° 2 – Améliorer la gestion des réserves TVA

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission prévoit de revoir ses procédures opérationnelles en temps utile. Toutefois, la simplification radicale du règlement n° 1553/89 du Conseil n'est entrée en vigueur qu'à compter de l'exercice 2021. Les relevés TVA établis en vertu du règlement modifié seront soumis pour la première fois d'ici le 31 juillet 2022. Cette révision devrait débiter une fois acquise l'expérience opérationnelle concernant les nouveaux relevés simplifiés et le nouveau cadre juridique.

Dans l'intervalle, la Commission poursuivra l'examen des réserves dans le contexte des activités de contrôle et utilisera les outils dont elle dispose pour fixer, le cas échéant, des délais aux autorités nationales.

Recommandation n° 3 – Améliorer l'évaluation des risques financiers dans le domaine douanier

La Commission accepte cette recommandation.

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT ANNUEL 2021 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«CHAPITRE 4 – MARCHÉ UNIQUE, INNOVATION ET NUMÉRIQUE»

INTRODUCTION AUX RÉPONSES DE LA COMMISSION

Pour Horizon Europe, le plus grand programme de recherche et d'innovation au monde, doté d'un budget de 95,5 milliards d'euros, la Commission tire profit de l'expérience acquise dans le cadre d'Horizon 2020 et continue d'appliquer sa politique de simplification. Horizon Europe utilise un modèle type de convention de subvention pour tous les programmes de financement de l'UE, recourt largement aux options de coûts simplifiés (coûts unitaires, taux forfaitaires et montants forfaitaires), emploie des systèmes simplifiés de remboursement des coûts dans les domaines appropriés et met en œuvre un système d'audit rationalisé.

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

4.6. La Commission prend note du niveau d'erreur calculé par la Cour et assurera le suivi des problèmes détectés.

La Commission renvoie également à sa propre estimation du niveau d'erreur pour la rubrique du CFP, telle que communiquée dans le rapport annuel sur la gestion et la performance (voir également la réponse au point 4.29.).

Pour les dépenses en matière de recherche et d'innovation, le calcul du taux d'erreur est fondé sur les audits effectués au cours d'une période financière pluriannuelle, à savoir 418 déclarations de coûts vérifiées et statistiquement représentatives couvrant les relevés de coûts depuis le début du programme-cadre Horizon 2020 et 170 audits réalisés au titre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE). En d'autres termes, la Commission choisit de mettre en œuvre des stratégies de contrôle pluriannuelles, en fixant des taux d'erreur cumulés pour toute la durée du programme. Dans le cas d'Horizon 2020, la Commission a ajusté le taux d'erreur résiduel estimé initialement sur la base de 1 304 participations auditées clôturées en 2020 et 2021.

En ce qui concerne les données reprises dans la figure 4.3, qui présente une ventilation du niveau d'erreur par type d'erreur, la Commission ne considère pas que l'apurement des préfinancements en faveur de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) est entaché d'une violation des règles de passation des marchés publics.

Voir également la réponse de la Commission au point 4.9. a).

4.7. Les programmes-cadres de recherche et d'innovation se sont fortement simplifiés au cours des 10 dernières années. Le financement fondé sur les coûts réels reste toutefois relativement complexe et sujet aux erreurs, car il doit tenir compte d'un large éventail de demandes et de pratiques comptables.

Par conséquent, deux mesures importantes visant à simplifier davantage Horizon Europe sont l'utilisation accrue de montants forfaitaires (à la suite d'un projet pilote probant dans le cadre d'Horizon 2020) et le recours à un système de coûts unitaires pour les coûts de personnel disponible dans toute subvention.

Le financement forfaitaire est mis en œuvre progressivement, une première grande vague étant prévue dans le programme de travail 2023-2024. Le système de coûts unitaires pour les coûts de personnel (en cours de développement) présente un potentiel énorme étant donné que ces coûts représentent plus de 60 % du budget d'une subvention moyenne et constituent de loin la principale source d'erreurs.

Parallèlement à cela, la Commission fournit une aide aux candidats à Horizon Europe en organisant des campagnes de communication et des ateliers ciblant les bénéficiaires davantage susceptibles de commettre des erreurs, tels que les petites et moyennes entreprises et les nouveaux participants.

4.8. La Commission travaille en permanence à la simplification. Toutefois, malgré des actions de la Commission centrées sur des campagnes de communication systématiques, à grande échelle et ciblées, il subsiste certains types de bénéficiaires, comme les petites et moyennes entreprises et les nouveaux participants, qui sont davantage susceptibles de commettre des erreurs. La participation de ces bénéficiaires reste néanmoins importante pour la réussite du programme-cadre.

La Commission note que la part d'Horizon 2020 et du 7^e PC dans le taux d'erreur global est inférieure à celle de l'année dernière.

4.9. a) En ce qui concerne les deux cas d'irrégularités dans une procédure de marché public évoqués par la Cour, la Commission souligne les éléments ci-après.

L'irrégularité en lien avec le MIE concerne une situation dans laquelle une juridiction nationale avait déclaré illégale une procédure de marché public sans invalider le contrat. Étant donné que le contrat est resté en vigueur et que les travaux ont effectivement été exécutés, la Commission a dû considérer les coûts comme éligibles et effectuer les paiements correspondants.

En ce qui concerne la seconde irrégularité, la Commission prend note de l'erreur en matière de marché public constatée au sein de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) en 2020, mais ne considère pas que le paiement de la Commission audité en 2021, concernant l'apurement du préfinancement de la contribution de l'UE à l'ACER, est entaché de cette erreur. L'erreur évoquée par la Cour a été commise au niveau de l'ACER dans le cadre d'une procédure de marché public dont l'ordonnateur de cette agence est responsable. La Commission rappelle qu'elle verse une contribution d'équilibrage à l'ACER, sur la base de son compte de résultat. La Commission n'avait d'autre choix que d'apurer le préfinancement lié à la contribution de l'UE, étant donné que toutes les conditions juridiques nécessaires à l'apurement étaient remplies.

4.10.-4.11. La Commission prend note des cas où des erreurs quantifiables ont été commises par des bénéficiaires et dont les services de la Commission n'avaient pas connaissance, étant donné que les auditeurs engagés par les bénéficiaires (auditeurs CFS) ne les ont pas détectés dans le cadre de leur mandat.

Les certificats relatifs aux états financiers (CFS), délivrés par les auditeurs CFS, couvrent le montant total de la subvention demandée par un participant et certifient au préalable l'éligibilité des déclarations de coûts à rembourser ultérieurement par la Commission.

Consciente des lacunes et désireuse d'améliorer encore la qualité et la fiabilité des CFS, la Commission organise des webinaires ciblés à l'intention des auditeurs CFS, afin de les sensibiliser aux erreurs les plus couramment commises lors des audits (en ce qui concerne, par exemple, les frais de personnel, la sous-traitance et les autres coûts directs, etc.).

Outre le modèle explicite pour les certificats d'audit d'Horizon 2020, la Commission fournit aux auditeurs CFS un retour d'information lorsque des erreurs sont décelées dans les CFS dans le cadre d'audits financiers ex post.

Enfin, le Service de renseignements sur la recherche fournit des orientations aux auditeurs CFS moyennant des demandes en ligne.

Frais de personnel inéligibles

4.12. Horizon 2020 a constitué une nouvelle étape dans la simplification et l'harmonisation des règles pour le remboursement des coûts encourus. Les frais de personnel demeurent néanmoins la principale source d'erreurs. Cela semble être, du moins en partie, une conséquence logique du fait que les frais de personnel représentent la plus grande partie du total des coûts déclarés par les bénéficiaires d'Horizon 2020.

Consciente de cette lacune, pour le CFP actuel (2021-2027), qui comprend le programme Horizon Europe, la Commission a établi un modèle de convention de subvention institutionnelle qui prévoit une méthode simple pour imputer les frais de personnel, basée sur un calcul de taux journalier, qui remplace la méthode de calcul sujette aux erreurs utilisée dans Horizon 2020.

En outre, et conformément aux constatations du rapport de la Cour pour l'année 2020, la Commission a intensifié la fréquence de ses activités de formation et de sensibilisation (voir également les réponses aux points 4.11. et 4.20. et à la recommandation n° 4.1).

En 2021, la Commission a organisé 7 webinaires sur le thème «Prévention des erreurs dans la déclaration des coûts de personnel dans les subventions dans le cadre du programme Horizon 2020». Les PME et les nouveaux participants à des subventions dont la période de déclaration approchait étaient invités en particulier. Au cours de ces événements (qui continuent d'avoir lieu tous les deux mois en 2022), la Commission encourage l'utilisation de l'assistant pour les frais de personnel «Personnel Costs Wizard».

En outre, la Commission a organisé un webinaire destiné aux responsables de projet et aux gestionnaires financiers, lesquels ont pu suivre des présentations faites par les services de la Commission et la Cour les sensibilisant à l'importance de réduire le taux d'erreur dans le cadre d'Horizon 2020. Cet événement comprenait une présentation exhaustive des outils disponibles (outils informatiques, orientations, formations, webinaires) pour effectuer les contrôles ex ante.

Calcul des taux horaires

4.13. Le calcul des taux horaires demeure au cœur des activités de sensibilisation organisées régulièrement par la Commission (voir réponse au point 4.12.).

Une utilisation généralisée de l'assistant pour les frais de personnel aiderait les bénéficiaires à déclarer correctement leurs coûts de personnel. En outre, les bénéficiaires sont encouragés à recourir au service de renseignements sur la recherche pour demander directement des éclaircissements sur des questions d'ordre pratique liées à la gestion des subventions.

4.15. La méthode de calcul des taux horaires annuels dans Horizon 2020 repose sur le dernier exercice financier clos et tient compte des congés légaux et du treizième mois. La Commission a estimé qu'il s'agissait d'un numérateur fiable. En effet, pour des périodes ne couvrant pas un exercice financier complet, il peut y avoir des différences dans le taux horaire d'une même personne, mais les bénéficiaires peuvent opter pour un nombre commun simplifié d'heures productives, ce qui permet d'éviter le risque de divergences.

Cette méthode de calcul a été modifiée et simplifiée pour Horizon Europe: un taux unique sera calculé par période de déclaration.

4.16. Le modèle de convention de subvention annoté fournit des exemples pratiques concernant les primes et le calcul des heures productives. En ce qui concerne ce calcul, les bénéficiaires ont la possibilité d'appliquer un nombre standard d'heures productives, ce qui réduit le risque d'erreurs. Cette option est encouragée par la Commission tout au long de la mise en œuvre du programme.

Enregistrement du temps de travail

4.17. La Commission a également simplifié les exigences formelles relatives à l'enregistrement du temps de travail aux fins de la déclaration des frais de personnel liés au projet. Toutefois, des lacunes dans l'enregistrement du temps de travail pour le personnel affecté à un projet peuvent encore se produire dans le cadre des subventions, comme le montrent clairement les exemples évoqués par la Cour.

Pour remédier aux irrégularités relatives à l'enregistrement du temps de travail, la Commission a mis à la disposition des participants différents documents d'orientation mettant l'accent sur le caractère obligatoire de l'enregistrement des heures consacrées à l'exécution de l'action. L'introduction d'une déclaration pour les personnes travaillant exclusivement pour l'action avait pour but de simplifier les procédures. Les auditeurs engagés par les bénéficiaires sont également chargés de vérifier l'existence de systèmes de tenue de registres appropriés lorsqu'ils fournissent le CFS.

Ajustements apportés aux périodes de déclaration précédentes et autres erreurs dans les frais de personnel

4.18. La Commission reconnaît les difficultés que la méthode de calcul du taux horaire peut présenter, en particulier pour les nouveaux participants au programme. Toutefois, aucun ajustement des états financiers ne doit avoir lieu sans juste motif ni justification.

4.19. La Commission a inclus, dans ses orientations sur les contrôles ex ante du programme Horizon 2020 pour les paiements intermédiaires et finals, des fiches de risque spécifiques consacrées aux risques évoqués par la Cour (utilisation des coûts budgétisés au lieu des coûts réels, taux horaire mal calculé, absence d'enregistrement adéquat du temps de travail, coûts de sous-traitance imprévus).

La formation des principaux acteurs intervenant dans l'exécution des contrôles ex ante est déjà en cours.

En ce qui concerne le cas spécifique relatif à l'éligibilité d'un chercheur expérimenté à bénéficier d'une subvention au titre d'une action Marie Skłodowska-Curie, la Commission note la particularité du cas isolé décrit, qui ne doit pas être considéré comme un exemple d'erreur courante.

Encadré 4.2 - Exemple d'un chercheur expérimenté ayant bénéficié, à tort, d'une bourse individuelle au titre d'une action Marie Skłodowska-Curie

Dans le cadre du suivi donné par la Commission à la constatation de la Cour dans l'encadré 4.2, le bénéficiaire affirme que le chercheur avait acquis une expérience supplémentaire de recherche à temps plein non rémunérée avant le début de ses études doctorales.

L'expérience dans la recherche en équivalent temps plein est mesurée à partir de la date à laquelle un chercheur a obtenu le diplôme qui lui donnerait officiellement le droit de s'engager dans un doctorat.

Ainsi, l'expérience totale acquise dans le domaine de la recherche avant la date limite de l'appel à propositions est supérieure à quatre ans et peut être conforme à la deuxième condition d'éligibilité définie dans le programme de travail.

Bien que ces informations supplémentaires n'aient pas été fournies au moment de la demande, la Commission doit les examiner, car elles peuvent avoir une incidence significative sur l'éligibilité et la recouvrabilité de la subvention.

La Commission analyse actuellement les données supplémentaires fournies par le bénéficiaire à l'appui de sa demande.

Problèmes rencontrés par les entités privées, en particulier les PME et les nouveaux participants

4.20.-4.21. La Commission partage le point de vue de la Cour (corroboré par des données statistiques) selon lequel les PME (et les nouveaux participants) sont les bénéficiaires les plus susceptibles de commettre des erreurs. Toutefois, leur participation, essentielle au succès du programme, est encouragée à tous les niveaux par la Commission.

Pour atténuer ce problème, la Commission cible principalement les nouveaux participants et les PME individuellement en les invitant à prendre part à ses campagnes d'information en ligne sur la prévention des erreurs dans la déclaration des coûts dans le cadre du programme Horizon 2020 (voir également la réponse au point 4.12.).

Erreurs dans les autres coûts directs

4.22. La Commission reconnaît l'existence d'erreurs liées à l'amortissement et a déjà inclus dans ses orientations en matière de contrôle ex ante un contrôle renforcé spécifique au type de risque «coûts d'équipement non déclarés en tant que coûts d'amortissement».

Encadré 4.3 - Coûts de travaux déclarés et remboursés deux fois

La Commission reconnaît l'existence d'un cas de double remboursement et confirme qu'une mesure corrective a déjà été prise: le 25 mai 2022, elle a adressé une lettre de préinformation au bénéficiaire concerné en vue du recouvrement du montant indûment déclaré, qui sera recouvré dans les semaines à venir.

EXAMEN DES SYSTÈMES INFORMATIQUES DES SUBVENTIONS DE RECHERCHE

4.23. La suite eGrants est un outil informatique essentiel pour la gestion des subventions accordées aux programmes-cadres de recherche et d'innovation. Elle couvre l'ensemble du cycle des subventions et joue un rôle clé dans le suivi opérationnel et financier d'Horizon 2020 et de son successeur, Horizon Europe.

4.24. La suite eGrants est également un outil essentiel pour le suivi des projets et est reliée à ABAC, l'outil informatique de la Commission en matière de comptabilité, qui garantit la cohérence des informations financières.

4.25. Le recours à l'assistant pour les frais de personnel est systématiquement encouragé dans toutes les activités liées au programme Horizon 2020, bien que les participants aux subventions en cours, et en particulier les bénéficiaires récurrents, ne l'utilisent pas très souvent. À ce stade du programme, il est peu probable que la Commission soit en mesure d'augmenter sensiblement le pourcentage d'utilisateurs.

4.26. La Commission a automatisé la gestion des subventions au titre du programme Horizon 2020, et cette numérisation se poursuivra dans le cadre d'Horizon Europe.

En ce qui concerne les audits ex post, les systèmes informatiques de la Commission consignent tous les documents recueillis au cours des audits. Ces systèmes contiennent également les données financières nécessaires issues des systèmes comptables des entités auditées en rapport avec les projets audités. Par conséquent, les données comptables et les informations détaillées sur les factures sont mises à disposition pour les audits financiers ex post.

Il ne serait pas techniquement faisable d'établir un lien entre les systèmes comptables des bénéficiaires d'Horizon 2020 et le système d'information Sygma. En outre, étant donné que les bénéficiaires sont des entités autonomes qui ne relèvent pas de la Commission, une telle récupération automatique de documents soulèverait des questions d'ordre juridique. Des audits ex post sont prévus pour garantir une couverture appropriée des échantillons.

RAPPORTS ANNUELS D'ACTIVITÉ ET AUTRES DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

4.28. La Commission salue l'observation de la Cour selon laquelle les rapports annuels d'activités qu'elle a examinés présentent une évaluation objective de la gestion financière des directions générales/agences exécutives concernées pour ce qui a trait à la régularité des opérations sous-jacentes.

4.29. Le rapport annuel d'activité de la DG RTD fait état d'un risque au moment du paiement de 2,29 % pour l'ensemble de la famille «Recherche et innovation» et d'un taux d'erreur résiduel de 1,67 % pour la DG RTD.

Le calcul de ces taux d'erreur est fondé sur les résultats de l'audit de 1 304 participations par la Commission au titre d'Horizon 2020, disponibles lors de la rédaction du rapport annuel d'activité.

Sur cette base, la Commission est convaincue de l'exactitude du résultat du taux d'erreur qu'elle a calculé selon sa méthode.

La Commission a répondu aux observations communiquées par la Cour sur le calcul du taux d'erreur et se félicite de l'observation de cette dernière.

4.30 Le risque au moment du paiement de la Commission pour Horizon 2020 se situe dans la fourchette établie dans les états financiers accompagnant le règlement portant établissement du programme Horizon 2020 (taux d'erreur compris entre 2 et 5 %, avec un taux d'erreur résiduel aussi proche de 2 % que possible). Par conséquent, dans ce contexte, une réserve n'est pas nécessaire en ce qui concerne les dépenses relevant d'Horizon 2020.

4.31. La stratégie d'audit ex post relative à Horizon Europe sera déployée dans les années à venir, dans le but d'atteindre un taux d'erreur résiduel inférieur à 2 %.

4.32. La Commission a la ferme volonté de mettre en œuvre entièrement et rapidement les recommandations du service d'audit interne (IAS). Néanmoins, comme l'indique la Cour, le délai de mise en œuvre d'une recommandation du IAS classée comme «très importante» a expiré en raison du retard pris dans la signature du nouveau contrat-cadre avec les cabinets d'audit externes (signé début 2022).

En ce qui concerne les cabinets d'audit externes engagés par le service commun d'audit, il convient de noter que le nouveau contrat-cadre signé a introduit des exigences de qualité plus strictes, telles que la formation obligatoire, qui ne constituait pas une exigence auparavant.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

4.37.-4.38. 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.

Parallèlement, la Commission met en œuvre une stratégie de contrôle pluriannuelle fondée sur des audits ex post pour les dépenses de recherche. Sur cette base, ses services estiment un taux d'erreur résiduel, qui tient compte des recouvrements, des corrections et des effets de l'ensemble de leurs contrôles et audits au cours de la période de mise en œuvre du programme.

Eu égard aux travaux effectués, la Commission estime que le risque au moment du paiement présenté dans le rapport annuel sur la gestion et la performance pour la rubrique 1 du CFP est représentatif du niveau d'erreur (voir points 4.6. et 4.29.). Cette estimation repose sur une méthode qui permet à la Commission, en tant que gestionnaire du budget de l'UE, de recenser les domaines à risque et de les distinguer (risque élevé, moyen et faible) et, par conséquent, de concentrer ses efforts sur l'atténuation du risque.

Dans le cas d'Horizon 2020, le risque au moment du paiement (2,29 %) demeure dans la fourchette indiquée dans la fiche financière législative accompagnant la proposition de la Commission portant établissement du programme Horizon 2020.

En ce qui concerne Horizon Europe, l'utilisation croissante de montants forfaitaires et l'élaboration en cours d'un coût unitaire facultatif (un taux journalier unique par bénéficiaire), remplaçant tous les calculs des coûts de personnel, contribueront à réduire le risque d'erreurs.

Suivi des recommandations formulées dans les rapports annuels 2019-2020

4.39. La Commission considère que toutes les recommandations formulées dans les rapports annuels précédents de la Cour ont été pleinement mises en œuvre, même si la concrétisation des mesures adoptées prendra un certain temps.

Recommandations

Recommandation n° 4.1 – Utilisation de l'assistant pour les frais de personnel

La Commission accepte cette recommandation, qui est actuellement mise en œuvre.

La Commission encourage en permanence l'utilisation de l'assistant pour les frais de personnel au moyen de diverses actions. Un guide de l'utilisateur détaillé figure sur le portail «Funding & tender», dans la section «Online manual/Grants/Grant Management/Periodic reports» du programme Horizon 2020.

L'assistant est à la disposition des bénéficiaires lorsqu'ils encodent des coûts dans leurs états financiers. L'utilisation de l'assistant est encouragée dans tous les webinaires sur le thème «Prévention des erreurs dans la déclaration des coûts de personnel dans le cadre du programme Horizon 2020» de 2021 (qui ont atteint un total de 98 783 vues), ainsi que dans les formations et les réunions avec les points de contact nationaux.

La Commission travaille actuellement à l'adaptation de l'assistant pour les frais de personnel à Horizon Europe.

Recommandation n° 4.2 – Orientations à l'intention des bénéficiaires

La Commission accepte cette recommandation. Il est de la plus haute importance de garantir une compréhension claire des règles propres à Horizon Europe, en particulier de celles relatives à l'éligibilité des coûts.

La Commission a déjà commencé sa mise en œuvre par les moyens suivants:

- des actions de sensibilisation et de communication ont déjà eu lieu depuis le début du programme Horizon Europe: l'accent a été placé sur les principales différences entre Horizon 2020 et Horizon Europe, notamment en ce qui concerne les aspects liés à l'éligibilité des coûts. Il convient de noter que deux journées des coordinateurs ont déjà été organisées et ont recueilli plus de 170 000 vues;
- le service de renseignements sur la recherche, un service d'assistance spécialisé fournissant des éclaircissements et des explications sur les programmes de recherche de l'UE (y compris Horizon 2020 et Horizon Europe), est déjà en place.

Recommandation n° 4.3 – Amélioration des contrôles ex ante

La Commission accepte cette recommandation, qui est actuellement mise en œuvre.

Les orientations actuelles pour les contrôles ex ante d'Horizon 2020 sur les paiements intermédiaires et finals disponibles dans GoFund comprennent déjà des «formulaires» thématiques spécifiques traitant de types de risques spécifiques.

L'un de ces formulaires couvre le risque de «calcul erroné du taux horaire (utilisation d'estimations, calcul erroné des heures productives, primes indûment incluses dans le taux horaire, etc.)».

Cette recommandation sera communiquée aux membres du réseau de recherche et d'innovation pour les praticiens ex ante (RINEC, un groupe créé en 2021 dans le but de partager les bonnes pratiques et de rationaliser les contrôles ex ante) et l'importance de la question sera une nouvelle fois soulignée.

La Commission évaluera également la faisabilité d'ajouter une clause de non-responsabilité qui apparaîtrait au moment de compléter les états financiers des bénéficiaires, leur rappelant que le nouveau calcul des taux horaires n'est pas autorisé.

Recommandation n° 4.4 – Orientations adressées aux auditeurs indépendants

La Commission accepte cette recommandation, qui est actuellement mise en œuvre.

La Commission a encore amélioré les orientations adressées aux auditeurs CFS en mettant à disposition sur le portail «Funding & Tenders» et sur YouTube une série de webinaires abordant les erreurs les plus courantes mises au jour lors des audits ainsi que les catégories de coûts les plus sujettes aux erreurs.

La Commission continuera à sensibiliser les auditeurs CFS.

Recommandation n° 4.5 – Fonctionnalités dans eGrants

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission continuera d'œuvrer à la poursuite de la numérisation en tant que moteur de simplification. Une amélioration future de ses outils numériques pourrait dès lors être escomptée. Pour le prochain programme-cadre de recherche et d'innovation, la Commission évaluera la faisabilité d'une extension des fonctionnalités disponibles dans eGrants pour l'évaluation des risques et les contrôles automatiques, conformément à sa politique de simplification.

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT ANNUEL 2021 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«CHAPITRE 5 – COHÉSION, RÉSILIENCE ET VALEURS»

INTRODUCTION AUX RÉPONSES DE LA COMMISSION

La politique de cohésion menée dans le cadre de la gestion partagée est mise en œuvre par les États membres par l'intermédiaire de divers programmes (415) et acteurs qui opèrent à l'échelon national, régional ou local, créant ainsi un cadre d'assurance à plusieurs niveaux. Les autorités de gestion sélectionnent les opérations et effectuent des vérifications de gestion portant sur les dépenses déclarées, formant ainsi la première ligne de défense dans la prévention et la détection d'irrégularités. Les autorités d'audit constituent le deuxième niveau de contrôle et confirment, sur la base d'audits de systèmes et d'audits d'échantillons représentatifs d'opérations, si les vérifications de gestion ont été efficaces en matière de prévention des irrégularités. La Commission fonde son processus d'assurance sur l'ensemble des résultats d'audit synthétisés dans des dossiers constitués aux fins de l'assurance, contenant les opinions d'audit et les taux d'erreur communiqués pour chaque programme, ainsi que sur les travaux d'audit supplémentaires qu'elle réalise elle-même afin d'évaluer, d'une part, l'efficacité des travaux des autorités responsables des programmes et, d'autre part, la fiabilité des opinions d'audit et des taux d'erreur communiqués.

Face à cette réalité diversifiée, la Commission fournit en toute transparence dans les rapports annuels d'activité (RAA) respectifs de la DG REGIO et de la DG EMPL:

- une évaluation détaillée de la situation de chaque programme, portant par exemple sur l'efficacité du fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle ou sur les taux d'erreur, fondée sur l'ensemble des résultats d'audit disponibles (voir les graphiques figurant respectivement aux pages 39 et 59 des RAA 2021 de la DG REGIO et de la DG EMPL);
- pour chaque programme, les taux d'erreur confirmés pour l'exercice comptable précédent et les taux d'erreur les plus récents communiqués, avant et après les corrections supplémentaires apportées par les autorités responsables des programmes à la suite d'audits, ainsi que l'avis d'audit de la Commission (voir les tableaux figurant à l'annexe 7B de chaque RAA).

Dans l'ensemble, depuis le début de la période pluriannuelle, la Commission a conclu qu'un plus grand nombre de programmes fonctionnaient bien ou suffisamment bien. Cela peut s'expliquer par les efforts continus investis dans le renforcement des capacités administratives, la formation, les mesures correctives prises à la suite d'audits, ainsi que par le partage de bonnes pratiques et d'outils. Les taux d'erreur spécifiques aux programmes sont agrégés dans un indicateur de performance clé portant sur la légalité et la régularité (ICP 4 pour la DG EMPL et ICP 5 pour la DG REGIO), présentés sous la forme d'une fourchette de taux d'erreur moyens pondérés confirmés pour tous les programmes et complétés par une valeur maximale afin de tenir compte d'éventuels risques supplémentaires (de 1,9 à 2,5 % pour la DG REGIO et de 1,7 à 2,4 % pour la DG EMPL).

La Commission présente également dans les RAA d'importantes corrections appliquées par les États membres (plus de 1,6 milliard d'euros de corrections définitives au total pour l'ensemble des comptes 2020-2021 reçus), y compris les corrections financières supplémentaires demandées par la Commission dans le cadre de la suite donnée à ses propres audits, aux audits de la Cour ou aux rapports de l'OLAF afin de ramener, au besoin, le risque résiduel en dessous de 2 % pour les programmes antérieurs (au total, au moins 193 millions d'euros en 2021) – voir l'annexe 7H des RAA de la DG REGIO et de la DG EMPL.

En 2021, la Commission a demandé aux autorités d'audit d'accorder une attention particulière aux nouvelles conditions d'éligibilité et aux flexibilités introduites par les modifications des mesures CRII/CRII+ pour faire face à la crise de la COVID-19, ainsi qu'à l'utilisation potentiellement injustifiée des procédures d'urgence dans les marchés publics. Elle a également continué de promouvoir activement le recours aux options de coûts simplifiés (OCS) ainsi que le financement non lié aux coûts (FNLAC) pour la période 2021-2027, étant donné que ces systèmes devraient normalement être moins exposés aux erreurs.

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS, RAPPORTS ANNUELS D'ACTIVITÉS (RAA) ET AUTRES DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

Résultats des tests sur les opérations et de l'examen/la réexécution des travaux d'audit

5.15 Le niveau d'erreur estimé par la Cour est demeuré stable par rapport aux années précédentes. La Commission assurera le suivi de l'ensemble des erreurs relevées par la Cour et demandera des corrections financières supplémentaires si une telle mesure est appropriée et juridiquement possible. La Commission observe également que l'estimation du taux d'erreur effectuée par la Cour ne concerne, pour plus d'un tiers, qu'un seul programme national et reflète un problème très spécifique.

Les estimations du niveau d'erreur communiqué dans les RAA 2021 de la DG REGIO et de la DG EMPL sont le fruit d'une analyse détaillée de la situation de chaque programme.

La Commission note que la valeur maximale de son estimation du taux d'erreur pour la politique de cohésion (2,5 %), qui est prise en considération dans le rapport annuel sur la gestion et la performance pour le calcul du risque global de la Commission au moment du paiement, se situe dans la fourchette d'erreur estimée par la Cour pour la troisième année consécutive.

La Commission estime que, dans le cas de deux opérations pointées par la Cour et relevant d'un des programmes 2007-2013, il n'existe aucune base juridique permettant d'imposer des corrections financières.

5.16 Les autorités d'audit jouent un rôle essentiel dans la détection des erreurs ayant entraîné d'importantes corrections financières et des retraits avant que les comptes du programme ne soient présentés à la Commission. Comme indiqué dans les RAA 2021 de la DG REGIO et de la DG EMPL, les États membres ont déduit de manière cumulée, depuis le début de la période 2014-2020, respectivement 12,2 milliards d'euros – pour des dépenses relevant du FEDER/FC – et 3,7 milliards d'euros – pour des dépenses relevant du FSE/de l'IEJ – de corrections définitives et de retraits temporaires dans les comptes, dont 15 % à 20 % à la suite des travaux des autorités d'audit.

Les autorités d'audit ont fait état d'un taux d'erreur total supérieur à 2 % pour environ un tiers des programmes, ce qui témoigne de leur capacité de détection.

La Commission convient que, dans des cas ponctuels, certaines erreurs n'ont pas été détectées ou ont été prises en compte de manière inappropriée dans le calcul du taux d'erreur communiqué.

5.17 Se fondant sur une typologie commune, la Commission et les autorités d'audit ont généralement relevé les mêmes catégories d'irrégularités que la Cour: dépenses inéligibles, marchés publics, piste d'audit et aides d'État. La Commission assurera le suivi de l'ensemble des erreurs relevées par la Cour et appliquera des corrections financières si une telle mesure est appropriée et juridiquement possible.

La Commission estime que, dans le cas de deux opérations pointées par la Cour et relevant d'un des programmes 2007-2013, il n'existe aucune base juridique permettant d'imposer des corrections financières.

Coûts inéligibles

5.18 - 5.19 Les vérifications de gestion constituent la première ligne de défense dans la prévention et la détection des erreurs, en particulier en ce qui concerne les coûts éligibles et le respect des règles.

La Commission a adressé aux États membres des orientations actualisées pour la période de programmation 2014-2020 qui, combinées à l'utilisation accrue des options de coûts simplifiés, visaient à améliorer davantage l'efficacité des vérifications de gestion dans la détection des coûts et des opérations non éligibles. L'efficacité des vérifications dépend toutefois du nombre d'agents disponibles pour ces vérifications dans les administrations concernées, du niveau de formation qu'ils ont reçu et de leur expérience en la matière.

La Commission prend des mesures préventives et correctives et demande des mesures correctrices dès que des déficiences sont détectées. Cela implique l'amélioration des outils méthodologiques, le recrutement de personnel supplémentaire, y compris d'experts, des activités de formation à l'utilisation de nouveaux outils ou à l'interprétation correcte des erreurs les plus fréquentes, ainsi que l'amélioration des procédures de sélection.

Pour que les vérifications de gestion deviennent plus efficaces et plus ciblées au cours de la période de programmation 2021-2027, elles sont désormais fondées sur les risques afin de mieux orienter les ressources administratives disponibles sur des sources d'erreur ciblées. Cela nécessite un ajustement continu des approches en matière de gestion des risques adoptées par les autorités de gestion, qui repose sur des mécanismes de communication efficaces entre les autorités responsables des programmes portant sur l'ensemble des résultats de contrôle et d'audit disponibles. La typologie des constatations d'audit communiquées aux autorités de gestion au fil des années devrait, en particulier, permettre à ces dernières 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.

Encadré 5.1 – Dépenses déclarées pour des activités en dehors de la zone d'éligibilité

Dans le cas des Pays-Bas, l'État membre a expliqué que le comité de suivi avait convenu, lors d'une session de 2016, d'un type d'opération identique à celui faisant l'objet de l'audit de la Cour (bénéficiaire non situé dans la zone éligible, mais activité bénéficiant directement à la zone éligible). Cet accord, inclus dans le procès-verbal du comité de suivi, n'a toutefois pas été repris dans le tableau proposé ultérieurement en vue de la décision formelle énumérant les opérations acceptées. Ce point a été clarifié par le comité de suivi en 2022.

5.22 Les bénéficiaires qui mettent en œuvre des opérations en faveur de participants ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation sont censés contrôler, de manière proportionnée, les déclarations sur l'honneur fournies par les participants, notamment en ce qui concerne leur statut professionnel, en utilisant toutes les sources indépendantes possibles. Toutefois, les bénéficiaires, ainsi que les autorités responsables des programmes, n'ont pas toujours accès aux bases de données relatives à la sécurité sociale ou à l'emploi, ce qui limite la possibilité de procéder dans la pratique à de telles vérifications.

Encadré 5.2 – Absence de vérification du statut des participants

Le statut de NEET des jeunes participants devrait être contrôlé sur la base de sources fiables et vérifiées, dans la mesure du possible, en tenant compte du fait que l'article 16 du règlement FSE ne définit pas la notion de personne ne travaillant pas ou ne suivant ni études ni formation. Par conséquent, il appartient aux États membres de décider quand il convient de vérifier si les participants sont éligibles et si les critères sont remplis.

Dans le cas du projet français (deux opérations) mentionné à la fin de l'encadré 5.2, le bénéficiaire a vérifié le statut des participants dans la base de données du service de l'emploi. L'éligibilité des participants a été vérifiée, mais la piste d'audit de ces contrôles n'a pas été complètement documentée.

La Commission est également consciente des difficultés rencontrées par de nombreux autres organismes de mise en œuvre ou bénéficiaires dans le cadre du FSE/de l'IEJ lorsqu'il s'agit d'accéder à des données confidentielles liées, par exemple, à la non-occupation des participants.

C'est la raison pour laquelle le RDC 2021-2027 n'envisage plus les NEET comme un critère d'éligibilité, mais comme un groupe cible, et ne fait donc référence qu'aux «jeunes», sans fixer de règles pour la définition du groupe cible, laquelle est laissée à la discrétion des États membres.

5.23 La Commission s'emploie activement à étendre progressivement l'utilisation des options de coûts simplifiés depuis leur introduction et considère que ces efforts se sont déjà traduits par des résultats positifs et ont permis de simplifier et de réduire sensiblement la charge administrative.

Ainsi que l'a recommandé la Cour lors d'audits précédents, la Commission continuera de promouvoir activement le recours aux OCS prévues dans le règlement portant dispositions communes pour la période 2021-2027, afin de réduire la charge administrative pesant sur les bénéficiaires, de promouvoir une stratégie orientée sur les résultats et de réduire encore le risque d'erreur.

Encadré 5.3 – Méthodes utilisées pour rembourser les bénéficiaires et déclarer les dépenses au budget de l'UE pour les OCS non conformes aux exigences réglementaires.

Dans les quatre cas signalés par la Cour concernant le programme irlandais, les autorités responsables du programme ont défini, dans différents documents destinés aux bénéficiaires, que les coûts éligibles au titre du FSE seraient fondés sur des OCS [taux forfaitaires définis à l'article 68, point b), et à l'article 68 *ter*, paragraphe 1, du RDC], tout en appliquant également des règles nationales de remboursement sur la base des coûts réels. Ce système double n'est pas recommandé par la Commission dans un souci de simplification pour les bénéficiaires. Toutefois, il ne va pas à l'encontre du RDC et n'a pas mis en péril le budget de l'UE, étant donné que les coûts réels dépassaient les montants déclarés au moyen des OCS.

Projets inéligibles

5.24 - 5.27 Pour deux projets relevant de la clôture d'un programme 2007-2013, la Commission estime qu'il n'y a pas de manquement juridique pour les raisons exposées dans l'encadré 5.4.

Pour les raisons exposées dans l'encadré 5.5, la Commission considère que les projets relevant d'un programme espagnol de l'IEJ étaient éligibles, mais que tous les coûts n'auraient pas dû être remboursés.

La Commission examinera avec l'État membre d'autres moyens de mettre en œuvre le programme audité de l'IEJ relevant du FSE pour la prochaine période de programmation.

Encadré 5.4 – Projets précédemment soutenus par des fonds nationaux et réaffectés en vue de recevoir un soutien de l'UE en dehors de la période d'éligibilité.

Les deux cas audités par la Cour se rapportent à la période de programmation 2007-2013 pour laquelle il n'existe aucune disposition concernant le moment auquel les opérations peuvent être sélectionnées. La seule prescription juridique était qu'en vertu de l'article 56 du règlement (CE) n° 1083/2006, les dépenses concernées devaient effectivement être payées au cours de la période d'éligibilité, c'est-à-dire entre le 1.1.2007 et le 31.12.2015, et qu'une opération mise en œuvre avant le 1.1.2007 n'était pas éligible à un soutien. Ces deux conditions ont été remplies dans les deux cas. Même si l'opération a effectivement été sélectionnée ultérieurement, cela ne compromet pas l'éligibilité des dépenses correspondantes qui ont été supportées au cours de la période d'éligibilité.

L'autorité de gestion a sélectionné les projets, de sorte que ceux-ci sont devenus partie intégrante du programme. Aussi la Commission ne considère-t-elle pas qu'il y a eu violation des dispositions juridiques applicables.

D'autres dispositions interdisant la sélection d'opérations matériellement achevées ont été introduites dans le RDC 2014-2020 à l'article 65, paragraphe 6. Toutefois, aucune disposition de ce type n'était en vigueur pour la période de programmation 2017-2013. Conformément à la recommandation de la Cour sur la rétroactivité des opérations relevant de la période de programmation 2014-2020 formulée dans le rapport annuel 2019, la Commission a rappelé à l'Italie qu'il était impossible de sélectionner pour cette période des opérations matériellement achevées.

Encadré 5.5 – Inscription rétroactive de NEET aux fins de la garantie pour la jeunesse

La plupart des participants étaient éligibles du fait qu'ils étaient sans emploi la veille du début de l'action menée dans le cadre de l'IEJ. Dans le cadre d'une inscription rétroactive, de jeunes NEET bénéficiant déjà de mesures nationales en faveur de l'emploi ont été retenus par le service public de l'emploi pour être intégrés dans le programme de l'IEJ. Le cadre juridique national autorise cette inscription rétroactive dans un certain délai, sous réserve d'autres conditions. Par la suite, les autorités espagnoles ont informé les participants de leur inscription.

La Commission a déjà appliqué une correction financière forfaitaire de 25 % sur la base de ses propres contrôles et audits. Elle estime que cette correction forfaitaire est suffisamment élevée pour tenir compte également des constatations supplémentaires de la Cour.

5.27 En ce qui concerne la durée minimale des contrats individuels à durée déterminée, les autorités nationales ont opté pour une durée minimale de 28 jours sur la base d'une conclusion du comité de l'emploi (EMCO) de décembre 2018, nonobstant une recommandation de la Commission.

Toutefois, dans la pratique, pour un nombre important de cas audités, la durée totale était supérieure à 6 mois. Cette durée a parfois été atteinte au moyen de plusieurs contrats consécutifs, conclus éventuellement avec différents employeurs. La Commission considère que, de manière générale, le programme a été mis en œuvre efficacement, car il rapproche les participants du marché du travail et augmente ainsi leurs chances d'emploi à long terme, comme en témoignent les statistiques fournies par l'État membre.

Infractions aux règles du marché intérieur

5.30 - 5.31 Ces dernières années, les erreurs liées aux aides d'État représentent une part plus faible des erreurs relevées par les autorités des États membres et la Commission.

Pour le dernier exercice comptable 2020-2021, sur la base de la typologie d'erreurs commune convenue avec les autorités d'audit, seulement 1,7 % des constatations observées par les États membres, et 9 % de celles observées par la Commission, concernaient des aides d'État.

La Commission continue de mettre en œuvre les mesures conçues dans le cadre de son plan d'action en matière d'aides d'État en repérant et en diffusant les bonnes pratiques et en proposant des formations à toutes les parties prenantes des Fonds ESI.

5.33 - 5.34 Les marchés publics, caractérisés par des règles nationales et européennes complexes, demeurent une source importante d'erreurs détectées et signalées par les autorités d'audit. La Commission considère que les autorités d'audit détectent mieux aujourd'hui ce type de problèmes liés aux marchés publics, signe que les actions en matière de renforcement des capacités administratives mises en œuvre dans le cadre du plan d'action de la Commission sur les marchés publics portent leurs fruits. Cela se reflète également dans le nombre relativement limité d'erreurs en rapport avec les marchés publics signalées par la Cour.

La décision de la Commission relative aux corrections financières à appliquer à la suite d'erreurs en rapport avec les marchés publics, mise à jour en mai 2019, contribue également à cette meilleure détection des erreurs en offrant une approche harmonisée à la Commission et aux autorités des États membres responsables des programmes lorsqu'elles traitent des irrégularités en matière de marchés publics [décision C(2019) 3452].

Toutefois, la Commission poursuit ses actions dans le cadre de son plan d'action en matière de marchés publics afin de veiller à ce que les bénéficiaires (pouvoirs adjudicateurs) et les autorités responsables des programmes continuent d'améliorer leurs pratiques dans le domaine des marchés publics et de renforcer leurs capacités administratives en la matière.

Encadré 5.7 - Faiblesses en matière de vérification et d'exécution des clauses contractuelles

En ce qui concerne les contrats d'achat anticipé (voir encadré 5.7), les fabricants ont présenté une ventilation détaillée des coûts de production à l'équipe conjointe de négociation, composée de

représentants de sept États membres, choisis parmi les membres du comité directeur, et de fonctionnaires de la Commission. Ces informations ont été jugées suffisantes étant donné qu'au moment des négociations, il n'existait pas encore de vaccin contre la COVID-19. Toutefois, en raison du secret commercial entourant les négociations, aucune trace écrite de cette ventilation n'a été conservée.

Tous les contrats d'achat anticipé comportent une clause selon laquelle la Commission a le droit d'effectuer des contrôles et vérifications sur place jusqu'à cinq ans après le paiement final. Chacun des quatre contrats d'achat anticipé examinés par la Cour a donné lieu à la mise au point d'un vaccin qui a obtenu une autorisation de mise sur le marché conditionnelle et, dans tous les cas sauf un, les fabricants ont livré les quantités convenues dans le contrat d'achat anticipé. Ainsi, ce n'est que dans ce seul cas de non-conformité qu'il a été nécessaire de procéder à des contrôles approfondis: les éléments de preuve recueillis en 2021 ont pu être utilisés à l'avantage de la Commission et des États membres dans le cadre de la procédure judiciaire en référé engagée à l'encontre du fabricant, laquelle a connu une issue positive.

Un des contrats d'achat anticipé prévoit un paiement préalable au fabricant permettant de s'assurer la livraison du volume de doses de vaccins commandé, assorti d'une garantie totale sur l'investissement, c'est-à-dire d'un reversement intégral du paiement initial, notamment en cas de non-obtention de l'autorisation de mise sur le marché ou de non-livraison des doses commandées.

Travaux des autorités d'audit

5.40 - 5.41 Dans le cadre de la gestion partagée, les autorités de gestion des programmes contrôlent en premier lieu les dépenses déclarées par les bénéficiaires. Il s'agit de la première ligne de défense mise en place pour garantir la légalité et la régularité des dépenses. Les autorités d'audit effectuent des audits de deuxième niveau afin de tester la qualité des vérifications de gestion.

En 2021, la Commission a continué de coopérer de manière approfondie avec les autorités d'audit des programmes afin de garantir un cadre de contrôle et d'assurance cohérent et solide, y compris dans des conditions de restrictions pratiques des audits pendant la pandémie, et d'améliorer la qualité des travaux d'assurance en fonction des besoins, en renforçant les capacités de détection et de correction nécessaires.

Comme indiqué dans les RAA de la DG REGIO et de la DG EMPL, la Commission a notamment détecté des faiblesses et demandé des améliorations pour 15 autorités d'audit ou organismes responsables des audits dans le cadre du FEDER et/ou du FSE/de l'IEJ sur un total de 116 autorités d'audit pour la politique de cohésion. Ces autorités d'audit sont chargées de contrôler respectivement 6,5 % des dépenses au titre du FEDER/FC et 8,5 % des dépenses dans le cadre du FSE/de l'IEJ/du FEAD.

5.41 Au niveau des programmes, s'agissant des comptes approuvés en 2021, la Commission a confirmé respectivement un taux d'erreur total résiduel (TETR) inférieur au seuil de signification pour 243 programmes relevant du FEDER/FC (83 %, y compris, dans certains cas, des ajustements sans incidence significative) et pour 167 programmes relevant du FSE/de l'IEJ/du FEAD (78 %, y compris dans certains cas, après ajustements effectués sans incidence significative), ainsi qu'un taux d'erreur résiduel total supérieur au seuil de signification pour 50 programmes relevant du FEDER/FC (17 %) et pour 48 programmes relevant du FSE/de l'IEJ/du FEAD (22 %). Les programmes dépassant le seuil de signification ne représentent en 2021 qu'un cinquième (20 %) des programmes relevant de la politique de cohésion.

En outre, conformément aux prescriptions juridiques, les deux cas dans lesquels les autorités d'audit avaient inclus des avances à des instruments financiers ont été communiqués dans les RAA aux fins de l'ICP sur la légalité et la régularité, mais ne peuvent donner lieu à des corrections financières supplémentaires.

5.42 Concernant un autre dossier constitué aux fins de l'assurance dont le TETR a été recalculé par la Cour comme étant au-delà de 2 %, il n'existe pas de base juridique pour l'application de corrections supplémentaires. La Commission considère dès lors que le TETR demeure, en l'espèce, inférieur à 2 %.

5.43 Ces dernières années, le pourcentage de programmes pour lesquels la Commission a recalculé un TETR supérieur au seuil de signification demeure stable pour les PO relevant du FEDER/FC (environ 13 %) et diminue pour les PO relevant du FSE/de l'IEJ/du FEAD de 40 % en 2017 à 11 % en 2021.

La Commission observe que les dossiers constitués aux fins de l'assurance pour lesquels la Cour a recalculé un TETR supérieur à 2 % portaient, dans certains cas, sur une augmentation limitée du TETR.

5.44 - 5.45 La Commission convient que les erreurs et irrégularités devraient être détectées et corrigées en premier lieu par les autorités de gestion. C'est la raison pour laquelle elle continue d'aider ces autorités à améliorer leurs capacités administratives en proposant des orientations, un soutien ciblé, une formation continue et un développement professionnel, ainsi qu'une aide afin de simplifier les procédures et éviter la surréglementation. Lorsqu'il est constaté que les autorités de gestion n'ont pas relevé certaines erreurs, la Commission exige des mesures correctrices ciblées afin d'améliorer la qualité et la quantité des vérifications effectuées par les autorités concernées avant la déclaration des dépenses. En outre, la Commission encourage également les autorités d'audit à rendre compte et à discuter avec les autorités de gestion des erreurs qu'elles n'ont pas relevées afin d'améliorer leurs capacités de prévention et de détection, en mettant en place des orientations supplémentaires ou des formations ciblées à l'intention des agents administratifs concernés.

La Commission estime avoir une assurance raisonnable concernant les travaux de la plupart des autorités d'audit, à l'exception d'un nombre limité d'autorités qui nécessitent d'importantes améliorations de leurs capacités d'audit pour remédier aux faiblesses constatées (voir la réponse commune de la Commission aux points 5.40 et 5.41 ci-dessus).

Des améliorations concrètes ont été apportées ces dernières années sur la base de mesures correctrices ciblées recommandées dans plusieurs cas où des faiblesses avaient été constatées, comme illustré dans les RAA respectifs.

La Commission évalue la fiabilité des autorités d'audit non seulement sur la base des taux d'erreur recalculés (qui peuvent être influencés par des erreurs individuelles ayant une incidence statistique importante), mais aussi sur la base d'un certain nombre de critères qui, s'ils ne sont pas évalués de manière satisfaisante, révèlent des faiblesses systémiques dans les travaux des autorités d'audit.

La Commission a instauré une coopération solide et continue avec toutes les autorités d'audit, qui passe notamment par le partage d'outils d'audit communs, tels que des listes de vérification détaillées, l'échange de bonnes pratiques entre pairs et un développement professionnel continu du personnel des autorités d'audit.

5.46 La Commission encourage de manière continue et proactive une bonne communication entre les autorités d'audit et les autorités de gestion des programmes, comme illustré par exemple dans la «Charte des bonnes pratiques» dont l'utilisation est recommandée par la communauté

d'audit (Commission et autorités d'audit des États membres) lors de la réalisation d'audits dans le cadre de la politique de cohésion. La Commission estime qu'un exercice de communication et de retour d'information efficace de ce type est essentiel pour améliorer les systèmes de contrôle et mieux cibler les vérifications de gestion.

5.47 Dans les RAA respectifs de la DG REGIO et de la DG EMPL, la Commission a mentionné que les autorités d'audit recouraient peu à la solution plus flexible qui leur était offerte en matière d'échantillonnage en réponse à la crise de la COVID-19. Malgré la crise sanitaire, les restrictions et l'augmentation de la charge de travail pesant sur les administrations publiques, les autorités d'audit ont continué à utiliser des méthodes statistiques pour plus de 91 % (REGIO 91 %, EMPL 92 %) des dépenses inscrites dans les comptes 2019/2020. Ces chiffres étaient encore plus élevés pour les derniers comptes présentés au 1^{er} mars 2022, pour lesquels les autorités d'audit ont utilisé des échantillons statistiques pour plus de 94 % (REGIO 94 %, EMPL 96 %) en moyenne des dépenses certifiées. Cette solution plus flexible était temporaire et prend fin après l'exercice comptable 2019/2020.

5.48 et 5.50 Comme elle l'a indiqué dans sa réponse au point 5.44, la Commission travaille en permanence avec les autorités d'audit afin d'améliorer la piste d'audit pour leurs travaux d'audit, y compris, au besoin, pour l'échantillonnage.

La Commission continuera à promouvoir les bonnes pratiques mentionnées dans le document de réflexion sur la documentation des audits élaboré conjointement par un groupe de travail composé d'autorités d'audit et de représentants de la Commission, comme indiqué dans le rapport annuel 2019 de la Cour dans l'encadré 5.8. Elle rappellera aux autorités d'audit concernées qu'elles doivent conserver une piste d'audit adéquate pour le tirage de leurs échantillons.

5.52 La Commission a récemment rappelé aux autorités d'audit que, dans le cadre de la suite donnée à la recommandation n° 5.2 de la Cour figurant dans le rapport annuel 2020, les listes de contrôle utilisées aux fins de l'audit des opérations devaient indiquer si un soupçon de fraude avait été décelé. Elle se félicite de l'amélioration de la situation et continuera de rappeler aux autorités d'audit de documenter de manière complète, dans leur liste de contrôle, les travaux réalisés sur le terrain en matière de détection de la fraude.

Travaux d'assurance de la Commission et communication du taux d'erreur résiduel dans ses rapports annuels d'activités

5.54 - 5.56 La Commission a conçu son système d'assurance de manière à permettre aux directeurs généraux de fournir une assurance pour chacun des 418 PO individuels, conformément aux obligations qui leur incombent en tant qu'ordonnateurs délégués. 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 fait part de la nécessité d'éventuelles corrections financières supplémentaires dans les RAA, sur la base d'une méthodologie approfondie et solide appliquée pour chaque programme opérationnel.

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 niveau maximal pour cet ICP (scénario le plus défavorable) en tenant compte de toutes les informations non confirmées en attente de validation. Elle a également inclus, à partir de cette année, une majoration du risque pour certains PO qui n'ont jamais été audités par la Commission elle-même ou sur la base des constatations d'audit antérieures de l'autorité d'audit.

En outre, les dispositions applicables prévoient la possibilité pour les autorités nationales et la Commission d'effectuer des audits et de mettre en œuvre toute correction financière supplémentaire requise au cours d'une période pluriannuelle (y compris au moyen d'audits réalisés

jusqu'à trois ans après l'année de l'approbation des comptes). Cette possibilité offerte par le colégislateur est importante pour que la Commission soit en mesure d'exercer ses responsabilités en matière d'exécution du budget de l'UE dans le cadre de programmes pluriannuels.

Enfin, la Commission signale dans les RAA respectifs que, pour les exercices comptables précédents, après la conclusion des procédures contradictoires menées avec les autorités responsables des programmes et, le cas échéant, la mise en œuvre par les autorités nationales des corrections financières pertinentes supplémentaires, la DG REGIO et la DG EMPL peuvent toutes deux conclure que le risque au moment de la clôture est estimé, comme prévu, à un niveau bien en deçà de 2 %.

5.57 La Commission note que les valeurs maximales de son estimation du taux d'erreur pour la rubrique 2/sous-rubrique 2a du CFP (2,3 %/2,5 %) qui sont prises en considération dans le rapport annuel sur la gestion et la performance pour le calcul du risque global de la Commission au moment du paiement se situent dans la fourchette d'erreur estimée par la Cour.

5.59 La Commission renvoie aux réponses apportées dans le cadre du rapport spécial mentionné par la Cour.

5.60 – Premier tiret: La Commission estime que son évaluation détaillée, fondée sur une combinaison de contrôles documentaires et de contrôles sur place couvrant les différents programmes individuels et dossiers aux fins de l'assurance, en fonction des risques qui leur sont attribués, lui permet d'établir une estimation raisonnable et équitable des taux d'erreur pour chaque programme et de manière cumulative pour tous les programmes.

En outre, la Commission fait remarquer que son estimation du niveau d'erreur (IPC) communiqué dans les RAA de 2019 et 2020 est exprimée sous la forme d'une fourchette comportant des risques maximaux. Bien qu'elle soit inférieure au niveau d'erreur estimatif de la Cour, cette fourchette se situe dans l'intervalle calculé par la Cour pour les déclarations d'assurance de 2019 et 2020.

Les IPC publiés sont confirmés par le directeur général pour les dépenses correspondantes effectuées au cours de l'année de référence. Il s'agit d'une estimation du risque global au moment du paiement pour les programmes de cohésion pris ensemble au moment de leur divulgation, compte tenu de toutes les informations disponibles à ce moment-là.

Deuxième tiret: La Commission considère que les contrôles documentaires qu'elle effectue chaque année pour chaque programme constituent une approche efficace et proportionnée pour les programmes dont on constate qu'ils présentent de manière fiable des taux d'erreur faibles année après année. Pour d'autres programmes jugés plus risqués, les audits de conformité menés sur place complètent l'examen documentaire.

Le contrôle documentaire, effectué par la Commission, de l'intégralité des rapports annuels de contrôle et des opinions d'audit reçus s'appuie sur les informations fournies dans le dossier constitué aux fins de l'assurance, en tenant compte des connaissances cumulées et des travaux d'audit précédents menés sur l'autorité d'audit et le PO concernés (y compris les propres audits de la Commission, les audits de la Cour et les rapports d'audit des systèmes nationaux) et est complété par une communication avec les autorités d'audit dès lors que cela est jugé nécessaire pour obtenir des éclaircissements ou réaliser des vérifications ciblées.

En ce qui concerne les dossiers constitués aux fins de l'assurance reçus en 2021, la DG EMPL a recalculé le taux d'erreur résiduel communiqué pour 38 programmes et la DG REGIO pour 49 programmes uniquement sur la base de l'examen documentaire.

Comme expliqué ci-dessus, la Commission a achevé son calcul du risque maximal uniquement pour les programmes faisant l'objet d'un examen documentaire.

Troisième tiret: Comme la Commission l'a indiqué dans sa stratégie d'audit, les travaux d'audit se concentrent sur les autorités d'audit auxquelles la Commission ne pouvait pas encore se fier de manière adéquate et sur celles qui ont fait l'objet d'un examen limité jusqu'à présent ou sur celles pour lesquelles de nouveaux risques sont apparus. En outre, l'audit d'un certain nombre d'autres autorités d'audit, qui se sont révélées moins à risque, s'avère également nécessaire au fil du temps. La nouvelle direction conjointe d'audit de la cohésion fera en sorte de suffisamment documenter le processus pour l'établissement de ses futurs plans d'audit afin de veiller à ce que les liens avec les résultats de l'évaluation des risques ainsi que d'autres critères considérés soient clairement indiqués et expliqués.

Quatrième tiret: Conformément au cadre réglementaire 2014-2020, les États membres certifient les dépenses et rendent compte des résultats de leurs contrôles et audits dans les dossiers constitués aux fins de l'assurance présentés au plus tard le 15 février de chaque année.

Les réserves figurant dans les RAA se fondent sur les informations disponibles au moment de la signature du RAA, notamment sur l'évaluation des incidences des insuffisances précédentes sur les taux d'erreur et opinions d'audit communiqués les plus récents.

Ainsi, dans son RAA 2020, la DG EMPL a indiqué que quatre réserves étaient fondées sur des questions (insuffisances ou doutes) relatives à la fiabilité des taux d'erreur communiqués les années précédentes et restant encore sans réponses. En cas de doutes ou de risques identifiés, la Commission applique donc une approche prudente dans les informations propres incluses dans les RAA et évalue le niveau de risque pour les programmes concernés à un taux forfaitaire; le cas échéant, elle émet en outre des réserves supplémentaires.

La vérification de la légalité et de la régularité des dépenses est un exercice continu se déroulant tout au long de la période durant laquelle la réglementation permet l'exécution d'audits, alors que le RAA fournit un aperçu de la situation à un moment donné (avril) pour les dépenses concernées au cours de l'année de référence (exigence du règlement financier). Au moment de la signature du RAA, la Commission n'est pas en mesure d'anticiper les résultats d'audits qui ont lieu après la date de la signature en question. Elle poursuivra donc ses travaux d'évaluation et d'audit afin de confirmer ou de recalculer les taux d'erreur communiqués (qui ne sont pas encore considérés comme définitifs) et demandera, le cas échéant, les corrections financières supplémentaires nécessaires. Ces informations seront communiquées en toute transparence dans les prochains RAA.

5.62 La Commission renvoie à ses RAA 2021 pour plus de détails sur la méthode utilisée pour calculer les risques maximaux, basée sur un examen documentaire systématique pour chaque programme ainsi que sur des audits de conformité fondés sur les risques afin de confirmer et/ou d'ajuster les taux d'erreur communiqués par les autorités d'audit, ainsi que sur l'application d'une approche prudente utilisant des taux majorés ou des taux forfaitaires pour couvrir d'éventuels risques supplémentaires (voir la note de bas de page 51 du RAA de la DG REGIO et la note de bas de page 73 du RAA de la DG EMPL). En ce qui concerne les programmes audités au cours d'exercices comptables antérieurs, la Commission souligne que tous ses audits et les recommandations correspondantes font l'objet d'un suivi approprié auprès des autorités responsables des programmes et ne peuvent être clôturés tant que toutes les mesures correctrices demandées ne sont pas effectivement mises en place, de sorte que les risques soient correctement atténués et que les problèmes relevés au cours de ces audits ne se reproduisent plus. La Commission considère que cette approche constitue une source d'assurance efficace et raisonnable, qui préserve en outre le rapport coût-efficacité des contrôles relevant de sa responsabilité.

5.63 - 5.64 En plus de ses audits de conformité, la Commission effectue également des missions d'enquête et des travaux administratifs qui peuvent l'amener à ajuster des taux d'erreur résiduels, potentiellement supérieurs à 2 % dans certains cas. Elle effectue également d'autres types d'audits (par exemple, des audits thématiques ou des audits de systèmes au niveau des autorités de gestion ou des organismes intermédiaires).

En 2021, les audits de conformité de la Commission étaient essentiellement fondés sur le risque. En conséquence, la Commission considère que, d'après les résultats de ses audits mentionnés par la Cour dans le présent paragraphe, son évaluation des risques était pertinente. En outre, avec la création de la direction conjointe d'audit de la cohésion, un seul audit est désormais réalisé pour les programmes plurifonds ou pour les régions bénéficiant de deux programmes monofonds. Ces audits auraient été comptabilisés deux fois par le passé (un pour chaque direction générale). Le nombre d'audits ne peut donc pas être totalement comparé à celui des années précédentes.

La Commission valide ses constatations d'audit avec les autorités d'audit lors d'une procédure contradictoire, tel que prévu dans la base juridique, et en contrôle les conclusions finales afin de déterminer les causes profondes des erreurs supplémentaires détectées, et d'améliorer la capacité de détection des autorités d'audit en question.

Dans les RAA respectifs de la DG REGIO et de la DG EMPL, la Commission a fait état de graves faiblesses dans les travaux de 15 autorités d'audit ou de leurs organismes de contrôle. Elle examine de nombreux aspects afin d'évaluer l'efficacité et la fiabilité des travaux d'une autorité d'audit, le taux d'erreur n'étant qu'un de ces aspects. Dans un certain nombre de cas, les erreurs supplémentaires qu'elle détecte sont plus occasionnelles et, malgré la possibilité d'une incidence extrapolée notable sur le taux d'erreur, celles-ci ne révèlent pas de faiblesse systémique au niveau de l'autorité d'audit.

5.64 En 2021, les audits effectués par la DG REGIO comprenaient 18 audits de conformité, 15 missions d'enquête et 13 audits thématiques, dont 4 portaient sur des conflits d'intérêts.

Les audits réalisés par la DG EMPL incluaient 17 audits de conformité, 4 enquêtes sur les faits et 3 audits thématiques, ainsi que 2 audits effectués au Royaume-Uni et 6 audits portant sur la fiabilité des indicateurs de performance.

Aucune référence, dans les rapports annuels d'activités, à la procédure de sauvegarde de l'état de droit engagée contre la Hongrie

5.65 Le rapport annuel d'activité 2021 de la DG BUDG fait largement référence au régime général de conditionnalité, en particulier dans la section «Objectif spécifique n° 5.2 – Renforcer la protection du budget de l'UE contre les risques financiers, y compris par l'intermédiaire du système EDES, les défaillances généralisées de l'état de droit dans les États membres grâce à une plus grande transparence, au partage des connaissances et à une responsabilisation fondée sur un dialogue régulier entre toutes les parties prenantes concernées». Les actions menées dans ce cadre sont complétées par les réalisations pour la fin 2021/début 2022 mentionnées à l'annexe 2 du rapport annuel d'activité 2021 de la DG BUDG, sous la rubrique «Guider l'application et la mise en œuvre du nouveau règlement relatif à la conditionnalité aux fins de la protection du budget de l'UE». Le règlement relatif à la conditionnalité est un instrument transversal qui prévoit que des mesures appropriées soient prises lorsqu'il est établi que des violations des principes de l'État de droit portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection des intérêts financiers de l'Union, d'une manière suffisamment directe. Ce règlement s'applique si aucune autre procédure prévue par le droit de l'Union ne permet de protéger plus efficacement le budget de l'Union.

L'adoption de mesures (qui pourraient inclure la suspension des engagements, la suspension des paiements, etc., conformément à l'article 5 du règlement sur la conditionnalité) relève de la

responsabilité du Conseil (à la majorité qualifiée), sur proposition de la Commission. Par conséquent, les mesures prises ne relèvent pas de la responsabilité d'un ordonnateur délégué particulier et sont communiquées au niveau institutionnel dans le rapport annuel sur la gestion et la performance.

Étant donné que la Commission est tenue de respecter pleinement le caractère contradictoire de la procédure prévue par le règlement relatif à la conditionnalité, elle ne peut pas anticiper la décision que le Conseil prendra au final sur les éventuelles propositions de la Commission.

L'ordonnateur délégué tiendra toutefois compte, dans son évaluation des risques, des éléments pertinents susceptibles d'apparaître dans le cadre de la procédure prévue par le règlement relatif à la conditionnalité et sur lesquels il a la possibilité d'agir en vertu de la base juridique sectorielle.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

5.66 Le niveau d'erreur estimé par la Cour est demeuré stable par rapport aux années précédentes. La Commission assurera le suivi de l'ensemble des erreurs relevées par la Cour et demandera des corrections financières supplémentaires si une telle mesure est appropriée et juridiquement possible.

Les estimations du niveau d'erreur indiqué dans les RAA 2021 de la DG REGIO et de la DG EMPL sont le fruit d'une analyse détaillée de la situation de chaque programme.

La Commission note que les valeurs maximales de son estimation du taux d'erreur pour la rubrique 2/sous-rubrique 2a du CFP (2,3 %/2,5 %) qui sont prises en considération dans le rapport annuel sur la gestion et la performance pour le calcul du risque global de la Commission au moment du paiement se situent dans la fourchette d'erreur estimée par la Cour.

La Commission estime que, dans le cas de deux opérations pointées par la Cour et relevant d'un des programmes 2007-2013, il n'existe aucune base juridique permettant d'imposer des corrections financières.

Elle observe également que l'estimation du taux d'erreur effectuée par la Cour ne concerne, pour plus d'un tiers, qu'un seul programme national et reflète un problème très spécifique. Elle considère que les projets connexes étaient éligibles, mais que tous les coûts n'auraient pas dû être remboursés.

5.68 Le modèle d'assurance actuel adopté dans le cadre de la politique de cohésion vise à atteindre un taux d'erreur résiduel inférieur à 2 % pour chaque programme individuellement, et pour chaque année. Si tel n'est pas le cas, la Commission dispose des outils lui permettant de détecter les différents programmes concernés et d'appliquer les corrections financières supplémentaires nécessaires, lorsque les erreurs résiduelles individuelles dépassent effectivement les 2 %.

5.69 Les vérifications de gestion constituent la première ligne de défense contre les erreurs et devraient avoir une efficacité plus grande pour prévenir et détecter les erreurs au premier niveau dans un certain nombre de programmes. La Commission rend compte de l'efficacité du fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle dans les RAA de la DG REGIO et de la DG EMPL (pages 39 et 59, respectivement) et a conclu que ces systèmes s'étaient améliorés au fil du temps et fonctionnaient désormais bien ou suffisamment bien pour 90 % des programmes.

5.70 La Commission estime que les travaux des autorités d'audit et de leurs organismes de contrôle peuvent être globalement considérés comme fiables, à l'exception de quelques cas clairement indiqués dans les RAA.

Dans certains cas, les erreurs supplémentaires détectées sont occasionnelles et ne révèlent pas de faiblesse systémique au niveau de l'autorité d'audit.

En outre, conformément aux prescriptions juridiques, dans deux cas, les autorités d'audit ont calculé des taux d'erreur résiduels en y incluant les avances faites à des instruments financiers. Pour ces cas, la Commission communique dans les RAA un taux d'erreur supérieur à 2 % sans ces avances aux fins de l'ICP sur la légalité et la régularité, mais elle ne peut imposer de corrections financières supplémentaires.

Concernant un autre dossier constitué aux fins de l'assurance dont le TETR a été recalculé par la Cour comme étant au-delà de 2 %, il n'existe pas de base juridique pour l'application de corrections supplémentaires. La Commission considère dès lors que le TETR demeure, en l'espèce, inférieur à 2 %.

La Commission continuera de travailler en étroite collaboration avec les autorités de gestion et d'audit des programmes concernés, d'assurer le suivi des conclusions acceptées et de garantir, à terme, un niveau d'erreur résiduel inférieur à 2 % pour tous les programmes, en utilisant les instruments réglementaires pour appliquer des corrections financières supplémentaires si une telle mesure est jugée nécessaire.

5.71 La Commission met en place des procédures d'audit afin d'obtenir l'assurance raisonnable pour chaque programme que les taux d'erreur communiqués chaque année par les différentes autorités d'audit sont acceptables ou qu'il existe des indications ou des éléments probants montrant que des niveaux significatifs d'erreurs subsistent.

Le fait qu'un taux d'erreur résiduel soit supérieur à 2 % au cours d'une année donnée, bien que l'autorité d'audit ait communiqué un taux inférieur à 2 %, n'est pas nécessairement le signe d'une déficience grave ou systématique dans les travaux de l'autorité d'audit. Il se peut que certaines erreurs ponctuelles non détectées, parfois complexes, ne soient pas toujours représentatives du travail effectué par l'autorité d'audit et s'expliquent par des interprétations divergentes de la législation applicable (voir également la réponse de la Commission au point 5.70).

En outre, la Commission évalue les travaux des autorités d'audit en tenant compte de différents paramètres, dont les résultats des audits des systèmes, en plus des taux d'erreur recalculés.

5.72 Dans le rapport annuel sur la gestion et la performance, la Commission utilise les risques au moment du paiement communiqués par les DG dans leurs RAA, qui ont fait l'objet d'un examen de qualité minutieux et structuré.

Compte tenu de sa segmentation plus détaillée des dépenses en fonction des profils de risque et des systèmes de contrôle, la Commission, lors de la détection des erreurs et en s'appuyant également sur les travaux de la Cour, est à même de reconnaître la partie spécifique de la population du programme qui est la plus à risque. Elle est donc en mesure de donner une vision différenciée du niveau d'erreur dans les paiements effectués et de mettre clairement en évidence les domaines où des améliorations sont nécessaires.

La Commission relève que ses estimations se situent dans les intervalles calculés par la Cour. Elle estime que ses évaluations détaillées conduisent à une estimation des taux d'erreur qui reflète fidèlement la réalité de la situation sur le terrain pour chaque programme et de manière cumulative pour tous les programmes.

5.73 Le rapport annuel d'activité 2021 de la DG BUDG fait largement référence au régime général de conditionnalité, en particulier dans la section «Objectif spécifique n° 5.2 – Renforcer la protection du budget de l'UE contre les risques financiers, y compris par l'intermédiaire du système EDES, les défaillances généralisées de l'état de droit dans les États membres grâce à une plus grande transparence, au partage des connaissances et à une responsabilisation fondée sur un dialogue régulier entre toutes les parties prenantes concernées». Les actions menées dans ce cadre sont complétées par les réalisations pour la fin 2021/début 2022 mentionnées à l'annexe 2 du rapport annuel d'activité 2021 de la DG BUDG, sous la rubrique «Guider l'application et la mise en œuvre du nouveau règlement relatif à la conditionnalité aux fins de la protection du budget de l'UE». Le règlement relatif à la conditionnalité est un instrument transversal qui prévoit que des mesures appropriées soient prises lorsqu'il est établi que des violations des principes de l'État de droit portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection des intérêts financiers de l'Union, d'une manière suffisamment directe. Ce règlement s'applique si aucune autre procédure prévue par le droit de l'Union ne permet de protéger plus efficacement le budget de l'Union.

L'adoption de mesures (qui pourraient inclure la suspension des engagements, la suspension des paiements, etc., conformément à l'article 5 du règlement sur la conditionnalité) relève de la responsabilité du Conseil (à la majorité qualifiée), sur proposition de la Commission. Par conséquent, les mesures prises ne relèvent pas de la responsabilité d'un ordonnateur délégué particulier et sont communiquées au niveau institutionnel dans le rapport annuel sur la gestion et la performance.

Étant donné que la Commission est tenue de respecter pleinement le caractère contradictoire de la procédure prévue par le règlement relatif à la conditionnalité, elle ne peut pas anticiper la décision que le Conseil prendra au final sur les éventuelles propositions de la Commission.

L'ordonnateur délégué tiendra toutefois compte, dans son évaluation des risques, des éléments pertinents susceptibles d'apparaître dans le cadre de la procédure prévue par le règlement relatif à la conditionnalité et sur lesquels il a la possibilité d'agir en vertu de la base juridique sectorielle.

5.74 Dans tous les contrats d'achat anticipé, la Commission a le droit d'effectuer des contrôles et vérifications sur place jusqu'à cinq ans après le paiement final. Les vérifications auront donc lieu en temps utile compte tenu de la pandémie actuelle. Voir aussi la réponse de la Commission à l'encadré 5,7.

Recommandations

5.75 - 5.77 La Commission assure un suivi rigoureux des recommandations de la Cour qu'elle a acceptées aux fins de leur mise en œuvre dans le délai convenu. En ce qui concerne la recommandation n° 6.1 du rapport annuel 2018 de la Cour, la Commission est d'avis qu'elle a donné suite à cette recommandation, compte tenu également de l'article 40 révisé du RDC pour la période 2014-2020, qui établit un nouveau modèle d'assurance pour les programmes relevant de l'initiative en faveur des PME.

Recommandation n° 5.1 – Méthode utilisée pour rembourser les bénéficiaires lorsque des OSC sont appliquées pour déterminer la contribution de l'UE au programme

La Commission accepte la recommandation, en particulier en ce qui concerne le programme irlandais audité par la Cour.

Recommandation n° 5.2 – Contributions des dispositifs nationaux à la réalisation des objectifs du FSE

La Commission accepte la recommandation.

La Commission considère que les opérations auditées par la Cour ont contribué à la réalisation des objectifs du programme, bien que certains participants inéligibles aient été trouvés. La Commission examinera avec l'État membre d'autres moyens de mettre en œuvre le programme audité de l'IEJ relevant du FSE pour la prochaine période de programmation.

Recommandation n° 5.3 – Vérification du statut de jeune NEET par les autorités responsables des programmes

La Commission accepte la recommandation.

Le statut de NEET des jeunes participants devrait être contrôlé sur la base de sources fiables et vérifiées, dans la mesure du possible, en tenant compte du fait que l'article 16 du règlement FSE ne définit pas la notion de personne ne travaillant pas ou ne suivant ni études ni formation. Par conséquent, il appartient aux États membres de décider quand il convient de vérifier si les participants sont éligibles et si les critères sont remplis.

La Commission est également consciente de la difficulté rencontrée par de nombreux organismes de mise en œuvre ou bénéficiaires dans le cadre du FSE/de l'IEJ lorsqu'il s'agit d'accéder à des données confidentielles liées, par exemple, à la non-occupation des participants.

C'est la raison pour laquelle le RDC 2021-2027 n'envisage plus les NEET comme un critère d'éligibilité, mais comme un groupe cible, et se réfère donc uniquement aux «jeunes», sans fixer de règles relatives à la définition du groupe cible, laquelle est laissée à la discrétion des États membres.

Recommandation n° 5.4 – Respect des contrats d'achat anticipé de vaccins contre la COVID-19 par les fabricants

La Commission accepte la recommandation.

Dans tous les contrats d'achat anticipé, la Commission a le droit d'effectuer des contrôles et vérifications sur place jusqu'à cinq ans après le paiement final.

Même si la Commission s'est engagée à garantir que les fabricants de vaccins contre la COVID-19 respectent les conditions des contrats d'achat anticipé, elle a l'intention de procéder à des vérifications sur la base d'une évaluation des risques.

Cette évaluation visera à déterminer si le fabricant a obtenu une autorisation de mise sur le marché conditionnelle pour son vaccin contre la COVID-19, s'il a été en mesure de le livrer aux États membres, et si le budget de l'Union a été utilisé pour le financement initial.

Les vérifications auront donc lieu en temps utile compte tenu de la pandémie actuelle. Les premiers résultats sont attendus d'ici la fin de 2024 et l'achèvement effectif de l'évaluation d'ici décembre 2025.

Recommandation n° 5.5 – Piste d'audit pour l'échantillonnage réalisé par les autorités d'audit

La Commission accepte la recommandation.

La Commission rappellera aux autorités d'audit la nécessité de fournir des explications appropriées sur leurs procédures d'échantillonnage et de garantir une piste d'audit appropriée.

Recommandation n° 5.6 – État de droit

La Commission n'accepte pas cette recommandation.

La Commission continuera de se référer aux procédures générales de conditionnalité uniquement dans le rapport annuel sur la gestion et la performance et dans le RAA de la DG BUDG. Le régime général de conditionnalité ou la protection du budget de l'Union concerne l'ensemble du budget de l'UE, et pas uniquement des programmes ou des domaines d'action spécifiques, ainsi qu'il ressort de la communication institutionnelle. En outre, la Commission et son ordonnateur délégué ne sauraient préjuger des décisions futures du Conseil, qui est l'institution responsable de l'adoption des mesures concernées.

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT ANNUEL 2021 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«CHAPITRE 6 — RESSOURCES NATURELLES ET ENVIRONNEMENT»

INTRODUCTION AUX RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.1 La Commission se félicite du niveau d'erreur estimatif de 1,8 % obtenu par la Cour pour le domaine d'action «Ressources naturelles et environnement», qui est inférieur au seuil de signification et conforme à l'évaluation du risque au moment du paiement effectuée par la Commission elle-même. La Commission se félicite également que les **paiements directs au titre de la politique agricole commune (PAC) restent exempts d'erreur significative**, confirmant ainsi le rôle important joué par le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), qui comprend le système d'identification des parcelles agricoles (SIPA), dans la prévention et la réduction du niveau d'erreur.

La PAC est une authentique politique européenne, dans la mesure où les États membres regroupent leurs ressources afin de mettre en œuvre une politique commune unique dotée d'un budget européen unique. La PAC comptant 6,6 millions de bénéficiaires, les dépenses correspondantes sont exécutées en gestion partagée au moyen d'un système complet de gestion et de contrôle, conçu pour garantir la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes au niveau des bénéficiaires finals.

Le **modèle d'assurance solide de la PAC** comprend les contrôles de premier niveau effectués par les organismes payeurs, les travaux d'audit réalisés par des organismes de certification indépendants et les travaux menés par la Commission elle-même dans le cadre de l'apurement des comptes.

La Commission se félicite de l'évaluation de la Cour des comptes selon laquelle les systèmes des **organismes payeurs** sont globalement fiables et fournissent un calcul correct du montant de l'aide, ce qui est conforme à sa propre analyse.

La **mesure 21 du développement rural** a été créée dans le but de fournir un soutien de crise facile d'accès aux personnes les plus touchées par la crise, qui soit aussi simple que possible pour les bénéficiaires ainsi que pour l'administration. La Commission se félicite de l'évaluation de la Cour des comptes selon laquelle, dans l'ensemble, les conditions du soutien ont été respectées.

Les **contrôles de suivi** constituent une méthode de contrôle définie dans le cadre juridique actuel de l'Union. À partir de 2023, le système obligatoire de suivi des surfaces couvrira les interventions liées à la surface dans tous les États membres aux fins de l'évaluation de la performance des politiques, en mettant l'accent sur les activités agricoles. Dès lors que les mesures de développement rural, en particulier, sont susceptibles d'inclure des conditions d'admissibilité qui ne peuvent pas faire l'objet d'un suivi au moyen des données provenant des satellites Sentinel, la proposition de la Commission relative à un futur système de suivi des surfaces dans les États membres prévoit également l'utilisation de données ne provenant pas des satellites Sentinel.

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

6.14 La Commission se félicite de l'évaluation par la Cour des comptes de l'erreur relevée dans le chapitre «Ressources naturelles» et note avec satisfaction que le taux d'erreur obtenu par la Cour est inférieur au seuil de signification de 2 % et reste très proche de son estimation (1,8 %) pour les dépenses de la PAC, telle qu'elle est présentée dans son rapport annuel sur la gestion et la performance et dans le rapport annuel d'activités (RAA) de la DG AGRI.

Encadré 1 — Un organisme payeur n'a pas utilisé toutes les informations à sa disposition pour contrôler les coûts déclarés par un bénéficiaire

Afin d'assurer une mise en œuvre en toute sécurité de la mesure de promotion du vin, la DG AGRI a publié, en 2016, des lignes directrices¹ sur les programmes d'aide nationaux dans le secteur vitivinicole, en particulier sur la mesure de promotion. Elle a également adressé, en 2021, une note aux délégués des États membres concernant les «problèmes techniques détectés dans le cadre de la promotion du vin dans les pays tiers». Cela devrait contribuer à réduire les risques liés à la mise en œuvre de la mesure de promotion dans le secteur vitivinicole.

En ce qui concerne cette opération spécifique, la Commission assurera le suivi afin de veiller à ce que tout paiement indu soit corrigé.

Paiements directs

6.18 La Commission note avec satisfaction que, sur les 84 opérations ayant fait l'objet de tests, la Cour des comptes n'a relevé que des surestimations mineures, toutes inférieures à 5 %.

6.20 La Commission se félicite de l'évaluation positive portée par la Cour des comptes sur le rôle joué par le SIGC ainsi que par le SIPA. La Commission considère que le SIGC ainsi que le SIPA sont efficaces pour prévenir et réduire le niveau d'erreur.

Dépenses de développement rural liées à la surface ou aux animaux

6.23 La Commission tient à souligner que les deux erreurs mentionnées concernant les données inexactes sur les bénéficiaires enregistrées dans sa base de données relative aux animaux, qui ont été commises au sein du même organisme payeur, n'étaient pas dues à des déclarations erronées des bénéficiaires, mais à un problème technique dans la base de données relative aux animaux qui a concerné les déclarations d'un nombre limité de bénéficiaires. L'organisme payeur concerné a engagé des procédures visant à déterminer tous les bénéficiaires concernés et à recouvrer les montants indus. Le problème technique a été résolu pour l'année de demande 2022.

Projets d'investissement

6.25 La Commission n'approuve pas l'évaluation de la Cour en ce qui concerne deux opérations.

Contrôles de suivi

¹ Disponibles à l'adresse https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/wine-guidelines-national-support-programmes-2016-16-12_en.pdf

6.28 Les contrôles de suivi constituent une méthode de contrôle définie dans le cadre juridique de l'Union qui repose sur des visites sur le terrain (pour les critères d'admissibilité, engagements et obligations ne pouvant pas faire l'objet d'un suivi) et sur l'utilisation de nouvelles technologies (pour les critères d'admissibilité, engagements et obligations pouvant faire l'objet d'un suivi) et qui remplace les méthodes de contrôle traditionnelles pour les régimes et mesures d'aide à la surface.

Dans l'ensemble, la Commission considère que les contrôles de suivi constituent un très bon exemple des applications possibles de la technologie pour accroître l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle.

En 2021, 10 États membres et près de 30 organismes payeurs ont opté pour des contrôles de suivi.

6.29 Lorsque les conditions d'admissibilité d'une aide à la surface peuvent être considérées comme «pouvant faire l'objet d'un suivi» au moyen des données provenant des satellites Sentinel (ou d'autres données de valeur au moins équivalente), l'approche relative aux contrôles de suivi met en œuvre des processus automatisés pour vérifier la conformité. Les résultats non concluants sont suivis de procédures semi-automatisées. Lorsque les conditions d'admissibilité d'une aide à la surface ne peuvent pas, a priori, «faire l'objet d'un suivi» au moyen des données provenant des satellites Sentinel, des visites sur le terrain doivent être effectuées auprès d'un échantillon de bénéficiaires. L'approche relative aux contrôles de suivi présente donc le plus d'avantages par rapport aux méthodes de contrôle traditionnelles lorsque toutes les conditions d'admissibilité peuvent faire l'objet d'un suivi. Toutefois, les mesures de développement rural, en particulier, comportent souvent des conditions d'admissibilité qui ne peuvent pas faire l'objet d'un suivi au moyen des données provenant des satellites Sentinel. Pour résoudre cette difficulté, la proposition de la Commission relative à un futur système de suivi des surfaces dans les États membres prévoit l'utilisation de données ne provenant pas des satellites Sentinel, telles que des photographies géolocalisées.

6.30 En 2021, l'adoption de l'approche relative aux contrôles de suivi dans les États membres a doublé par rapport à 2020, dépassant ainsi l'objectif intermédiaire de la Commission, à savoir couvrir 10 % de la surface agricole utilisée d'ici à 2022.

6.31 La Commission souhaite attirer l'attention sur le fait qu'à partir de 2023, les États membres pourront concevoir leurs systèmes de gestion, de contrôle et de sanctions conformément aux exigences de base de l'Union énoncées dans le règlement (UE) 2021/2116. À partir de 2023, le système obligatoire de suivi des surfaces couvrira les interventions liées à la surface dans tous les États membres aux fins de l'évaluation de la performance des politiques. Cette obligation d'utilisation des données provenant des satellites Sentinel de Copernicus dans le cadre de la prochaine PAC est introduite afin de garantir la fiabilité des rapports annuels de performance des États membres. Les informations sous-jacentes que fournira le système de suivi des surfaces pourront être utilisées par les États membres pour prévenir les erreurs, détecter les irrégularités et réduire ainsi les risques pour les Fonds.

6.35 La Commission encourage déjà depuis 2018 l'adoption de l'approche relative aux contrôles de suivi. En plus de fournir un accès gratuit aux services d'accès aux données et à l'information (DIAS) de Copernicus aux fins du suivi de la PAC, la Commission a élaboré des documents d'orientation et facilite l'apprentissage mutuel et les échanges de bonnes pratiques entre États membres, par exemple en organisant des réunions spécifiques lors desquelles les États membres recourant déjà aux contrôles de suivi fournissent des informations et partagent leurs expériences sur la base de leur mise en œuvre effective de ces contrôles. La Commission soutient également les États membres en proposant des formations, des documents et des solutions informatiques dans le cadre de ses actions de sensibilisation aux contrôles de suivi, qui visent à éliminer les

obstacles techniques réels ou perçus à l'utilisation des données provenant des satellites Sentinel aux fins du suivi de la PAC.

Grâce à ces efforts, en 2021, l'adoption de l'approche relative aux contrôles de suivi dans les États membres a doublé par rapport à 2020, dépassant ainsi l'objectif intermédiaire de la Commission, à savoir couvrir 10 % de la surface agricole utilisée d'ici à 2022.

Contrôles de la cohérence entre les statistiques de contrôle et les données relatives aux paiements transmises par les États membres

6.37 La Commission se félicite de l'évaluation de la Cour des comptes selon laquelle les systèmes des organismes payeurs sont globalement fiables et fournissent un calcul correct du montant de l'aide. La Commission procède à sa propre analyse sous la forme d'examens annuels de la qualité des données relatives aux paiements et aux contrôles transmises par l'organisme payeur, ainsi que d'audits de l'intégrité des données sur les systèmes d'information des organismes payeurs, qui confirment l'évaluation de la Cour.

Mesure 21 du développement rural

6.39 La Commission se félicite de l'évaluation de la Cour des comptes selon laquelle, dans l'ensemble, les conditions du soutien ont été respectées. L'idée était de créer des régimes aussi simples que possible pour les bénéficiaires ainsi que pour l'administration, conformément à l'objectif et à l'idée de la mesure, à savoir fournir un soutien de crise facile d'accès aux personnes les plus touchées par la crise.

La mesure 21 est une mesure ne relevant pas du SIGC, qui prévoit des paiements forfaitaires généralement non liés au nombre d'hectares ou d'animaux. En vertu de la réglementation, elle n'est donc pas soumise aux règles du SIGC et ne devait donc pas être gérée dans le cadre du SIGC.

La Commission tient également à souligner que la Cour des comptes n'a constaté aucun paiement indu dans les sept opérations relevant de la mesure 21 contrôlées aux fins de la DAS.

6.40 La mesure 21 est une mesure ne relevant pas du SIGC et, conformément à la réglementation, elle n'est pas soumise aux règles du SIGC. Il n'était donc pas obligatoire d'utiliser le SIGC et il appartenait aux États membres de décider des systèmes administratifs à utiliser pour la mise en œuvre de la mesure.

Encadré 4 — Exemples de bénéficiaires ne répondant pas aux critères de la mesure 21

Dans le cas du programme de développement rural roumain, si les catégories de bénéficiaires mentionnées étaient des «agriculteurs actifs», ils avaient le droit de percevoir l'aide. Aucun critère de sélection n'était imposé dans le cadre de la mesure.

RAPPORTS ANNUELS D'ACTIVITÉS ET AUTRES DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

6.42 Les rapports des organismes de certification, qui ont émis pour la septième année un avis sur la légalité et la régularité des dépenses, contiennent des informations substantielles et

précieuses sur la légalité et la régularité des dépenses, qui ont été examinées en détail par les auditeurs de la DG AGRI et prises en considération pour leur évaluation des corrections à apporter aux taux d'erreur communiqués par les organismes payeurs. Les organismes de certification ont atteint un niveau leur permettant de produire des résultats solides et substantiels en ce qui concerne la légalité et la régularité des dépenses pour toutes les populations. Compte tenu de l'ampleur des travaux réalisés par ces organismes de certification et du nombre croissant de constatations, la DG AGRI s'est appuyée sur les résultats de ces travaux en ce qui concerne la légalité et la régularité. En outre, les lignes directrices révisées, dans lesquelles le taux de non-conformité des organismes de certification pouvait être comparé directement aux statistiques de contrôle des organismes payeurs, ont permis d'utiliser les résultats des organismes de certification comme base de calcul du taux d'erreur ajusté de la DG AGRI pour l'exercice 2021.

6.44 La Commission note en outre qu'à la suite de toutes les mesures correctrices pour la PAC (estimées à 1,5 %), le montant final à risque (risque au moment de la clôture) pour la PAC en 2021 est estimé à 0,3 % (voir RAA 2021, p. 90).

6.46 La Commission note que le risque au moment du paiement pour la rubrique «Ressources naturelles et environnement» présentée dans son rapport annuel sur la gestion et la performance est au même niveau que le niveau d'erreur estimatif de la Cour des comptes, à savoir 1,8 %, ce qui est inférieur au seuil de signification de 2 %.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Conclusion

6.47 La Commission se félicite que le niveau d'erreur estimatif de la Cour pour ce chapitre, de 1,8 %, soit inférieur au seuil de signification (2,0 %) et se situe au même niveau que l'estimation par la Commission du montant à risque au moment du paiement pour cette rubrique du rapport annuel sur la gestion et la performance.

Suivi des recommandations formulées dans le rapport annuel 2019

6.49 La Commission fait référence aux conclusions du rapport spécial 14/2022 de la Cour des comptes intitulé «Réaction de la Commission à la fraude à la politique agricole commune — Il est temps d'attaquer le problème à la racine» et à ses réponses. La Commission a pris des mesures pour remédier aux problèmes relevés et actualisera l'analyse des risques de fraude en fonction de la nouvelle PAC.

6.50 Voir la réponse de la Commission au point 6.49.

La Commission fera le nécessaire pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport spécial 14/2022.

Recommandations

Recommandation n° 6.1 — Soutenir l'utilisation des nouvelles technologies pour prévenir les erreurs dans les paiements au titre de la PAC

La Commission accepte la recommandation.

La Commission mettra en place un forum pour faciliter le partage des bonnes pratiques en matière d'utilisation des nouvelles technologies.

À partir de 2023, le système obligatoire de suivi des surfaces couvrira les interventions liées à la surface dans tous les États membres aux fins de l'évaluation de la performance des politiques, en mettant l'accent sur les activités agricoles. Le rôle du système de suivi des surfaces est de détecter les cas où les conditions d'admissibilité ne sont pas remplies. Pour ces cas, les États membres doivent donner au bénéficiaire la possibilité de remédier à la situation.

Recommandation n° 6.2 — Contrôle des paiements effectués au titre de la mesure 21

La Commission accepte la recommandation.

La mesure 21 a été adoptée et mise en œuvre par les administrations en un temps record compte tenu de l'urgence de la situation. La Cour des comptes conclut que, dans l'ensemble, les conditions du soutien fixées dans le règlement ont été respectées et n'a recensé qu'un nombre limité de cas dans lesquels des bénéficiaires ne répondant pas aux critères applicables ont néanmoins perçu des fonds. La mesure fait l'objet d'audits de la Commission ainsi que du système de suivi et d'évaluation du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et la Commission encouragera les États membres à intégrer cette mesure dans leurs évaluations ex post de la PAC.

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT ANNUEL 2021 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«CHAPITRE 7 — MIGRATION ET GESTION DES FRONTIÈRES, SÉCURITÉ ET DÉFENSE»

INTRODUCTION AUX RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission se félicite des observations de la Cour des comptes et s'engage à prendre des mesures dans les domaines dans lesquels des améliorations sont jugées nécessaires, afin de réduire le nombre d'erreurs à l'avenir.

Malgré les cas signalés, la stratégie de contrôle mise en place par la Commission pour la fourniture de l'aide d'urgence fonctionne de manière satisfaisante. La Commission tiendra compte des recommandations mais entend souligner le contexte particulièrement difficile dans lequel les bénéficiaires mènent les actions d'urgence.

La gestion de la plupart des financements du Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI) et du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) pour 2014-2020 est partagée avec les États membres (et les pays associés à l'espace Schengen). La Commission se félicite que la Cour reconnaisse que les autorités d'audit, malgré quelques insuffisances, dont certaines avaient déjà été décelées par la Commission, ont élaboré et mis en œuvre des procédures détaillées de qualité suffisante pour leur permettre de rendre compte de leurs travaux et ont utilisé des listes de vérification pour étayer leurs conclusions.

7.8 À la suite de l'afflux dans l'Union de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, causé par l'invasion de l'Ukraine le 24 février 2022, le règlement (UE) 2022/585 du 6 avril 2022 a prolongé la période de mise en œuvre des Fonds 2014-2020 jusqu'au 30 juin 2024, accordant ainsi aux États membres une plus grande souplesse pour utiliser les fonds résiduels.

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

7.10 La Commission considère que, dans un cas, il n'y a pas d'erreur au niveau de la Commission.

La Commission prend note d'une erreur constatée concernant une agence en 2020, mais ne considère pas que cette erreur ait eu une incidence sur le paiement de la Commission audité en 2021 pour l'apurement du préfinancement de la contribution de l'UE à cette agence. Cette erreur s'est produite au niveau de l'agence, dont le responsable est l'ordonnateur de l'agence. La Commission rappelle qu'elle verse à l'agence une contribution d'équilibrage en fonction de son compte de résultat. La Commission n'avait d'autre choix que d'apurer le préfinancement lié à la contribution de l'UE dès lors que toutes les conditions juridiques requises pour procéder à l'apurement étaient remplies.

Encadré 7.1 Exemples d'erreurs

Acquisition de types de véhicules inéligibles

En ce qui concerne l'apurement des comptes pour l'exercice 2021, la Commission, à la suite des travaux d'audit de la Cour des comptes, a pris des mesures conservatoires en retenant 10 % des montants déclarés dans les comptes annuels au moyen d'un apurement partiel, comme indiqué dans le rapport annuel d'activités (RAA) 2021. La Commission engagera une procédure d'apurement de conformité afin de déterminer le risque financier lié aux comptes passés et le montant de la correction financière nette à appliquer.

Inéligibilité de frais d'hébergement déclarés

L'action a été menée dans une situation d'urgence au sens de l'acte de base du Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI). Le projet a été mis en œuvre dans un contexte exceptionnel caractérisé par une augmentation constante du nombre de demandeurs d'asile. Cette situation d'urgence résultait de l'absence de capacité suffisante pour répondre à la demande et du risque de non-respect des obligations juridiques nationales de garantir des conditions matérielles d'accueil aux demandeurs d'asile.

La Commission reconnaît que l'absence de documents n'a pas permis à la Cour de vérifier la bonne mise en œuvre de la procédure de marché. Toutefois, compte tenu des informations fournies par les autorités irlandaises et à la lumière du certificat d'audit, qui devrait être fondé sur l'ensemble des preuves documentaires, la Commission suppose que la procédure a été correctement mise en œuvre.

La Commission considère que la procédure mise en place par les autorités irlandaises offre une garantie suffisante du fait que la population cible était éligible.

Les personnes hébergées sont réparties dans les hôtels par l'International Protection Office (Office de la protection internationale) irlandais. Il existe des procédures internes pour analyser les demandes de protection internationale et pour répartir les demandeurs entre les différents hébergements.

La fourniture des services, de l'hébergement et des repas n'est pas mise en cause et la Commission est satisfaite des résultats opérationnels de ce projet d'aide d'urgence.

Pour tenir compte des constatations, une mission sera organisée en Irlande afin de veiller à ce que des procédures appropriées soient mises en place pour remédier aux lacunes constatées et la Commission déterminera le montant à recouvrer auprès du bénéficiaire.

EXAMEN D'ÉLÉMENTS DES SYSTÈMES DE CONTRÔLE INTERNE

Travaux des autorités d'audit

7.13 La Commission prend note de la confirmation par la Cour des comptes de la qualité des travaux d'audit sous-jacents des autorités d'audit nationales dont il est rendu compte dans les rapports annuels de contrôle pour l'apurement des comptes de l'exercice 2020.

Ainsi que l'a reconnu la Cour des comptes, la Commission avait déjà décelé toutes les insuffisances relevées par la Cour lors de ses travaux d'audit pour la DAS 2021 et a pris les mesures d'atténuation appropriées dans le cadre de la décision d'apurement des comptes pour l'exercice 2020.

Encadré 7.2 Insuffisances dans les rapports annuels de contrôle

En ce qui concerne l'absence d'échantillonnage aléatoire pour les audits des dépenses à Malte, la Commission avait déjà relevé cette insuffisance dans l'analyse du rapport annuel de contrôle pour l'exercice 2020. La Commission estime qu'une méthode d'échantillonnage fondée sur les risques pourrait conduire à une surestimation du taux d'erreur global, réduisant ainsi les risques pour le budget de l'Union. Néanmoins, dans la lettre de retour d'information adressée à l'autorité d'audit le 23 juin 2021, la Commission a rappelé à l'État membre qu'il convient d'établir l'échantillon d'audit de manière aléatoire, conformément au règlement délégué, et, si l'autorité d'audit le juge nécessaire pour couvrir certains risques, d'établir un échantillon complémentaire fondé sur les risques.

En ce qui concerne la présentation du projet de comptes à l'autorité d'audit avant que l'autorité responsable n'ait achevé ses propres contrôles (Malte), la Commission avait déjà relevé cette insuffisance dans l'analyse du rapport annuel de contrôle pour l'exercice 2020 et une recommandation avait été formulée à l'attention de l'État membre dans la lettre d'apurement partiel du 14 juin 2021 adressée à l'autorité responsable et à l'autorité d'audit, ainsi que dans la lettre de retour d'information adressée à l'autorité d'audit le 23 juin 2021.

En ce qui concerne l'absence d'explication des différences entre le projet de comptes et les comptes définitifs (Suède), la Commission avait déjà relevé cette insuffisance dans l'analyse du rapport annuel de contrôle pour l'exercice 2020 et la lettre de retour d'information adressée à l'autorité d'audit le 3 juin 2021 comportait la recommandation d'inclure dans le rapport annuel de contrôle toutes les informations pertinentes susceptibles d'aider les services de la Commission à mettre en concordance les montants figurant dans les comptes définitifs et la population contrôlée (le projet de comptes) indiquée dans le tableau 10.2, colonne B.

En ce qui concerne la présentation inexacte du taux d'erreur résiduel et l'opinion d'audit incorrecte (Malte), la Commission avait déjà relevé cette insuffisance dans l'analyse du rapport annuel de contrôle pour l'exercice 2020 et des mesures d'atténuation ont été mises en œuvre. La Commission a procédé à un apurement partiel et à l'annulation consécutive du montant de 16 398,70 euros figurant dans la décision d'apurement communiquée à l'État membre par lettre du 22 décembre 2021, de façon à ce que le taux d'erreur résiduel total soit inférieur au seuil de signification.

En ce qui concerne la communication incomplète concernant l'audit des dépenses relatives aux paiements négatifs ou aux paiements des avances apurées déclarées dans les comptes de l'année précédente (Bulgarie), la Commission avait déjà relevé cette insuffisance dans l'analyse du rapport annuel de contrôle pour l'exercice 2020. L'autorité d'audit bulgare a fourni les informations dans le rapport annuel de contrôle, mais elles étaient présentées d'une manière incorrecte. Les éclaircissements que la Commission a pu obtenir de l'autorité d'audit dans le cadre de l'apurement des comptes pour l'exercice 2020 lui ont permis de parvenir aux bonnes conclusions. L'autorité d'audit a été invitée, dans la lettre de retour d'information du 3 juin 2021, à améliorer les informations communiquées dans les tableaux appropriés des prochains rapports annuels de contrôle.

7.14 Globalement, la Commission considère que les insuffisances ont une incidence limitée sur l'assurance, soit parce qu'elles n'étaient pas significatives, soit (comme pour les insuffisances bulgares relatives au FSI) parce que la Commission a pris des mesures immédiates pour remédier aux risques découlant pour le budget de l'Union du type d'insuffisances relevées par la Cour des comptes et qu'elle en a tenu compte dans le cadre de l'apurement des comptes pour l'exercice 2021.

Encadré 7.3 Insuffisances dans les travaux des autorités d'audit

En ce qui concerne la vérification de la procédure de sélection des projets (Suède), la Commission considère que le risque est limité dans la mesure où l'autorité d'audit suédoise avait confirmé que l'audit de système concernant l'exigence clé n° 2 — «procédure de sélection» avait été réalisé pour l'exercice 2019 et qu'aucune lacune significative n'avait été relevée. En outre, la liste de vérification standard a été rapidement mise à jour pour remédier aux lacunes détectées.

En ce qui concerne la vérification de la procédure de marché (Bulgarie), la Commission prend note des constatations de la Cour des comptes. En ce qui concerne l'apurement des comptes de l'exercice 2021, la Commission a pris des mesures conservatoires en retenant 10 % des montants déclarés dans les comptes annuels au moyen d'un apurement partiel, comme indiqué dans le RAA 2021. La Commission engagera une procédure d'apurement de conformité afin de déterminer le risque financier lié aux comptes passés et le montant de la correction financière nette à appliquer.

En ce qui concerne le contrôle de l'éligibilité des dépenses en Suède et en Bulgarie, la Commission considère, pour ce qui est de la Suède, que le risque de dépenses inéligibles est limité dès lors que l'autorité d'audit a procédé aux contrôles nécessaires, même si sa documentation comportait quelques lacunes mineures. Pour ce qui est de la vérification de l'élément variable, l'autorité d'audit a choisi de s'appuyer sur l'une des bases de données officielles et il apparaît que, même si cette approche peut présenter certaines lacunes, il n'y a que des différences mineures par rapport à d'autres bases de données.

Pour ce qui est de la Bulgarie, la Commission, comme indiqué ci-dessus, engagera une procédure d'apurement de conformité afin de déterminer le risque financier lié aux comptes passés et le montant de la correction financière nette à appliquer.

En ce qui concerne la piste d'audit et la documentation des travaux et résultats d'audit en Suède et en Bulgarie:

Pour la Suède, la Commission estime qu'il s'agit de lacunes mineures dans la documentation de contrôles et/ou d'audits spécifiques. De plus, ces cas ne remettent nullement en cause les travaux d'audit réalisés par les autorités d'audit, pas plus que la fiabilité de leurs conclusions.

Pour la Bulgarie, la Commission estime qu'il s'agit de lacunes dans la documentation de contrôles et/ou d'audits spécifiques.

Afin de remédier à l'avenir à ce type de lacunes constatées dans ces deux pays et pour répondre à des constatations et recommandations antérieures de la Cour des comptes, la DG HOME a communiqué aux autorités d'audit pour les fonds HOME un document intitulé «*Reflection Paper on Audit Documentation — Good practices from and for auditors*». Ce document est le résultat des travaux d'un groupe de travail réunissant les services d'audit de la Commission pour la gestion partagée et les autorités d'audit nationales des États membres, qui vise à recenser et à développer les meilleures pratiques pour améliorer la documentation des travaux d'audit.

RAPPORTS ANNUELS D'ACTIVITÉS ET AUTRES DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

7.16 La Commission rappelle que la déclaration d'assurance de la directrice générale est fondée sur l'examen de plusieurs éléments d'information provenant de sources multiples (autoévaluation, contrôles ex post, rapports de l'IAS et de la Cour des comptes) et garantissant sa fiabilité.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Recommandations

Recommandation n° 1 — Piste d'audit et marchés publics

La Commission accepte la recommandation, considère qu'elle est déjà mise en œuvre et continuera de prendre des mesures en la matière.

En ce qui concerne les bénéficiaires des fonds du domaine «Affaires intérieures» et les autorités des États membres responsables de leur exécution, la Commission fournit constamment des orientations et un soutien en ce qui concerne les règles en matière de marchés publics et la piste d'audit.

Cela ressort notamment des mesures prises par la Commission dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour des comptes en 2018 (c'est-à-dire en ce qui concerne la passation de marchés en gestion directe et en gestion partagée).

Recommandation n° 2 — Éligibilité des coûts des projets pour les actions gérées directement par la DG HOME

La Commission accepte partiellement cette recommandation.

La Commission accepte la recommandation dans la mesure où elle concerne l'aide d'urgence. La Commission n'accepte pas la partie de la recommandation relative aux actions de l'Union, qui ont déjà été renforcées à la suite de la mise en œuvre des recommandations de 2018.

Il existe déjà une méthode d'analyse des demandes finales de paiement dans le cadre des actions de l'Union et de l'aide d'urgence, tout comme des listes de vérification spécifiques. Avant que les paiements finals ne soient exécutés, des contrôles ex ante sont effectués si nécessaire.

À la suite des constatations de la Cour des comptes, l'actuelle stratégie de contrôle de l'aide d'urgence de décembre 2017 sera étoffée et les contrôles ex ante de l'éligibilité des dépenses seront renforcés, le cas échéant, compte tenu également des mises à jour requises par le nouveau cadre financier pluriannuel.

Les modèles de conventions de subvention définissent les exigences concernant le certificat relatif aux états financiers et la méthode d'audit à appliquer par les auditeurs.

Le certificat d'audit n'est que l'un des éléments permettant à la Commission de s'assurer ex ante de la mise en œuvre des actions de l'Union et de l'aide d'urgence. Avant l'exécution des paiements finals, d'autres contrôles ex ante sont effectués si nécessaire.

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT ANNUEL 2021 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«CHAPITRE 8 – VOISINAGE ET LE MONDE»

INTRODUCTION AUX RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission se félicite des conclusions de la Cour des comptes pour ce chapitre et s'engage à mettre en œuvre, le cas échéant, les mesures correctives appropriées. En réponse à certaines observations concernant l'étude de la DG NEAR sur le taux d'erreur résiduel, la Commission apporte des éclaircissements sur les caractéristiques de cette étude et sur sa contribution à l'élaboration de la déclaration d'assurance annuelle, ainsi qu'aux autres éléments du cadre de contrôle interne.

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

Encadré 1 – Dépenses partiellement non encore effectuées

DG NEAR

Étant donné que le montant final à imputer au budget de l'Union ne sera déterminé qu'à la réception du rapport final émis par le bénéficiaire, la Commission considère que l'erreur est temporaire. L'erreur n'existera plus après l'apurement final.

DG INTPA

Le contexte du pays à l'époque permettait à la délégation de l'Union de recourir à l'attribution directe si elle le souhaitait, le pays bénéficiant d'une déclaration de situation de crise et donc de l'application de procédures flexibles. Néanmoins, la délégation de l'Union a cherché, dans la mesure du possible, une ouverture à la concurrence rapide, en recourant à une procédure négociée.

Sept des entreprises concernées figuraient sur une liste établie pour un contrat-cadre dans les domaines visés par le marché. La huitième entreprise avait acquis une expérience similaire dans ces domaines dans le cadre de marchés antérieurs et a été sélectionnée après avoir manifesté son intérêt. Sur cette base, la Commission a considéré que ces huit entités avaient toutes la capacité de participer à la procédure concurrentielle avec négociation. La Commission reconnaît que ce processus aurait pu être mieux documenté.

8.9 La Commission a suivi de près les cas relevés par la Cour des comptes et s'engage à mettre en œuvre, le cas échéant, les mesures correctives appropriées.

Toutefois, pour ce qui est des cas de non-respect concernant la sélection des projets et l'application des règles en matière de marchés publics, la Commission considère que les bénéficiaires ont correctement appliqué les règles pertinentes, conformément à leurs propres règles et procédures, et dans le respect des dispositions contractuelles de la convention.

Encadré 2 – Conditions applicables au versement des tranches de l'appui budgétaire

La Commission considère que ses lignes directrices relatives à l'appui budgétaire sont très clairement définies en ce qui concerne les exigences relatives aux comptes bancaires et le taux de change.

Les contrôles liés à la rédaction des conventions de financement seront renforcés au moyen d'une révision de la liste de contrôle correspondante, de façon à garantir pleinement le respect des lignes directrices existantes relatives à l'appui budgétaire et la conformité avec celles-ci.

8.12 Selon l'approche notionnelle, les exigences de l'Union en matière d'éligibilité des coûts sont respectées aussi longtemps que le montant des coûts de l'action éligibles au regard des règles de l'Union est équivalent à la contribution de l'Union et que le montant de la contribution des autres donateurs est suffisant pour couvrir les coûts qui sont inéligibles au regard des règles de l'Union (article 155, paragraphe 5, du règlement financier). L'Union peut ainsi contribuer à des actions financées par plusieurs bailleurs sans y affecter de fonds (actions cofinancées conjointement). La Commission n'est pas légalement tenue de rendre compte de manière distincte de la part des fonds confiés aux partenaires chargés de la mise en œuvre qui est concernée par l'approche notionnelle.

8.14 La Commission a connaissance des cas d'accès aux documents en lecture seule relevés par la Cour des comptes et continue d'attirer l'attention des organisations internationales concernées des Nations unies sur la nécessité de fournir aux auditeurs les informations nécessaires.

La Commission travaille en étroite collaboration avec les organisations internationales concernées et la Cour des comptes afin de trouver des solutions acceptables à la question de l'accès aux documents.

La Commission a constaté que l'accès limité aux documents concernait trois projets mis en œuvre par des organisations des Nations unies. Lorsque ces cas ont été portés à l'attention de la Commission, le personnel de la Commission au siège et sur le terrain a promptement réagi et a renforcé le dialogue avec les organisations concernées des Nations unies et leur siège afin de faciliter les travaux en cours et d'accélérer la fourniture des réponses et documents.

RAPPORTS ANNUELS D'ACTIVITÉS ET AUTRES DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

L'étude sur le taux d'erreur résiduel (TER)

8.20 L'étude sur le taux d'erreur résiduel (TER) constitue un élément important sur lequel le directeur général fonde la déclaration d'assurance, mais elle n'est pas la seule source d'assurance. La DG NEAR dispose d'un cadre global de contrôle interne ainsi que d'une stratégie de contrôle couvrant l'ensemble du cycle de mise en œuvre. Tous les éléments du cadre de contrôle sont des éléments constitutifs de son assurance.

8.21 La Commission signale que le taux supplémentaire relatif aux subventions est fondé sur un échantillon supplémentaire de 64 opérations. Le taux d'erreur résultant de cet échantillon supplémentaire de subventions fournit des informations probantes et améliorées sur la gestion des

subventions, qui viennent compléter les informations relatives aux subventions qui résultent des subventions retenues dans l'échantillon principal. Les trois taux (taux principal, taux concernant la «gestion indirecte par les pays bénéficiaires» et taux relatif aux subventions) sont examinés et la DG NEAR tient compte des résultats de tous les contrôles ex post aux fins de l'évaluation de son contrôle interne, de la déclaration d'assurance signée par le directeur général et de la communication des informations dans le rapport annuel d'activités.

8.22 La Commission ne qualifie pas l'étude sur le TER de mission d'assurance ni d'audit. Cette étude poursuit une finalité spécifique et repose sur une méthode distincte.

Cela est indiqué dans l'étude sur le TER et dans le rapport annuel d'activités de la DG NEAR, qui présente fidèlement des informations de gestion complètes. Pour la Commission, l'étude n'est pas soumise à des limitations susceptibles d'entraîner une sous-estimation des erreurs.

8.23 Les contrôles ex post relatifs au TER sont effectués sur un échantillon (représentatif de la population) de contrats clôturés, et non sur l'ensemble de la population. Le fait que certains «anciens contrats» ne sont pas inclus dans l'étude sur le TER est un élément intrinsèque de cette étude. La Commission exclut les anciens contrats de l'étude sur le TER, conformément à sa méthode, principalement parce qu'elle estime que les informations provenant des contrôles ex post de ces contrats seraient peu utiles pour l'amélioration du cadre de contrôle interne. En effet, des contrats pour lesquels aucune activité opérationnelle n'a été enregistrée au cours des huit dernières années ou pour lesquels aucun contrôle n'a été effectué au cours des cinq dernières années ont été mis en œuvre conformément à des règles et réglementations qui ne sont plus applicables. En outre, après la fin de la période de mise en œuvre, les bénéficiaires sont tenus de conserver les pièces justificatives pendant une période de cinq à huit ans. Cette limite de temps entraverait la possibilité d'effectuer les contrôles et il en résulterait un certain nombre d'opérations qui ne contribuent pas au calcul des taux d'erreur.

8.24 La Commission signale que l'étude sur le TER a inclus ces subventions dans la population supplémentaire de subventions; celles-ci ont donc été soumises à des contrôles ex post. Toutefois, si elles n'ont pas été retenues dans l'échantillon principal, c'est en application d'un accord de niveau de service conclu entre la DG INTPA et la DG NEAR. À la suite de l'entrée en vigueur du nouvel accord de niveau de service entre ces deux directions générales en juillet 2021, ces subventions seront incluses dans la population dont est extrait l'échantillon principal, et ce à compter de la réalisation de l'étude sur le TER de 2022.

8.25 La Commission fait remarquer que les subventions thématiques représentaient quelque 3 % du portefeuille de contrats clôturés en 2021. Les subventions thématiques ont été couvertes par les contrôles ex post relatifs au TER, puisqu'elles ont été retenues dans l'échantillon supplémentaire de subventions. Les «anciens contrats» (les 17 % restants) ne font pas partie de la population retenue pour déterminer le TER car c'est ce qui est prévu par la méthode relative au TER, qui énonce les critères applicables et leur justification.

Pour ces raisons, la Commission considère que le fait de ne pas inclure les anciens contrats dans la population n'est pas une limitation, mais une caractéristique de l'étude, consistant à exclure de la population les données qui ne présentent aucun intérêt pour celle-ci.

Le format du rapport annuel d'activités ne se prête pas facilement à la communication de toutes les caractéristiques techniques de l'étude sur le TER. Ces caractéristiques techniques sont décrites plus en détail dans la méthode et le manuel relatifs au TER. Toutefois, afin de donner pleinement suite à la recommandation de la Cour des comptes, la DG NEAR publiera les informations relatives aux «anciens contrats» dès le prochain rapport annuel d'activités.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Suivi des recommandations formulées dans les rapports annuels relatifs à 2018, 2019 et 2020

8.28 En ce qui concerne la recommandation n° 1 des rapports relatifs à 2018 et 2020, la Commission a intensifié la communication avec les organisations internationales en ce qui concerne l'accès de la Cour des comptes aux documents.

Lors de la réunion d'octobre 2021 du groupe de travail des Nations unies sur l'ACFA, la Commission a souligné la nécessité pour les Nations unies de fournir à la Cour des comptes tout document et toute information dont celle-ci a besoin pour mener à bien ses travaux d'audit et a soulevé la question de l'accès en lecture seule.

En octobre 2021, la Commission a organisé une réunion technique sur l'accès aux documents avec des représentants de certaines entités des Nations unies. Les Nations unies se sont engagées à mettre au point un outil et une approche standard afin de faciliter les travaux de la Cour des comptes.

Toutefois, certaines organisations internationales ont continué à n'accorder qu'un accès limité aux documents, par exemple en lecture seule.

La Commission travaille en étroite collaboration avec les organisations internationales concernées et la Cour des comptes afin de trouver des solutions acceptables à cette question.

Recommandations

Recommandation n° 1 – Déduire les coûts non supportés avant le paiement ou l'apurement

La Commission accepte la recommandation.

Un rappel des instructions existantes en matière d'apurement sera émis pour sensibiliser les ordonnateurs à ce sujet et leur rappeler que, au moment de l'apurement, ils devraient avoir l'assurance raisonnable que les coûts déclarés sont supportés par le bénéficiaire et acceptés par l'organisation internationale.

Recommandation n° 2 – Renforcer les contrôles lors de l'élaboration des conventions de financement pour les opérations d'appui budgétaire

La Commission accepte la recommandation.

La Commission considère que les modèles de conventions de financement sont adaptés aux objectifs poursuivis et fournissent, avec les lignes directrices relatives à l'appui budgétaire, des orientations claires en ce qui concerne le transfert de fonds vers le compte de trésorerie du pays bénéficiaire et le taux de change applicable. La Commission estime que les dispositions sont utilisées de manière appropriée mais, pour garantir qu'elles seront toujours énoncées clairement dans la convention de financement en fonction du contexte de chaque pays, la Commission renforcera les contrôles en réexaminant la liste de contrôle correspondante pour les conventions de financement. La Commission souligne néanmoins que de rares pays ne disposent pas d'une banque centrale et que la recommandation sera alors appliquée mutatis mutandis à la lumière du contexte national.

Recommandation n° 3 – Faire état des contrats exclus de la population retenue pour déterminer le TER

La Commission accepte la recommandation.



RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN AU RAPPORT ANNUEL 2021 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE CHAPITRE 9: ADMINISTRATION PUBLIQUE EUROPÉENNE

ADOPTÉES PAR LE BUREAU DU PARLEMENT LE 4 JUILLET 2022

RÉPONSES AUX OBSERVATIONS DE LA COUR CONCERNANT LE PARLEMENT

9.8

Conformément à l'article 1^{er} de la réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400 (ci-après la «réglementation»), les groupes politiques gèrent les crédits qui leur sont alloués conformément aux principes de la gestion décentralisée indirecte des crédits en appliquant par analogie l'article 62, paragraphe 1, point c), du règlement financier. Cette réglementation remplace les «conventions de contribution» (visées à l'article 155, paragraphe 6, du règlement financier), qui ne peuvent pas être signées par les groupes avec effet juridiquement contraignant.

L'administration du Parlement européen estime que l'article 175, paragraphe 1, et l'article 163, paragraphe 1, du règlement financier, qui définissent le recours aux procédures négociées pour les marchés de valeur élevée, ne sont pas applicables aux groupes politiques, étant donné que ces dispositions ne s'appliquent qu'à la gestion directe.

À la suite du signalement des lacunes précédemment constatées en ce qui concerne les passations de marchés des groupes politiques en 2015 et 2016, l'administration du Parlement a fourni des lignes directrices en matière de passation de marchés publics et organisé des formations pour les groupes politiques.

Le Parlement européen prend acte des observations de la Cour. Conformément à l'article 1.4 de la réglementation, les groupes politiques sont responsables vis-à-vis de l'institution de l'utilisation des crédits dans les limites des pouvoirs qui leur sont conférés par le Bureau pour l'application de ladite réglementation. L'administration du Parlement continuera à aider les groupes politiques à faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément à la réglementation et à prendre les mesures appropriées pour éviter toute dépense qui n'est pas conforme à la réglementation.

9.9

À la suite de la décision du Bureau du Parlement du 5 octobre 2020, la procédure de passation de marchés publics pour l'acquisition du bâtiment de la rue Wiertz à Bruxelles a été menée par le Parlement conformément au règlement financier et à toutes les règles et

procédures internes applicables, et dans le respect le plus strict du principe de non-discrimination à l'égard de tous les soumissionnaires potentiels. L'objectif de la procédure était «l'achat de bâtiments situés au sein ou à proximité immédiate de son espace central de bâtiments interconnectés», comme indiqué dans la note du Bureau pertinente.

L'avis d'information sur la procédure, tel qu'il a été publié au Journal officiel de l'Union européenne du 28 octobre 2020 (2020/S210-511911), indiquait explicitement l'objectif qui était de rechercher des espaces de bureaux pour les députés, les assistants parlementaires et le personnel du Parlement européen. Afin de garantir l'égalité de traitement des députés en ce qui concerne la proximité de leurs bureaux avec l'hémicycle, le critère de distance a joué un rôle majeur parmi les critères de qualité. Le facteur de pondération du critère de distance a été fixé à 20 points sur 50 points de qualité. En outre, la possibilité d'interconnexion avec les bâtiments centraux a obtenu un facteur de pondération supplémentaire de 4 points sur 50 points de qualité afin de s'aligner autant que possible sur l'objectif fixé par le Bureau du Parlement. Des pondérations similaires pour la proximité ont été utilisées par d'autres institutions de l'Union pour l'acquisition de bâtiments. Sur la base de la jurisprudence des juridictions européennes, le pouvoir adjudicateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant au choix, au contenu et à la mise en œuvre des critères d'attribution pertinents relatifs au marché en cause, y compris ceux qui ont pour objet de déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse¹. Le Parlement estime que le bâtiment de la rue Wiertz était l'offre économiquement la plus avantageuse compte tenu du prix ainsi que des besoins et objectifs ciblés poursuivis par le pouvoir adjudicateur, tels que définis par la stratégie immobilière du Parlement adoptée par le Bureau.

En outre, il convient de tenir compte de la situation qui aurait été celle du Parlement s'il n'avait pas acquis le bâtiment. Le contrat d'usufruit pour le bâtiment de la rue Wiertz signé par le Parlement en 2009 ne prévoyait aucune possibilité de clause de sortie. Si le Parlement n'avait pas acquis le bâtiment, il aurait de toute façon été tenu de payer les paiements annuels d'usufruit pour la période contractuelle restante jusqu'au 31 mai 2027. En outre, le Parlement aurait perdu les investissements déjà réalisés dans la modernisation, la sécurité et l'interconnexion de ce bâtiment.

RÉPONSE À LA RECOMMANDATION DE LA COUR CONCERNANT LE PARLEMENT

Recommandation 9.1.

Le Parlement accepte la recommandation de la Cour.

Le Parlement continuera à aider les groupes politiques à améliorer leur gestion financière interne. En particulier, il clarifiera davantage les lignes directrices relatives à la passation de marchés publics par les groupes politiques et proposera de mieux aligner la réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400 sur le règlement financier.

¹ Arrêt du Tribunal dans l'affaire T-556/11, point 215.

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT ANNUEL 2021 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«CHAPITRE 9 – ADMINISTRATION PUBLIQUE EUROPÉENNE»

La Commission se félicite de la conclusion générale de la Cour des comptes selon laquelle le niveau d'erreur dans les dépenses relevant de la rubrique «Administration publique européenne» n'est pas significatif.

En ce qui concerne les observations relatives aux paiements de pensions (point 9.10), la Commission tient à souligner que la décision de suspendre l'obligation de fournir une déclaration de vie était effective entre juin 2020 et novembre 2021. Tous les agents ont été/seront invités à transmettre comme précédemment toute déclaration restant à fournir.

En ce qui concerne les observations relatives à l'examen de suivi de la recommandation pour 2018 portant sur les allocations familiales (point 9.19), ainsi que l'a confirmé la Cour, le suivi des allocations perçues par ailleurs est une tâche complexe. Étant donné que la régularisation des allocations provenant d'autres sources ne peut avoir lieu que sur la base des déclarations des agents, les dossiers correspondants ne peuvent être mis à jour qu'a posteriori et non en temps réel. La Commission a mis en œuvre des contrôles de cohérence renforcés et elle est parvenue à recouvrer, presque sans retard, des sommes indûment versées.

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT ANNUEL 2021 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«CHAPITRE 10 – FACILITÉ POUR LA REPRISE ET LA RÉSILIENCE»

INTRODUCTION AUX RÉPONSES DE LA COMMISSION

En 2021, la Commission a évalué et approuvé 22 plans pour la reprise et la résilience (PRR), qui ont ensuite été approuvés par le Conseil. À la suite de la signature des conventions de financement et de prêt, la Commission a versé le préfinancement correspondant à un montant maximal de 13 % de la contribution financière aux 21 États membres qui en ont fait la demande (dont 20 en 2021). À la fin de l'année, la Commission a procédé à l'évaluation de la première demande de paiement présentée par l'Espagne et a effectué le paiement correspondant en décembre 2021.

En 2021, la Commission a établi et commencé à mettre en œuvre des stratégies d'audit et de contrôle pour la facilité pour la reprise et la résilience (FRR): des contrôles ex ante systématiques de tous les jalons et cibles figurant dans chaque demande de paiement sont effectués et une stratégie d'audit pour la FRR est en cours de déploiement.

La stratégie d'audit comprend des travaux d'audit fondés sur le risque concernant les demandes de paiement ainsi que des audits de systèmes portant sur i) les systèmes mettant en œuvre les jalons et cibles et ii) les systèmes sous-tendant la protection des intérêts financiers de l'Union européenne. En ce qui concerne les audits des demandes de paiement, la Commission a l'intention de vérifier l'ensemble des jalons et cibles considérés comme à haut risque. Concernant les audits de systèmes, au moins un audit par État membre est prévu d'ici à la fin de 2023.

Si seul un sous-ensemble de jalons et de cibles d'une demande de paiement est atteint de manière satisfaisante, le cadre juridique du règlement FRR laisse à la Commission la possibilité de décider du montant d'une tranche à suspendre. La Commission élabore actuellement une méthode destinée à garantir l'égalité de traitement. Toutefois, la Commission n'en a pas eu besoin en 2021, car elle a estimé que tous les jalons figurant dans la première demande de paiement présentée par l'Espagne étaient atteints de manière satisfaisante.

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

Évaluation des critères associés aux jalons et cibles

10.22 Pour déterminer si le jalon était atteint de manière satisfaisante, la Commission s'est fondée sur la description du jalon et sur les éléments pertinents contenus dans la description des mesures connexes, qui figuraient toutes deux dans la décision d'exécution du Conseil correspondante, ainsi que sur le mécanisme de vérification prévu dans les modalités opérationnelles.

10.23 La version initiale des lignes directrices internes, qui était applicable au moment de la présentation de la demande de paiement de l'Espagne, en plus d'exiger que tous les éléments contenus dans la description du jalon/de la cible figurant dans la décision d'exécution du Conseil

ainsi que les éléments inclus dans la description de la mesure figurant dans ladite décision soient pleinement respectés «en règle générale», prévoyait également des exceptions dans les cas où cela pourrait ne pas être le cas. Cette disposition est conforme au concept adopté par les colégislateurs dans le règlement FRR, selon lequel la Commission évalue que les jalons et cibles ont été atteints «de manière satisfaisante», ce qui laisse une certaine marge d'appréciation à la Commission lorsqu'elle analyse les différents éléments.

10.24 – 10.25 et encadré 1 (jalon 395 – «Modifications de l'impôt sur les sociétés en 2021»)

En ce qui concerne le jalon 395, conformément à l'article 24, paragraphe 3, du règlement FRR, la Commission évalue «*si les jalons et cibles pertinents fixés dans la décision d'exécution du Conseil [...] ont été atteints de manière satisfaisante*». L'élément que la Cour des comptes a recensé comme n'ayant pas été évalué (et qu'elle considère comme non atteint) ne figure pas dans le jalon, mais dans la description de la mesure. Conformément à l'article 20, paragraphe 5, point c), du règlement FRR, la description de la mesure est une partie de la décision d'exécution du Conseil distincte des jalons et cibles, qui sont couverts par l'article 20, paragraphe 5, points e) et f). À ce titre, la Commission estime que tous les éléments de cette description ne sont pas toujours pertinents pour son évaluation du niveau satisfaisant atteint par rapport aux jalons et cibles.

La Commission a reconnu que ses lignes directrices internes relatives à l'évaluation des jalons et cibles n'étaient pas suffisamment claires et a pris des mesures pour y remédier. Elle considère que l'élément contenu dans la description de la mesure auquel la Cour des comptes fait référence n'est pas directement ou indirectement indiqué dans le jalon et n'est pas directement ou indirectement pertinent pour la réalisation dudit jalon. Elle ne voit donc aucune raison de considérer qu'il est nécessaire d'évaluer cet élément et conteste le fait que cela puisse constituer une base pour estimer que le jalon n'est pas atteint de manière satisfaisante.

En particulier, l'Espagne et la Commission ont toujours considéré l'élément relevé par la Cour des comptes comme un objectif à moyen terme. Cet état de fait est étayé par le PRR espagnol lui-même (qui fait explicitement référence à cet objectif comme à un objectif à moyen terme) et par l'intitulé de la réforme dans la décision d'exécution du Conseil, qui fait référence au «court terme», ainsi que par le fait que la réforme du système fiscal visant à garantir une imposition minimale des sociétés a été abordée ailleurs dans le PRR et la décision d'exécution du Conseil (C28.R3 et jalon 388) avec des calendriers différents.

Cet état de fait est également corroboré par le fait que la date butoir indicative pour l'achèvement de cette réforme (31 mars 2021), conformément à la décision d'exécution du Conseil, est antérieure à la date à laquelle l'OCDE est convenue des mesures à mettre en œuvre pour atteindre ce taux d'imposition minimal de 15 % (8 octobre 2021). Sur la base de l'accord de l'OCDE, la Commission a publié, le 22 décembre 2021, une proposition de directive du Conseil relative à la mise en place d'un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes multinationaux dans l'Union, qui n'a pas fait l'objet d'un accord au sein du Conseil.

La Commission estime également que la description du jalon indique sans équivoque que l'objectif à atteindre avec l'entrée en vigueur des modifications introduites par la loi de finances pour 2021 et les règlements de développement relatifs à l'impôt sur les sociétés consiste à augmenter les recettes de l'impôt sur les sociétés. Il s'agit de l'objectif à court terme de cette réforme mentionné dans le PRR espagnol et il a été atteint par la réforme, comme l'indique l'évaluation préliminaire de la Commission. Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime que le fait d'atteindre ce taux d'imposition minimal de 15 % n'était pas pertinent pour l'évaluation de ce jalon. Par conséquent, il n'a pas été mentionné dans l'évaluation préliminaire du jalon par la Commission.

10.26 La Commission renvoie à ses arguments relatifs au point 10.24 et confirme que le taux d'imposition minimal ne peut être interprété que comme un objectif à moyen terme. La loi ayant été adoptée avant l'adoption de la décision d'exécution du Conseil, elle estime qu'il est évident que ni la Commission, ni l'Espagne, ni le Conseil n'auraient approuvé un jalon qui, par définition, n'était pas réalisable. En conséquence, il est compréhensible que cette question ne soit mentionnée ni dans la documentation de l'État membre ni dans l'évaluation de la Commission.

10.28 Le montant versé à un État membre lorsqu'il atteint de manière satisfaisante un ensemble donné de jalons et de cibles est fixé par le Conseil dans sa décision d'exécution correspondante. Les paiements sont effectués lorsque les jalons et cibles pertinents convenus sont atteints de manière satisfaisante. Instrument strictement fondé sur les performances, la FRR lie les paiements à la performance et non aux coûts effectivement encourus. La contribution financière au titre de la FRR est déterminée sur la base d'une contribution financière maximale calculée pour chaque État membre et en tenant compte des coûts totaux estimés du PRR. Conformément à cette notion sui generis, il est impossible d'inférer *«la compensation liée au respect de chaque jalon ou cible»*.

Le cadre juridique du règlement FRR impose à la Commission de décider du montant d'une tranche à suspendre si seul un sous-ensemble de jalons et de cibles d'une demande de paiement est atteint de manière satisfaisante, et laisse à celle-ci une marge de manœuvre pour ce faire. La Commission a commencé à travailler à l'élaboration d'une méthode destinée à garantir l'égalité de traitement en ce qui concerne la manière dont elle applique cette flexibilité. En raison du cadre juridique de la FRR, une telle méthode ne peut toutefois pas être conçue pour inférer *«la compensation liée au respect de chaque jalon ou cible»*. La Commission est toujours en train d'élaborer cette méthode, dont il est fait remarquer qu'elle n'était pas nécessaire en 2021, étant donné que la Commission a estimé que tous les jalons inclus dans la première demande de paiement présentée par l'Espagne étaient atteints de manière satisfaisante.

Jalons concernant le système de contrôle de l'État membre

10.29 La Commission a clairement exposé son évaluation pour chaque PRR, y compris en ce qui concerne le critère relatif au système de contrôle. Tous les PRR approuvés comprennent des systèmes de contrôle adéquats; si la Commission n'avait pas considéré le système de contrôle proposé comme adéquat, elle n'aurait pas approuvé le plan.

La Commission souligne que, lorsque la décision d'exécution du Conseil laisse une marge d'interprétation, cela ne comporte pas de risques pour l'évaluation, par la Commission, du niveau satisfaisant atteint, mais offre plutôt une marge pour le jugement qualitatif.

10.31 – 10.32 En ce qui concerne le jalon 173, la Commission a confirmé par ses travaux que le système de contrôle espagnol était en mesure de satisfaire aux exigences de l'article 22 du règlement FRR en ce qui concerne les éléments couverts par ce jalon. En particulier, la Commission a évalué l'exhaustivité des systèmes de collecte de données et a vérifié que la totalité des contrats avaient été enregistrés de manière appropriée.

La Commission estime que le fait d'avoir recensé des domaines qui pourraient être améliorés ou rendus plus efficaces ne constitue pas une raison suffisante pour remettre en cause son appréciation et ne saurait donc justifier le rejet de la demande de paiement et le non-paiement. La Commission doit recenser les domaines à améliorer lors de l'évaluation des jalons ou des cibles en matière de contrôle et d'audit et les communiquer aux États membres, et elle continuera en ce sens.

La Commission continuera à collaborer avec les États membres pour améliorer les systèmes de contrôle utilisés pour les PRR, tout en veillant, dans son évaluation, au maintien des normes légales minimales.

Documentation du processus d'évaluation

10.35 En ce qui concerne les deux jalons mentionnés au point 10.35, la Commission considère que les éléments probants communiqués aux auditeurs démontrent pleinement qu'elle disposait de la documentation nécessaire pour étayer ses conclusions, mais reconnaît que, dans un cas, des améliorations pourraient être apportées à la tenue de cette documentation.

En ce qui concerne le jalon 215, la Commission a fondé son évaluation sur une analyse approfondie du contenu du site web DATAESTUR. Elle a recueilli, en octobre et novembre 2021, des captures d'écran du site web DATAESTUR qui attestent les conclusions de son évaluation. Elle reconnaît toutefois que l'enregistrement de ces captures d'écran n'a pas eu lieu conformément aux orientations internes.

En ce qui concerne le jalon 303, la Commission estime avoir conservé la piste d'audit des différents échanges avec l'Espagne et des consultations internes entre les services de la Commission qui étaient la conclusion selon laquelle un niveau satisfaisant a été atteint.

RAPPORTS ANNUELS D'ACTIVITÉ ET AUTRES DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

10.41 La Commission considère que, dans un contexte où les paiements sont fondés sur une évaluation qualitative de la réalisation de jalons et de cibles très différents auxquels aucune valeur individuelle n'a été attribuée, il est impossible de déterminer un taux d'erreur significatif.

10.42 La Commission note que la FRR ne relève pas du cadre financier pluriannuel et que, comme elle l'a expliqué dans sa réponse au point 10.41, aucun taux d'erreur significatif ne peut être déterminé pour la FRR, contrairement à d'autres programmes de financement relevant du cadre financier pluriannuel, d'où la déclaration séparée figurant dans le rapport annuel sur la gestion et la performance. Elle fait observer que la Cour des comptes applique une approche similaire dans son rapport annuel, avec un chapitre distinct pour la FRR.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

10.44 Comme elle l'a expliqué dans sa réponse au point 10.27, sur la base des éléments probants disponibles et de ses contrôles ex ante approfondis, la Commission n'est pas d'accord avec la conclusion de la Cour des comptes et considère que le jalon a été atteint de manière satisfaisante. La Commission note que la Cour des comptes considère, sur la base de son jugement professionnel, que l'erreur n'est pas significative. En outre, comme indiqué au point 10.41, la Commission considère qu'il n'est pas possible de déterminer un taux d'erreur significatif.

10.45 Comme elle l'a expliqué dans sa réponse au point 10.35, dans un cas, la Commission a été en mesure de fournir une documentation suffisante, mais n'a pas été en mesure d'en démontrer l'enregistrement. Dans l'autre cas, la Commission ne considère pas que la documentation demandée par la Cour des comptes est liée à la réalisation satisfaisante du jalon ou de la cible.

Recommandation n° 1— Justifier les éléments non pertinents pour l'évaluation des jalons et des cibles

La Commission accepte en partie la recommandation.

Bien que la Commission accepte la recommandation en ce qui concerne la décision d'exécution du Conseil, pour ce qui est des modalités opérationnelles, elle justifiera les éléments relevés dans la spécification ultérieure des jalons et des cibles. D'autres éléments, tels que les mesures de suivi, ne peuvent, par définition, être considérés comme pertinents et ne seront pas justifiés au cas par cas. La Commission note en outre que la décision finale quant à savoir quels éléments ne sont pas pertinents est soumise à l'avis du Comité économique et financier et à l'approbation des États membres dans le cadre de la procédure de comitologie.

Recommandation n° 2 – Adopter une méthode pour la suspension (partielle) d'un paiement

La Commission accepte la recommandation.

Recommandation n° 3 – Améliorer la documentation de l'évaluation des jalons et des cibles

La Commission accepte la recommandation.

**Rapport annuel sur les activités
relevant des huitième, neuvième,
dixième et onzième Fonds européens
de développement (FED) relatif
à l'exercice 2021**

Table des matières

	Page
Introduction	386
Chapitre I Exécution financière des huitième, neuvième, dixième et onzième FED	390
Chapitre II Déclaration d'assurance de la Cour relative aux FED	393
Réponses de la Commission européenne	421

Table des matières

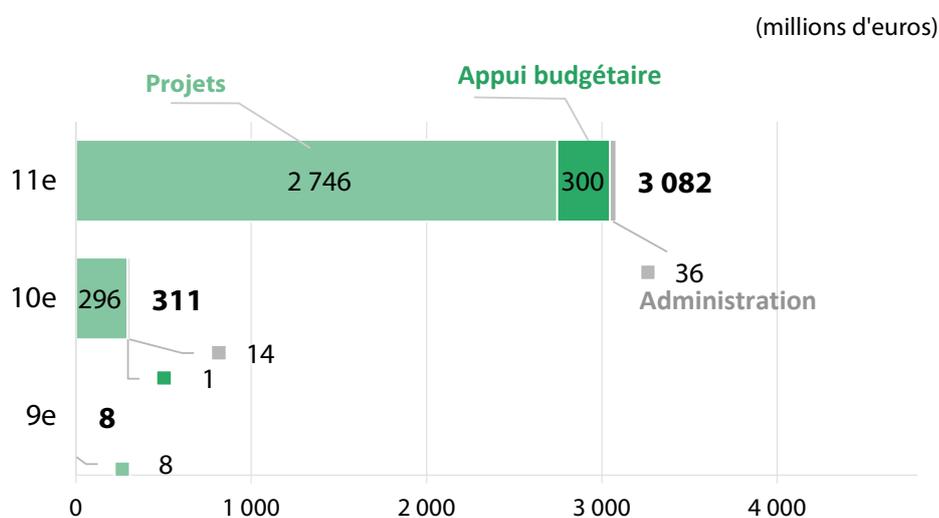
	Points
Introduction	01 - 06
Brève description des Fonds européens de développement	02 - 06
Chapitre I – Exécution financière des huitième, neuvième, dixième et onzième FED	07 - 10
Chapitre II – Déclaration d'assurance de la Cour relative aux FED	I. - 38
Déclaration d'assurance de la Cour relative aux huitième, neuvième, dixième et onzième FED adressée au Parlement européen et au Conseil – Rapport d'audit indépendant	I. - XXI.
Informations à l'appui de la déclaration d'assurance	11 - 38
Étendue et approche de l'audit	11 - 16
Fiabilité des comptes	17
Régularité des opérations	18 - 27
Rapport annuel d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance	28 - 38
Conclusion et recommandations	39 - 43
Conclusion	39 - 40
Recommandations	41 - 43
Annexes	
Annexe I – Paiements effectués au titre des Fonds européens de développement en 2021, par grande région	
Annexe II – État d'avancement de la mise en œuvre des plans d'action	
Annexe III – Suivi des recommandations	

Introduction

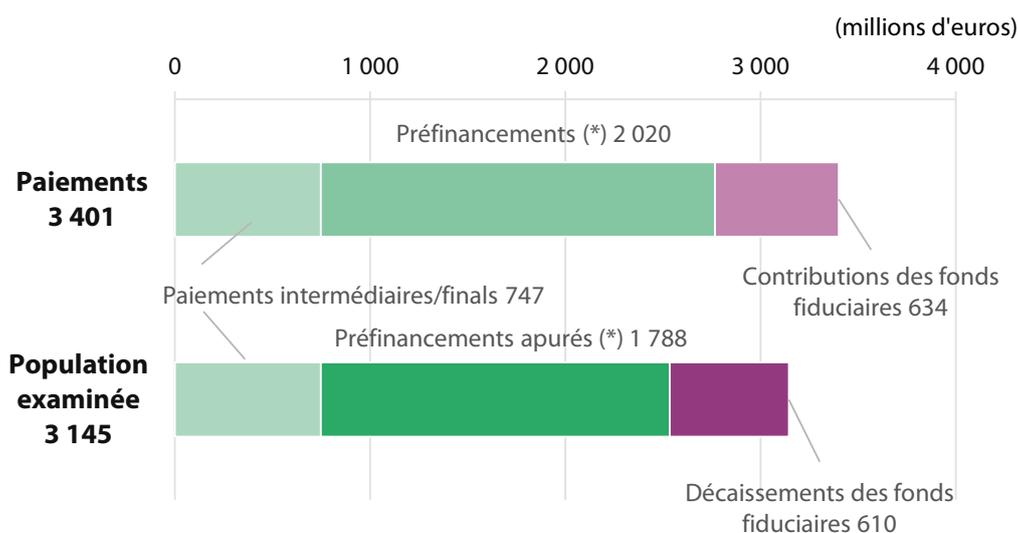
01 Le présent rapport annuel est consacré à nos observations concernant les huitième, neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement (FED). La *figure 1* donne une vue d'ensemble des activités et des dépenses réalisées dans ce domaine en 2021.

Figure 1 – Fonds européens de développement: aperçu financier 2021

Paiements au titre des FED, par ligne budgétaire et par type



Paiements au titre des FED et population examinée



(*) Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir *annexe 1.1*, point 12).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels des 8^e, 9^e, 10^e et 11^e FED pour l'exercice 2021.

Brève description des Fonds européens de développement

02 Lancés en 1959, les FED étaient, jusqu'à fin 2020, les principaux instruments 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). Le 11^e (et dernier) FED couvrait le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020. Le cadre régissant les relations de l'Union européenne avec les pays ACP et les PTOM était un *accord de partenariat* signé à Cotonou («l'accord de Cotonou») le 23 juin 2000 pour une durée de 20 ans. La période d'application de ses dispositions est actuellement prolongée jusqu'au 30 juin 2022. Son objectif premier, conforme à l'objectif principal de la coopération au développement défini à l'article 208 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), était la réduction de la pauvreté et, à terme, son éradication. En ce qui concerne le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, l'aide à la coopération au développement en faveur des pays ACP a été incorporée dans l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde (IVCDI – Europe dans le monde), tandis que l'aide à la coopération au développement en faveur des PTOM a été incorporée dans la décision d'association outre-mer, y compris le Groenland. En revanche, les 8^e, 9^e, 10^e et 11^e FED eux-mêmes n'ont pas été incorporés dans le budget général de l'UE et continuent à faire l'objet d'une mise en œuvre et de rapports distincts jusqu'à leur clôture.

03 En 2019, la Commission a clôturé les dernières opérations en suspens effectuées au titre de projets relevant du huitième FED. L'ensemble des soldes et des dégagements ont été transférés vers le neuvième FED. En 2021, elle a annoncé la clôture financière et opérationnelle du huitième FED. Toutes les activités concernées ont été achevées, l'ensemble des contrôles et vérifications ont été effectués, et les contrats et décisions de financement sont tous clôturés dans les comptes des FED.

04 Les FED ont un statut particulier:

- a) ils étaient financés directement par les contributions des États membres sur la base de quotas, ou «clés de contribution», fixés par les gouvernements nationaux au sein du Conseil de l'Union européenne dans le cadre d'accords internes conclus ultérieurement entre les représentants des États membres de l'UE réunis au sein du Conseil;
- b) ils sont gérés par la Commission, en dehors du cadre du budget général de l'UE, et par la Banque européenne d'investissement (BEI);
- c) en raison du caractère intergouvernemental des FED, le Parlement européen joue un rôle plus limité dans le contrôle de leur fonctionnement que ce n'est le cas pour les instruments de coopération au développement financés par le budget général de l'Union; en particulier, il n'intervenait pas dans la détermination et l'affectation des ressources des FED. Le Parlement européen est toutefois l'autorité de *décharge*, excepté pour la facilité d'investissement, qui est gérée par la BEI et n'entre donc pas dans le cadre du présent audit^{1 2};
- d) le principe d'*annualité* ne s'applique pas aux FED: les conventions relatives aux FED étaient habituellement conclues pour une durée d'engagement de cinq à sept ans, et les paiements peuvent être effectués sur une période beaucoup plus longue.

05 Les FED sont presque entièrement gérés par la direction générale des partenariats internationaux de la Commission européenne (DG INTPA)³. La direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (DG ECHO) a géré 0,25 % des dépenses effectuées au titre des FED en 2021.

¹ Voir articles 43, 48 à 50 et 58 du [règlement \(UE\) 2015/323](#) portant règlement financier applicable au 11^e Fonds européen de développement.

² En 2012, un accord tripartite entre la BEI, la Commission et la Cour (article 134 du règlement (CE) n° 215/2008 portant règlement financier applicable au 10^e Fonds européen de développement) a défini les règles en matière d'audit de ces opérations par la Cour.

³ La DG DEVCO est devenue la DG INTPA en janvier 2021.

06 Les dépenses examinées dans le présent rapport sont effectuées dans 79 pays selon des méthodes extrêmement diverses, par exemple marchés de travaux, de fournitures ou de services, subventions, appui budgétaire, devis-programmes et conventions de délégation et de contribution conclues avec des entités évaluées sur la base des piliers (par exemple des organisations internationales) (voir [annexe I](#)).

Chapitre I – Exécution financière des huitième, neuvième, dixième et onzième FED

07 Le huitième FED (1995-2000), le neuvième FED (2000-2007) et le dixième FED (2008-2013) ont été respectivement dotés de 12,8 milliards d'euros, de 13,8 milliards d'euros et de 22,7 milliards d'euros.

08 L'accord interne instituant le onzième FED (2015-2020) est entré en vigueur le 1^{er} mars 2015. De 2013 à 2015, pour assurer la continuité en attendant la ratification du 11^e FED, les fonds ont été engagés par l'intermédiaire d'un mécanisme de *transition*. Le onzième FED dispose d'une enveloppe budgétaire de 30,5 milliards d'euros: 29,1 milliards d'euros ont été alloués aux pays ACP et 0,4 milliard d'euros, aux PTOM, un montant de 1,1 milliard d'euros ayant été prévu pour les coûts administratifs.

09 La *figure 2* montre l'emploi des ressources des 8^e, 9^e, 10^e et 11^e FED, tant en 2021 que de manière cumulée.

Figure 2 – Utilisation des ressources des FED au 31 décembre 2021*

(millions d'euros)

	Situation fin 2020		Exécution budgétaire au cours de l'exercice 2021 (montants nets) ⁶					Situation fin 2021					
	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 – RESSOURCES¹	75 959		0	-14	-113	213	86	10 376	15 266	20 947	29 456	76 045	
B – UTILISATION													
1. Engagements globaux ⁴	75 929	100,0 %	0	-18	-172	-16	-206	10 375	15 250	20 805	29 293	75 723	99,6 %
2. Engagements individuels ⁵	71 304	93,9 %	0	-8	33	2 085	2 110	10 374	15 245	20 600	27 195	73 414	96,5 %
3. Paiements	62 018	81,6 %	0	8	311	3 082	3 401	10 374	15 216	19 956	19 874	65 420	86,0 %
C – Engagements restant à liquider (B1-B3)	13 911	18,3 %						0	34	850	9 419	10 303	13,5 %
D – Solde disponible (A-B1)⁷	30	0,0 %						1	16	142	163	322	0,4 %

* Montants arrondis.

¹ Y compris la dotation initiale des 8^e, 9^e, 10^e et 11^e FED, les cofinancements, les intérêts, les ressources diverses et les transferts des FED antérieurs.

² En pourcentage des ressources.

³ Les montants négatifs correspondent à des dégagements.

⁴ Les engagements globaux se rapportent à des décisions de financement.

⁵ Les engagements individuels concernent des contrats individuels.

⁶ Engagements nets après dégagements. Paiements nets après recouvrements.

⁷ Le solde disponible inclut la «réserve non mobilisable» (inutilisable sans une décision unanime du Conseil).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels des 8^e, 9^e, 10^e et 11^e FED pour l'exercice 2021. Les chiffres présentés ne couvrent pas les ressources des FED dont la gestion relève de la BEI.

10 Chaque année, la DG INTPA définit elle-même des indicateurs de performance clés (IPC) concernant la bonne gestion financière et l'utilisation efficiente des ressources. Ces indicateurs montrent qu'en 2021, malgré les difficultés liées à la crise de la COVID-19, la DG INTPA a atteint ses objectifs visant à réduire de 35 % par rapport à 2020 la proportion d'anciens préfinancements et d'engagements restant à liquider, et à maintenir sous les 15 %, dans son portefeuille, celle des contrats en cours venus à expiration (c'est-à-dire des contrats non clôturés après la fin de leurs activités opérationnelles). Ces résultats sont dus à une amélioration des procédures au cours des dernières années (voir [encadré 1](#)). Les deux objectifs susmentionnés comprenaient un objectif global pour l'ensemble du domaine de compétence de la DG INTPA et un objectif spécifique pour les FED.

Encadré 1

Indicateurs de performance clés (IPC) en matière de réduction des anciens préfinancements, des engagements restant à liquider et du pourcentage des contrats en cours venus à expiration

En 2021, la DG INTPA a maintenu l'objectif de 35 % fixé l'année précédente pour ses IPC concernant la réduction des anciens préfinancements (IPC 10) et des engagements restant à liquider (IPC 12). Elle a dépassé cet objectif pour les deux indicateurs: elle a réduit considérablement les anciens préfinancements, de 46 % pour les FED et de 50 % pour l'ensemble de son domaine de compétence, et fait baisser les engagements restant à liquider de 39 % dans les deux cas.

En ce qui concerne le maintien sous les 15 % de la part de contrats expirés mais toujours en cours dans le système (IPC 11), la DG INTPA a également atteint son objectif pour les FED (13 %) et pour l'ensemble de son domaine de compétence (10 %). À la suite de la mise en place des nouvelles procédures en 2017, l'IPC pour les FED s'est constamment amélioré (19 % en 2017, 17 % en 2018, 15 % en 2019 et 14 % en 2020).

Chapitre II – Déclaration d'assurance de la Cour relative aux FED

Déclaration d'assurance de la Cour relative aux huitième, neuvième, dixième et onzième FED adressée au Parlement européen et au Conseil – Rapport d'audit indépendant

Opinion

I. Nous avons contrôlé:

- a) les comptes annuels des huitième, neuvième, dixième et onzième FED, qui comprennent le bilan, le compte de résultat, le tableau des flux de trésorerie, l'état de variation de l'actif net et les états sur l'exécution financière pour l'exercice clos le 31 décembre 2021 et qui ont été approuvés;
- b) la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes dont la gestion financière incombe à la Commission⁴.

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 2021 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière des FED au 31 décembre 2021, 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.

⁴ Conformément aux dispositions des articles 43, 48 à 50 et 58 du règlement financier applicable au onzième FED, la présente déclaration d'assurance ne couvre pas les ressources des FED gérées par la BEI.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes aux comptes

Recettes

Opinion sur la légalité et la régularité des recettes

III. Nous estimons que les recettes sous-jacentes aux comptes pour l'exercice clos le 31 décembre 2021 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 2021 présentent un niveau d'erreur significatif.

Justification de l'opinion

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

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

VI. Les dépenses comptabilisées en 2021 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 4,6 %.

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 et fondées pour l'essentiel sur des estimations. Fin 2021, la Commission a estimé que les dépenses éligibles supportées mais non encore déclarées par les bénéficiaires représentaient 5 381 millions d'euros (contre 5 452 millions d'euros fin 2020).

IX. Nous avons examiné le calcul de ces estimations, ainsi qu'un échantillon de 30 préfinancements différents et de 27 factures de stade 1, afin de parer au risque que le montant des charges à payer soit erroné. Les travaux réalisés nous ont permis de conclure que les charges à payer inscrites dans les comptes définitifs étaient correctes.

Impact potentiel du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne sur les comptes 2021 des Fonds européens de développement

X. Le 1^{er} février 2020, le Royaume-Uni a cessé d'être un État membre de l'UE. À la suite de la conclusion de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (ci-après «l'accord de retrait») entre les deux parties, le Royaume-Uni s'est engagé à demeurer partie aux Fonds européens de développement jusqu'à la clôture du onzième FED ainsi que de tous les FED antérieurs non clôturés. Il assumera les mêmes obligations que les États membres au titre de l'accord interne qui a institué le onzième FED et s'acquittera des obligations résultant des FED précédents jusqu'à la clôture de ces derniers.

XI. L'accord de retrait indique également que, si des montants provenant de projets relevant du dixième FED ou de FED antérieurs ne sont pas engagés ou sont dégagés à la date d'entrée en vigueur de l'accord, la part de ces montants revenant au Royaume-Uni ne sera pas réutilisée. La même règle s'applique à la part revenant au Royaume-Uni dans les fonds relevant du onzième FED qui n'auront pas été engagés ou qui seront dégagés après le 31 décembre 2021.

XII. Dès lors, aucun impact financier sur les comptes 2021 des FED n'est à prévoir. Nous estimons, en conclusion, que les comptes des FED au 31 décembre 2021 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 FED à cesser leurs activités.
- Nous évaluons la présentation d'ensemble, la structure et le contenu des comptes annuels (y compris les informations y afférentes), et nous vérifions si ces derniers reflètent fidèlement les opérations et les événements sous-jacents.

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 7 juillet 2022

Klaus-Heiner LEHNE
Président

Cour des comptes européenne

12, rue Alcide De Gasperi - L-1615 Luxembourg

Informations à l'appui de la déclaration d'assurance

Étendue et approche de l'audit

11 L'*annexe 1.1* de notre rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE relatif à 2021 présente notre approche et nos méthodes d'audit, qui sont également valables pour l'audit des FED.

12 Nos observations concernant la fiabilité des comptes des FED se fondent sur les états financiers⁵ des 8^e, 9^e, 10^e et 11^e FED approuvés par la Commission⁶, et parvenus à la Cour le 28 juin 2022, 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.

13 En ce qui concerne l'audit de la régularité des opérations, nous avons analysé un échantillon de 140 opérations représentatif de tout l'éventail des dépenses effectuées au titre des FED. Il se composait de 26 opérations liées au fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, de 92 opérations ordonnancées par 17 délégations de l'UE⁷ et de 22 paiements approuvés par les services centraux de la Commission⁸. Lorsque nous avons détecté des erreurs au niveau des opérations, nous avons analysé les causes sous-jacentes afin de mettre en évidence les faiblesses potentielles.

⁵ Voir article 39 du [règlement \(UE\) 2018/1877 portant règlement financier applicable au 11^e Fonds européen de développement](#).

⁶ Conformément au règlement financier applicable aux FED; voir article 38 du [règlement \(UE\) 2018/1877](#).

⁷ Botswana, Burkina, Djibouti, Éthiopie, Ghana, Guinée-Bissau, Haïti, Jamaïque, Liberia, Malawi, Mali, Niger, Nigeria, Ouganda, Tanzanie, Timor-Oriental et Zambie.

⁸ Les 140 paiements ont été effectués par l'intermédiaire de la DG INTPA.

14 Pour l'exercice 2021, notre examen a également porté sur:

- a) l'ensemble des contributions des États membres et un échantillon d'autres types d'opérations de recettes, telles que les contributions de cofinancement d'autres pays;
- b) certains des systèmes utilisés par la DG INTPA et les délégations de l'UE, à savoir:
 - i) les contrôles ex ante réalisés par les agents de la Commission et les auditeurs externes (engagés par la Commission ou les bénéficiaires) avant paiement; ii) le suivi et la surveillance, notamment le suivi des audits externes et l'étude sur le TER;
- c) la fiabilité des informations sur la régularité figurant dans le rapport annuel d'activités (RAA) de la DG INTPA, la cohérence de la méthode appliquée pour estimer les montants à risque, ainsi que les corrections 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.

15 Comme cela est indiqué au point **05**, la plupart des instruments d'aide extérieure financés sur le budget général de l'UE et sur les FED sont mis en œuvre par la DG INTPA. Nos observations relatives aux systèmes et à la présentation des informations dans le RAA ne portent pas uniquement sur les FED mais sur l'ensemble du domaine de compétence de cette DG.

16 En raison de la pandémie de COVID-19, il n'a pas été possible d'effectuer des visites sur place dans les délégations de l'UE⁹, et nous les avons remplacées par des contrôles documentaires. Cela nous a empêchés de mener à bien certaines procédures d'audit et en particulier de vérifier l'exécution des contrats pour les opérations sélectionnées, ce qui a limité nos travaux d'audit. Nous avons dû adapter notre approche en procédant à des contrôles documentaires des opérations et des projets et en établissant des contacts à distance avec nos entités auditées. L'absence de contrôles sur place est susceptible d'accroître le risque de non-détection¹⁰, mais nous estimons que les éléments probants obtenus nous ont permis de terminer nos travaux et de formuler des conclusions à leur sujet.

Fiabilité des comptes

17 Notre audit a permis de constater que les comptes ne comportaient pas d'anomalies significatives.

Régularité des opérations

Recettes

18 Les opérations relatives aux recettes ne se caractérisaient pas par un niveau d'erreur significatif.

Dépenses

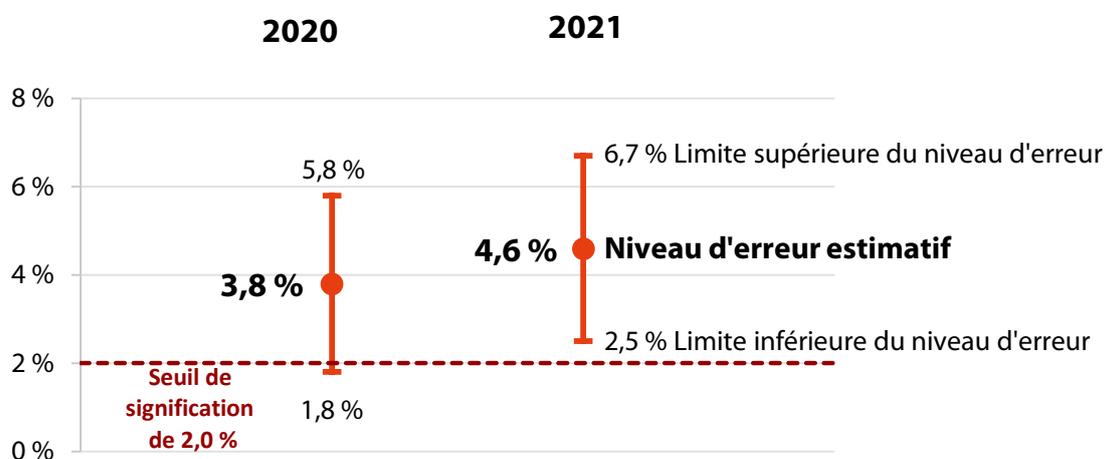
19 Sur les 140 opérations examinées, 54 (38,8 %) comportaient des erreurs. Sur la base des 43 erreurs que nous avons quantifiées, nous estimons que le niveau d'erreur s'élève à 4,6 % (voir [figure 3](#)).

⁹ Botswana, Burkina, Éthiopie, Guinée-Bissau, Haïti, Liberia, Malawi, Niger, Nigeria, Ouganda, Tanzanie et Zambie.

¹⁰ Par «risque de non-détection», on entend le risque que l'auditeur ne détecte pas un écart non corrigé par les contrôles internes de l'entité.

Figure 3 – Résultats des tests sur les opérations

Estimation de l'impact des erreurs quantifiables



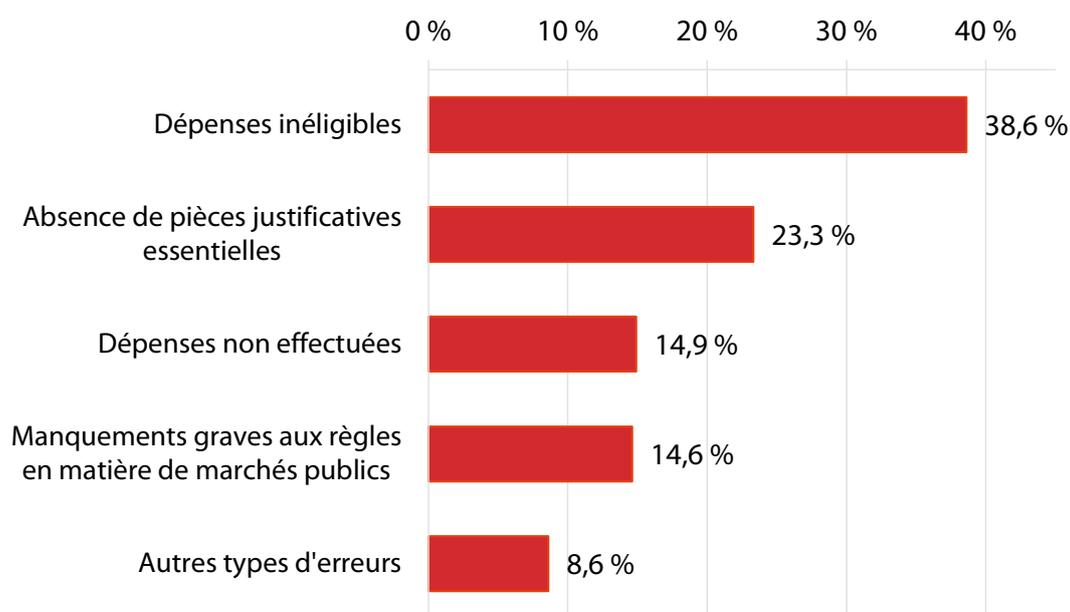
Taille de l'échantillon

Année	Taille de l'échantillon
2020	140 opérations
2021	140 opérations

Source: Cour des comptes européenne.

20 La [figure 4](#) montre comment se décompose notre niveau d'erreur estimatif pour 2021, par type d'erreur.

Figure 4 – Ventilation du niveau d'erreur estimatif, par type d'erreur



Source: Cour des comptes européenne.

21 L'**encadré 2** donne des exemples d'erreurs que nous avons quantifiées, également présentées par type.

Encadré 2

Dépenses inéligibles en raison de l'absence de base légale

La Commission a signé avec une organisation internationale un contrat de subvention afin d'améliorer la gestion de trésorerie du Niger et de mettre en place un compte unique du Trésor dans le pays. La valeur totale de l'action, estimée à 1,4 million d'euros, était entièrement couverte par la contribution de l'UE.

Nous avons examiné la convention de financement, d'un montant de 82 millions d'euros, conclue entre la Commission et le Niger. Celle-ci stipulait que les fonds devaient être consacrés à l'appui budgétaire et à d'autres projets, mais ne mentionnait aucunement la réalisation de travaux concernant un compte unique du Trésor. La convention de financement, qui ne prévoyait pas non plus l'attribution de contrats y afférents à l'organisation concernée ou à quelque autre organisme que ce soit, était cependant invoquée en tant que base juridique pour l'attribution en question. L'erreur concerne l'intégralité de la valeur du contrat (1,4 million d'euros).

Absence de pièces justificatives essentielles

La Commission a conclu avec une organisation internationale une convention de délégation d'un montant de 16 millions d'euros (financée à 99,75 % par l'UE) afin d'encourager les investissements du secteur privé dans les plantations ougandaises destinées à l'exploitation du bois en offrant des subventions et un soutien technique.

L'une des opérations sélectionnées aux fins de l'audit concernait les coûts salariaux d'un employé, d'un montant de 9 000 euros, pour des travaux effectués dans le cadre du projet. Selon le contrat de travail, cet employé était affecté à des projets autres que le projet audité.

L'organisation internationale n'a pas été en mesure de prouver que l'employé avait travaillé sur ce projet. Nous considérons donc les dépenses comme inéligibles.

Dépenses en partie non effectuées: coûts inéligibles imputés au projet

La Commission a conclu une convention de délégation avec une organisation internationale afin de soutenir et de faciliter l'accès à l'éducation des enfants vulnérables. La valeur totale de l'action, estimée à 24,5 millions d'euros, était couverte par l'UE à hauteur de 19,5 millions d'euros (79,6 %).

Lors de l'examen de la ventilation des dépenses, nous avons remarqué que l'organisation internationale avait déclaré – et que la Commission avait apuré – des dépenses d'un montant de 7,4 millions d'euros. Nos contrôles ont révélé que les dépenses réelles pour la période s'élevaient à 6,9 millions d'euros. La différence de 0,5 million d'euros correspondait au montant engagé par l'organisation mais pas encore dépensé. La Commission avait donc indûment apuré 6,2 % du montant contrôlé.

Manquement grave aux règles en matière de marchés publics: décisions injustifiées de l'ordonnateur national

L'ordonnateur national du FED au Mali a attribué à une société de conseil un marché concernant la fourniture d'une assistance technique en vue d'améliorer l'entretien des routes dans le pays. Cette assistance, d'une valeur de 1,2 million d'euros, a été financée sur le 11^e FED.

L'ordonnateur a recouru à un appel d'offres restreint pour acquérir ces services. Deux soumissionnaires sont parvenus à la phase de l'évaluation finale. Le premier soumissionnaire a obtenu la meilleure note en application du critère du meilleur rapport coût/efficacité, mais il a été rejeté par l'ordonnateur sur recommandation du comité d'évaluation, qui a jugé son offre anormalement basse (1 million d'euros, alors que le marché était plafonné à 1,2 million d'euros). L'ordonnateur a attribué le marché au deuxième soumissionnaire.

Le premier soumissionnaire a introduit deux recours devant la commission malienne chargée du règlement des différends, laquelle a jugé sa demande fondée et a enjoint à l'ordonnateur d'annuler la décision initiale. Celui-ci a toutefois refusé d'obtempérer.

L'attribution de ce marché était donc injustifiée, et l'erreur concerne l'intégralité de sa valeur.

22 Comme en 2020, la Commission et ses partenaires chargés de la mise en œuvre ont commis davantage d'erreurs dans les opérations liées aux *subventions* et aux *conventions de contribution et de délégation* conclues avec des pays bénéficiaires, des organisations internationales et des agences des États membres que dans celles concernant d'autres formes d'aide (telles que celles couvrant les marchés de travaux, de fournitures et de services). Sur les 92 opérations de cette nature que nous avons

examinées, 39 comportaient des erreurs quantifiables représentant 81 % du niveau d'erreur estimatif.

23 Dans 15 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 elle avait fait bon usage de toutes les informations à sa disposition, le niveau d'erreur estimatif aurait été inférieur de 2,4 points de pourcentage.

24 En outre, 25 opérations comportant des erreurs quantifiables et contribuant à hauteur de 1,9 point de pourcentage au niveau d'erreur estimatif ont fait l'objet d'un audit ou d'une vérification des dépenses. Le système de contrôle de la DG INTPA repose sur des vérifications ex ante¹¹. 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 ante¹².

25 Comme les années précédentes, 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.

26 Nous avons relevé deux domaines de dépenses dans lesquels les conditions de paiement spécifiques permettent de faire en sorte que les opérations soient moins exposées aux erreurs. Il s'agit i) de l'appui budgétaire et ii) des projets financés par plusieurs donateurs et mis en œuvre par des organisations internationales selon l'approche dite «notionnelle». En 2021, nous avons contrôlé quatre opérations d'appui

¹¹ Le système de contrôle global comprend des vérifications ex ante et ex post. Les vérifications ex ante permettent d'évaluer l'éligibilité des dépenses avant de conclure les marchés et avant d'accepter les dépenses, tandis que les vérifications ex post sont effectuées après que les dépenses ont été acceptées. Par exemple, un audit externe peut être réalisé ex ante (avant d'accepter un paiement) ou ex post (après l'achèvement d'un projet). Les deux types de vérification peuvent donner lieu au recouvrement des fonds versés au bénéficiaire; pour les vérifications ex ante, ces recouvrements concernent des préfinancements.

¹² Ces rapports ne couvrent pas l'intégralité des dépenses déclarées; en outre, ils ne sont pas suffisamment détaillés pour que nous puissions déterminer avec certitude si les éléments pour lesquels nous avons relevé des erreurs faisaient partie de leur échantillon.

budgétaire et huit projets gérés par des organisations internationales selon l'approche notionnelle¹³.

27 À l'instar des années précédentes, certaines organisations internationales n'ont accordé qu'un accès limité aux documents (par exemple en lecture seule), ce qui signifie que nous n'avons pas pu en faire de copies. Ces problèmes ont entravé la planification et la mise en œuvre de notre audit et ont entraîné, pour l'équipe d'audit, des retards dans la réception de la documentation requise et dans l'exécution de ses travaux. Nous avons formulé des recommandations à ce sujet dans nos rapports annuels relatifs à 2018 et à 2020. Bien que la Commission ait renforcé sa communication avec les organisations internationales, nous éprouvons toujours des difficultés à obtenir de certaines d'entre elles la documentation demandée.

Rapport annuel d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance

28 La DG INTPA a émis des réserves sur la régularité des opérations sous-jacentes dans tous les rapports annuels d'activités de la période 2012-2018. Elle n'en a pas émis en 2019, 2020 et 2021. Toutefois, comme elle l'avait fait les années précédentes, elle a adopté des plans d'action pour remédier aux faiblesses dans la mise en œuvre de son système de contrôle.

29 En 2019 et 2020, nous avons rendu compte des progrès satisfaisants accomplis en ce qui concerne les plans d'action 2018 et 2019; en avril 2021, sur neuf actions, sept étaient achevées et deux étaient en cours. Dans le plan d'action 2020, la DG INTPA a, comme les années précédentes, adapté le nombre d'actions, le faisant passer dans ce cas-ci à sept. Cinq d'entre elles étaient des actions reportées des années précédentes, et deux nouvelles actions ont été ajoutées:

i) réduire l'apurement excessif des préfinancements et ii) procéder à une évaluation de l'utilisation du nouveau cahier des charges pour les vérifications de dépenses. En avril 2022, quatre actions étaient terminées et trois étaient en cours.

30 Dans le plan d'action 2021, une nouvelle action a été ajoutée: tenir compte des observations à haut risque formulées par le service d'audit interne (IAS) de la Commission à l'issue de son audit de l'*évaluation sur la base de piliers* dans la famille

¹³ Davantage de précisions sur l'appui budgétaire et l'approche notionnelle sont fournies au **chapitre 8, points 8.10 à 8.12**, de notre rapport annuel sur l'exécution du budget relatif à 2021.

«action extérieure» (les DG BUDG, ECHO, INTPA et NEAR ainsi que le service des instruments de politique étrangère (FPI), responsables de l'action extérieure). Sur les sept autres actions, deux sont permanentes et cinq sont des actions reportées (voir [annexe II](#)).

Étude 2021 sur le taux d'erreur résiduel (TER)

31 En 2021, la DG INTPA a fait réaliser, pour son compte, sa dixième étude sur le taux d'erreur résiduel (TER) par un contractant externe, dans le but d'estimer le taux des erreurs que tous ses contrôles de gestion en matière de prévention, de détection et de correction n'avaient pas permis de relever dans l'ensemble de son domaine de compétence, et de pouvoir formuler une conclusion sur l'efficacité de ces contrôles. Cette étude constitue un élément important pour la déclaration d'assurance du directeur général et elle vient enrichir les informations sur la régularité concernant l'action extérieure fournies dans le rapport annuel sur la gestion et la performance.

32 Pour l'étude 2021 sur le TER, la DG INTPA a fixé la taille de l'échantillon à 480 opérations¹⁴ (exactement le même nombre qu'en 2019 et 2020). Elle a ainsi pu présenter à nouveau des taux d'erreur distincts pour les dépenses financées par le budget général de l'UE et pour celles financées par les FED, en plus du taux d'erreur global combinant les deux. Pour la sixième année consécutive, le TER global estimé au terme de l'étude est inférieur au *seuil de signification* de 2 % fixé par la Commission (2021: 1,14 %).

33 L'étude sur le TER ne constitue ni une *mission d'assurance* ni un audit; elle est réalisée conformément à la méthodologie et au manuel relatifs au TER fournis par la DG INTPA. Nos précédents rapports annuels sur les FED¹⁵ ont déjà fait état de limitations inhérentes à ces études, susceptibles de contribuer à la sous-évaluation du TER.

¹⁴ Certaines des opérations de l'échantillon ayant une valeur supérieure à l'*intervalle d'échantillonnage*, l'échantillon final compte 412 opérations.

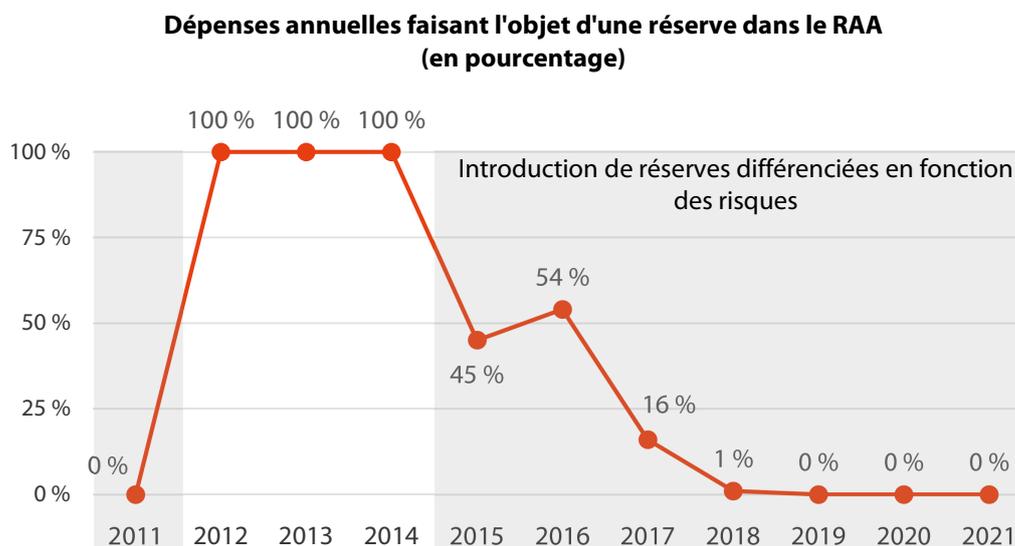
¹⁵ Voir nos [rapports annuels sur les FED relatifs à 2017, 2018, 2019 et 2020](#).

34 L'un des aspects à prendre en considération dans l'étude sur le TER est le degré de confiance accordé aux travaux d'autres auditeurs. Il existe trois scénarios possibles: i) vérifications de détail exhaustives, aucune confiance n'étant placée dans les travaux d'autres auditeurs; ii) vérifications de détail limitées, une confiance partielle étant placée dans les travaux d'autres auditeurs; iii) aucune vérification supplémentaire, une confiance totale étant placée dans les travaux d'autres auditeurs. La part des opérations ayant bénéficié d'une confiance totale a augmenté, passant de 15 % en 2020 à 34 % en 2021. Nous maintenons que le fait de s'appuyer de manière excessive sur les travaux d'autres auditeurs va à l'encontre de l'objectif d'une étude sur le TER, qui est d'estimer le taux des erreurs que tous les contrôles de gestion de la DG INTPA en matière de prévention, de détection et de correction n'ont pas permis de relever.

Examen du rapport annuel d'activités 2021

35 Dans le RAA 2021, la déclaration d'assurance du directeur général ne comporte aucune réserve. À partir de 2018, la DG INTPA a considérablement réduit la portée des réserves (c'est-à-dire la part des dépenses qu'elles couvraient). La *figure 5* montre la portée des réserves formulées dans chacun des RAA de 2011 à 2021.

Figure 5 – Réserves formulées dans les RAA de la DG INTPA de 2011 à 2021



Source: Cour des comptes européenne.

36 Nous estimons injustifiée l'absence de réserves dans le RAA 2021 et considérons que cela est dû en partie aux limitations de l'étude sur le TER, étant donné que nos constatations concernant cette étude valent également pour les estimations des montants à risque qui en découlent. La DG INTPA estime que le montant global à risque au moment du paiement s'élève à 79,65 millions d'euros¹⁶ (soit 1,41 % des dépenses de 2021) et le montant global à risque au moment de la clôture, à 66,03 millions d'euros¹⁷. Sur le montant à risque au moment du paiement, elle estime que 13,62 millions d'euros (24 %) feront l'objet de corrections à la suite des contrôles qu'elle réalisera dans les années à venir (ce dernier montant est appelé «capacité de correction»).

37 La DG INTPA œuvre à l'amélioration de la qualité de ses données servant à calculer la capacité de correction. En 2021, elle a poursuivi ses activités de formation et de sensibilisation concernant les recouvrements et la qualité des données comptables¹⁸. Comme les années précédentes, la DG INTPA a procédé à des vérifications ciblées des ordres de recouvrement afin de corriger les écarts constatés. Nous avons examiné le calcul de la capacité de correction pour 2021. Ayant procédé à des tests sur 35 % (en valeur) de l'ensemble de la population des ordres de recouvrement, nous n'avons détecté aucune erreur dans notre échantillon.

¹⁶ Il s'agit de la meilleure et de la plus prudente estimation, par la Commission, du montant des dépenses supportées au cours de l'exercice qui ne sont pas conformes aux dispositions contractuelles et réglementaires applicables au moment où le paiement a été effectué.

¹⁷ Voir le RAA 2021 de la DG INTPA, p. 34.

¹⁸ Formation spécifique s'adressant au personnel local des délégations de l'UE et concernant les lignes directrices relatives à l'émission d'ordres de recouvrement.

38 Un «tableau de bord financier» comprenant six indicateurs¹⁹ a été créé en 2020 dans le but de renforcer la cohérence des informations financières fournies par les différentes DG de la Commission. Quatre autres indicateurs s'y sont ajoutés en 2021²⁰. Six de ces dix indicateurs s'appliquaient aux FED et aux fonds fiduciaires en 2021. En ce qui concerne l'«*absorption de l'engagement global*», la DG INTPA a obtenu en 2021 un résultat de 99 % (contre 95 % en 2020) pour le budget de l'UE et de 97 % (94 % en 2020) pour les FED. Pour ce qui est des «paiements effectués dans les délais», elle a obtenu en 2021 un résultat de 97 % pour le budget de l'UE (98 % en 2020) et de 95 % (97 % en 2020) pour les FED.

¹⁹ Le tableau de bord financier est une série de six indicateurs financiers standard destinés à la Commission européenne dans son ensemble. Il a pour but de définir des points de référence pour tous les services et DG de la Commission. Les indicateurs sont les suivants: 1) exécution des *crédits d'engagement*, 2) exécution des crédits d'engagement conformément aux prévisions, 3) exécution des *crédits de paiement*, 4) exécution des crédits de paiement conformément aux prévisions, 5) absorption de l'engagement global, 6) paiements effectués dans les délais.

²⁰ Les quatre indicateurs supplémentaires sont: 7) dégagements effectués dans les délais, 8) temps nécessaire à l'enregistrement des factures, 9) qualité des données comptables et 10) qualité des données de gestion.

Conclusion et recommandations

Conclusion

39 Globalement, les informations probantes collectées indiquent que les comptes des FED pour l'exercice clos le 31 décembre 2021 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.

40 Globalement, les informations probantes collectées indiquent que, pour l'exercice clos le 31 décembre 2021:

- 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 **19** à **25**). Nous estimons que le niveau d'erreur s'établit à 4,6 % sur la base des tests que nous avons effectués sur les opérations.

Recommandations

41 L'*annexe III* présente les constatations résultant de notre examen de suivi des deux recommandations formulées dans notre rapport annuel sur les FED relatif à 2018, dont l'une a été mise en œuvre²¹ par la DG INTPA à pratiquement tous égards, et l'autre, à certains égards.

42 Nous avons également examiné les recommandations formulées dans nos rapports annuels sur les FED relatifs à 2019 et à 2020 qui appelaient une action immédiate ou avaient un délai de mise en œuvre en 2021 (voir *annexe III*). Pour 2019 et 2020, nous estimons que deux des recommandations ont été mises en œuvre à certains égards et qu'une recommandation n'a pas encore été mise en œuvre.

²¹ 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.

43 Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2021, nous adressons les recommandations ci-après à la Commission (voir *encadré 2*).

Recommandation n° 1 – Renforcer les contrôles concernant les bases légales avant la signature des contrats

Renforcer les contrôles internes pour faire en sorte qu'aucun contrat ne soit signé en l'absence d'une base juridique valable.

Quand? D'ici à la fin de 2023.

Recommandation n° 2 – Déduire les coûts non supportés avant le paiement ou l'apurement

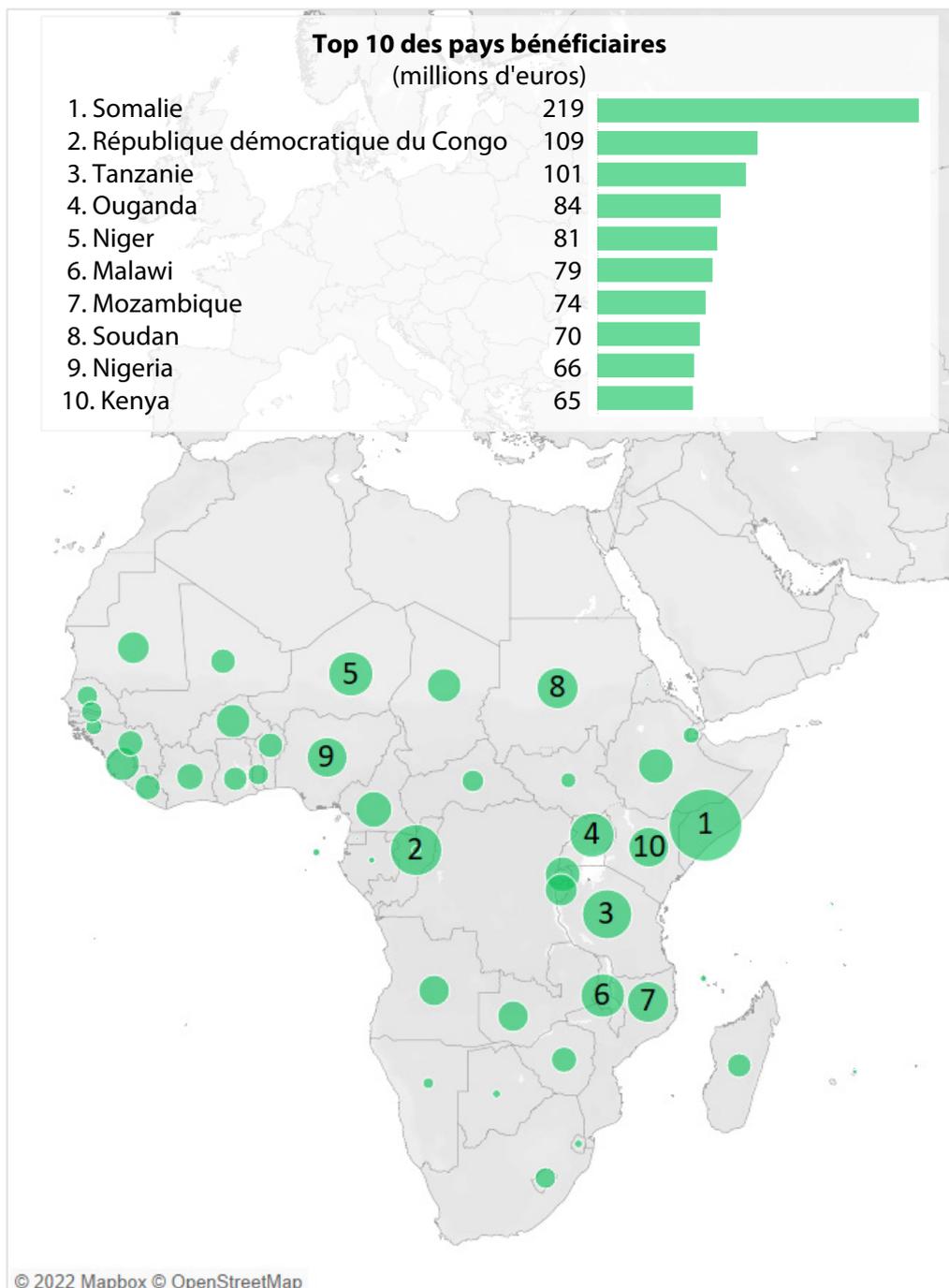
Prendre des mesures appropriées pour s'assurer que les engagements ou les avances déclarés en tant que coûts supportés par les bénéficiaires dans leurs rapports financiers sont déduits avant de procéder aux paiements ou apurements.

Quand? D'ici à la fin de 2023.

Annexes

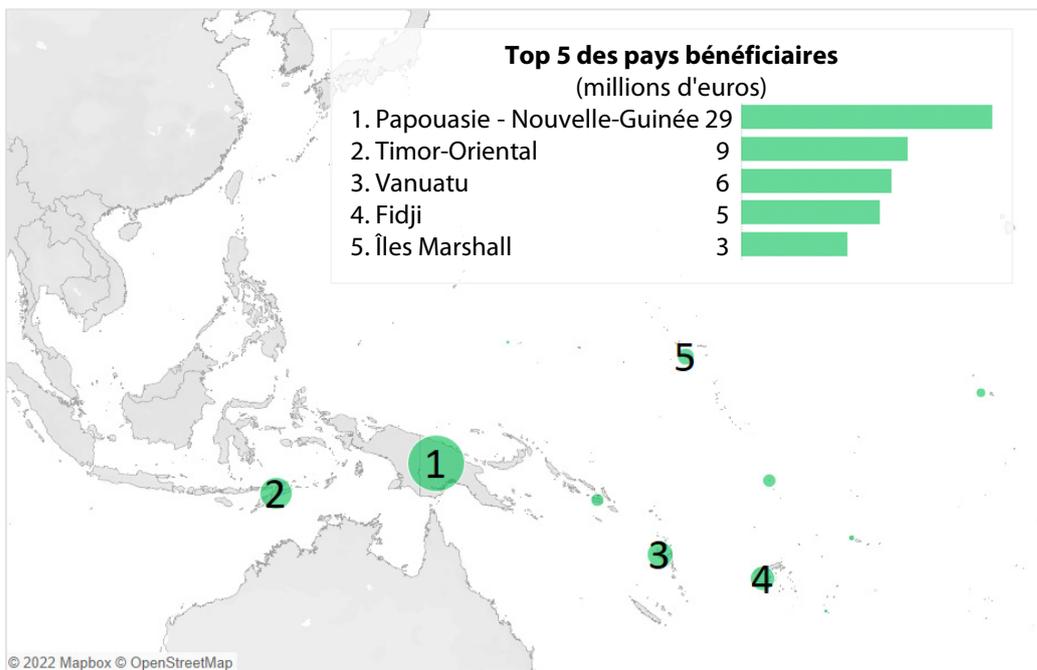
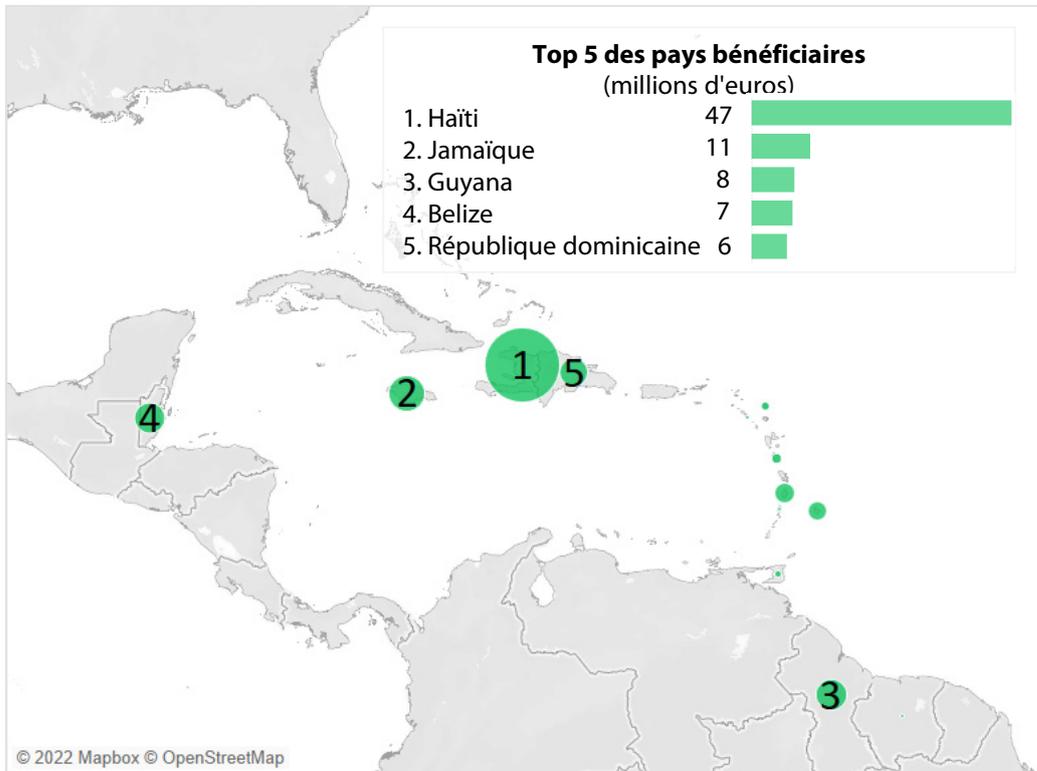
Annexe I – Paiements effectués au titre des Fonds européens de développement en 2021, par grande région

Paiements au titre des Fonds européens de développement – Afrique



Source: Créé par la Cour des comptes européenne avec le logiciel Tableau. Fond de carte © Mapbox et © OpenStreetMap sous licence Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

Paiements au titre des Fonds européens de développement – Caraïbes et Pacifique



Source: Créé par la Cour des comptes européenne avec le logiciel Tableau. Fond de carte © Mapbox et © OpenStreetMap sous licence Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

Annexe II – État d'avancement de la mise en œuvre des plans d'action

Plan d'action 2019			
A.1	Simplifier et clarifier les procédures et les conditions contractuelles applicables aux subventions.	●	En cours
A.2	Rester attentif aux erreurs fréquentes dans la gestion financière et documentaire concernant l'exécution des conventions de subvention.	●	Mise en œuvre
B.1	Élaborer une stratégie visant à réduire le recours au devis-programme et à promouvoir des solutions de remplacement, dans un souci de simplification et de bon rapport coût-efficacité.	●	Mise en œuvre
C.1	Œuvrer en faveur de l'utilisation du cahier des charges pour les vérifications de dépenses adopté en 2017 (Ares (2018) 1 722 717) aux fins de la vérification des dépenses effectuées par les organisations internationales en gestion indirecte.	●	Mise en œuvre
C.2	Poursuivre et renforcer la coopération avec les organisations internationales en vue de réduire durablement les erreurs.	●	Mise en œuvre
D.1	Renforcer la logique et la cohérence du fonctionnement des activités d'audit et de vérification.	●	Mise en œuvre
D.2	Clarifier les options de coûts simplifiés et promouvoir leur utilisation.	●	Mise en œuvre
D.3	Clarifier les financements fondés sur les résultats et promouvoir leur utilisation.	●	En cours
D.4	Améliorer la méthodologie et le manuel utilisés pour l'étude sur le TER (action introduite en 2019).	●	Mise en œuvre

Plan d'action 2020			
A.1	Simplifier et clarifier les procédures et les conditions contractuelles applicables aux subventions.	●	En cours
A.2	Rester attentif aux erreurs fréquentes dans la gestion financière et documentaire concernant l'exécution des conventions de subvention.	●	Mise en œuvre
B.1	Poursuivre et renforcer la coopération avec les organisations internationales en vue de réduire durablement les erreurs.	●	Mise en œuvre
C.1	Clarifier les financements fondés sur les résultats et promouvoir leur utilisation.	●	En cours
C.2	Améliorer la méthodologie et le manuel utilisés pour l'étude sur le TER (nouvelle action reposant sur l'action D.4 du plan d'action 2019).	●	Mise en œuvre
C.3	Réduire l'apurement excessif des préfinancements (nouvelle action).	●	En cours
C.4	Procéder à une évaluation de l'utilisation du cahier des charges pour les vérifications de dépenses (nouvelle action).	●	Mise en œuvre

Plan d'action 2021			
A.1	Simplifier et clarifier les procédures et les conditions contractuelles applicables aux subventions.	●	En cours
B.1	Poursuivre et renforcer la coopération avec les organisations internationales en vue de réduire durablement les erreurs.	●	Mise en œuvre
B.2	Tenir compte des observations à haut risque formulées par le SAI à l'issue de son audit de l'évaluation des actions extérieures sur la base des piliers (nouvelle action).	●	Mise en œuvre
C.1	Clarifier les financements fondés sur les résultats et promouvoir leur utilisation.	●	En cours
C.2	Améliorer la méthodologie et le manuel utilisés pour l'étude sur le TER (nouvelle action reposant sur l'action D.4 du plan d'action 2019).	●	Mise en œuvre
C.3	Remédier aux faiblesses liées à l'apurement excessif des préfinancements.	●	En cours
C.4	Procéder à une évaluation de l'utilisation du cahier des charges pour les vérifications de dépenses.	●	Mise en œuvre
C.5	Échanger des informations sur les erreurs fréquentes avec les parties prenantes concernées (nouvelle action).	●	En cours

Source: Plans d'action 2019, 2020 et 2021 de la Commission européenne.

Annexe III – Suivi des recommandations

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			
2018	Recommandation n° 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.			X ²²			
	Recommandation n° 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 mis au jour dans le rapport et qu'ils puissent ainsi éclairer de manière appropriée l'évaluation des risques sur laquelle la DG DEVCO fonde ses réserves.		X				

²² La Commission a intensifié la communication avec les organisations internationales au sujet de notre accès aux documents. Certaines d'entre elles, telles que le Groupe de la Banque mondiale (GBM), ont amélioré leur coopération avec nous, mais d'autres ne l'ont pas fait. Des organisations des Nations unies telles que le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) continuent d'offrir un accès en lecture seule aux pièces justificatives.

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			
2019	<p>Recommandation n° 1:</p> <p>Continuer à améliorer la méthodologie et le manuel utilisés pour l'étude sur le TER de manière à tenir compte des problèmes que nous avons mis au jour dans le présent rapport, afin d'augmenter la fiabilité du taux d'erreur communiqué dans l'étude.</p> <p>Quand? D'ici fin 2021.</p>			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			
2020	<p>Recommandation n° 1:</p> <p>Prendre des mesures pour que les organisations internationales offrent à la Cour, en temps utile, un accès complet et illimité – pas seulement en lecture seule – aux documents nécessaires à l'accomplissement de sa mission, comme le prévoit le TFUE.</p> <p>Quand? D'ici fin 2021.</p>			X ²³			
	<p>Recommandation n° 2:</p> <p>Émettre des réserves pour tous les domaines présentant un niveau de risque élevé, quels que soient leur part du total des dépenses et leur impact financier.</p> <p>Quand? Avant que le RAA 2021 ne soit publié.</p>				X		

Source: Cour des comptes européenne.

²³ Voir la recommandation n° 1 de 2018.

**Réponses de la Commission
européenne au rapport annuel sur les
activités relevant des huitième,
neuvième, dixième et onzième Fonds
européens de développement (FED)
relatif à l'exercice 2021**

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT ANNUEL 2021 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«RAPPORT ANNUEL SUR LES ACTIVITÉS RELEVANT DES HUITIÈME, NEUVIÈME, DIXIÈME ET ONZIÈME FONDS EUROPÉENS DE DÉVELOPPEMENT (FED)»

INTRODUCTION AUX RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission souligne que l'exécution des Fonds européens de développement (FED) s'effectue dans des environnements à risque, complexes et en constante évolution. Cette exécution se caractérise par la diversité:

- en matière de dispersion géographique, puisqu'elle concerne de nombreuses délégations réparties dans le monde,
- en matière d'entités et de pays partenaires qui en sont chargés, allant des petites ONG locales aux organisations internationales, et qui ont des capacités de gestion et de contrôle diverses,
- en matière de méthodes d'octroi de l'aide, qui comprennent les projets traditionnels, l'appui budgétaire, les programmes d'appui aux politiques sectorielles, les contributions aux instruments mondiaux, les financements mixtes, les garanties budgétaires, etc.

En outre, en 2021, la mise en œuvre des activités financées par le FED s'est déroulée dans un contexte difficile lié à la pandémie de COVID-19, et alors que certains de nos pays partenaires connaissaient des changements politiques rapides.

La Commission estime que, face à ces défis, un scénario exempt d'erreurs est peu probable. Elle prend cependant toutes les mesures nécessaires pour garantir l'exécution intégrale et efficace du FED conformément au cadre légal et financier existant. La Commission continue d'adapter et d'affiner ses procédures afin de réduire encore le risque d'erreurs, en tenant compte des résultats de l'exercice de déclaration d'assurance de la Cour des comptes européenne. Le plan d'action adopté chaque année par la DG INTPA comprend, entre autres, des mesures visant à réduire les erreurs, telles que la simplification des procédures et la mise en place d'orientations, de formations et de campagnes de sensibilisation. Pour donner suite aux recommandations relatives au FED émises par la Cour pour 2021, la Commission prendra des mesures supplémentaires afin de renforcer son système de contrôle interne lorsqu'elle le jugera approprié, compte tenu également du rapport coût-efficacité.

REGULARITE DES OPERATIONS

Encadré 2 - Exemples d'erreurs

Dépenses inéligibles en raison de l'absence de base légale

En ce qui concerne le type d'erreur survenue avec une organisation internationale au Niger dans l'attribution du contrat de subvention, la Commission prendra les mesures d'atténuation

appropriées. Toutefois, elle souligne que ce projet a contribué de façon considérable à améliorer la qualité de la gestion des finances publiques. Il a garanti le recouvrement des fonds par les pouvoirs publics, mais a également limité les perturbations dans le fonctionnement des services publics.

Absence de pièces justificatives essentielles

En ce qui concerne les coûts salariaux de l'employé affecté à un autre projet, la Commission fait observer qu'il n'était pas possible de repérer ces coûts inéligibles sur la base des documents que l'organisation internationale était tenue de fournir pour la libération du paiement, conformément à la convention signée. Il convient de souligner que la mise en œuvre de ce projet a connu un plein succès, et que ce projet a été à l'origine de la promotion et du développement de la chaîne de valeur de la sylviculture commerciale en Ouganda. Il a également montré sa capacité directe à stimuler des investissements du secteur privé.

Part des dépenses non effectuées: coûts inéligibles imputés au projet

En ce qui concerne les montants engagés mais déclarés comme dépenses inéligibles, la Commission fait remarquer qu'elle estime l'erreur temporaire, le montant éligible final n'étant déterminé qu'à réception du rapport final émis par le bénéficiaire. Les montants engagés continuent d'être dépensés jusqu'à la fin de la mise en œuvre du projet.

La Commission renforce actuellement la sensibilisation et les contrôles afin d'éviter les apurements excessifs et demande aux entités concernées d'établir des rapports plus clairs.

Manquement grave aux règles en matière de marchés publics: décisions injustifiées de l'ordonnateur national

En ce qui concerne la constatation relative à la décision prise par l'ordonnateur national quant au marché public, la Commission souligne que, malgré les difficultés rencontrées au cours de la phase de passation de marché, le service demandé a été fourni avec succès. Une session de restitution a été organisée avec la participation du ministère des Transports et du ministère des Affaires étrangères et les recommandations formulées ont été approuvées, ayant été jugées très utiles pour améliorer la gestion de l'entretien des routes au Mali.

22. La Commission œuvre dans des pays tiers aux contextes politiques et techniques complexes, en collaborant avec de nombreux acteurs tels que des pays partenaires, des organisations internationales ou des agences des États membres. Bien que des plans d'action soient régulièrement mis en œuvre pour maintenir les taux d'erreur aussi bas que possible, la Commission estime qu'un scénario exempt d'erreurs est peu probable dans ce contexte.

23. La Commission fait observer que la plupart des erreurs quantifiables qui auraient pu être évitées étaient dues à un apurement excessif (dix cas) et que plusieurs mesures sont actuellement mises en place pour éviter ce type d'erreurs. En ce qui concerne les huit cas d'erreurs non quantifiables, la Commission en a contesté deux. Quatre autres concernaient le même marché, retenu quatre fois dans l'échantillon pour des opérations différentes mais présentant une même et unique erreur sur une garantie de bonne fin. La Commission relève que la présence d'une erreur dans une opération n'implique pas nécessairement l'existence d'un montant indûment payé devant être récupéré.

24. En 2022, la Commission a achevé l'évaluation du cahier des charges pour les vérifications de dépenses, en vigueur depuis 2018. Elle a conclu à son efficacité en ce qui concerne le suivi des dépenses inéligibles (le modèle de rapport de vérification des dépenses comprend une annexe contenant la liste des opérations et des erreurs).

25. En septembre 2021 et en mai 2022, la Commission a révisé le cahier des charges pour les vérifications de dépenses. Elle prévoit d'approfondir encore les analyses et d'aborder d'autres aspects tels que l'échantillonnage, ainsi que d'intégrer les enseignements tirés et les réponses à une enquête menée en février 2022 auprès des utilisateurs du contrat-cadre d'audit.

27. La Commission a connaissance des cas d'accès aux documents en lecture seule relevés par la Cour des comptes et continue d'attirer l'attention des organisations internationales concernées des Nations unies sur la nécessité de fournir aux auditeurs les informations nécessaires.

La Commission travaille en étroite collaboration avec les organisations internationales concernées et la Cour des comptes afin de trouver des solutions acceptables à la question de l'accès aux documents.

Plus précisément, lorsque ces cas, qui concernaient trois organisations des Nations unies, ont été portés à l'attention de la Commission, cette dernière a réagi rapidement et a renforcé le dialogue avec lesdites organisations afin de faciliter les travaux menés par la Cour.

RAPPORTS ANNUELS D'ACTIVITES

28. Les instructions permanentes de la Commission prévoient l'émission d'une réserve lorsque le taux d'erreur résiduel est supérieur au seuil de signification de 2 %.

De plus, la règle «de minimis» introduite dans le rapport annuel d'activités (RAA) de 2019 prévoit que les réserves éventuelles sont considérées comme non substantielles pour les activités qui représentent moins de 5 % du total des paiements d'une DG et ont une incidence financière inférieure à 5 millions d'euros. Cette règle permet à la Commission de communiquer uniquement sur les questions importantes ayant une incidence sur la gestion des fonds de l'UE. La transparence totale des rapports de gestion continue d'être garantie: l'ensemble des cas pour lesquels la règle est appliquée sont dûment mentionnés dans le RAA et font l'objet d'un suivi attentif.

Pour 2019 et 2020, la règle «de minimis» a conduit à l'absence de réserves, tandis que pour 2021, tous les taux d'erreur résiduels indicatifs étaient inférieurs au seuil de signification de 2 %.

Étude 2021 sur le taux d'erreur résiduel (TER)

31. La Commission convient que l'étude sur le taux d'erreur résiduel (TER) constitue un élément important sur lequel le directeur général fonde la déclaration d'assurance, mais elle n'est pas la seule source d'assurance. La DG INTPA dispose d'un cadre de contrôle interne et d'une stratégie de contrôle globaux couvrant l'intégralité du cycle de mise en œuvre. Tous les éléments du cadre de contrôle sont des éléments constitutifs de son assurance dont il est rendu compte dans son RAA. Ce dernier constitue la base des informations sur la régularité figurant dans le rapport annuel sur la gestion et la performance.

32. Outre le taux d'erreur résiduel global, l'étude sur le TER expose également le taux d'erreur estimé pour les deux sources de financement, le FED et le budget de l'UE, et le risque est présenté

de manière différenciée (voir le tableau page 34 et l'annexe 9 du RAA 2021 de la DG INTPA, qui montre le risque au moment du paiement par système de contrôle pertinent).

33. La Commission ne qualifie pas l'étude sur le TER de mission d'assurance ni d'audit. Cette étude poursuit une finalité spécifique et repose sur une méthodologie distincte.

Cela est indiqué dans le rapport annuel d'activités de la DG INTPA, qui présente des informations de gestion complètes de manière fidèle. Pour la Commission, l'étude n'est pas soumise à des limitations susceptibles d'entraîner une sous-estimation des erreurs.

34. Le recours à la confiance pour la réalisation de l'étude sur le TER a toujours été prévu par la méthodologie relative au TER. Le fait de procéder à une revérification complète d'un auditeur tel que la Cour des comptes européenne ou un contractant-cadre représenterait une charge administrative importante et inutile pour les bénéficiaires et irait à l'encontre du principe d'audit unique. Le degré de confiance ne peut être défini à l'avance, car il dépend du nombre de cas pour lesquels la confiance est possible et appropriée. La Commission convient toutefois que le degré de confiance ne devrait pas, en principe, dépasser de manière significative les moyennes historiques, à moins qu'une justification spécifique ne soit apportée.

Examen du rapport annuel d'activités 2021

35. Voir les réponses de la Commission aux points 28 et 31.

36. La Commission estime que l'absence de réserves est bien justifiée conformément à ses instructions permanentes en ce qui concerne l'émission de réserves. Ce résultat provient de l'évaluation complète des différents éléments constitutifs sur lesquels le directeur général s'appuie pour sa déclaration d'assurance, qui figure dans le rapport annuel d'activités.

Pour la Commission, l'étude sur le TER n'est pas soumise à des limitations susceptibles d'entraîner une sous-estimation des erreurs.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

40. b) La Commission reconnaît la présence d'erreurs dans les opérations et œuvre en permanence à l'élaboration de mesures préventives et correctives afin d'y remédier.

La Commission relève que la présence d'une erreur dans une opération n'implique pas nécessairement l'existence d'un montant indûment payé devant être récupéré.

Recommandations

Recommandation 1 – Renforcer les contrôles relatifs aux bases légales avant la signature des contrats

La Commission accepte la recommandation.

Recommandation 2 – Déduire les coûts non supportés avant le paiement ou l'apurement

La Commission accepte la recommandation et considère qu'elle a déjà été en partie mise en œuvre. À la suite d'une précédente recommandation de la Cour, la Commission a pris des mesures telles que la publication de lignes directrices, l'introduction d'une liste de contrôle supplémentaire et la mise en place d'un travail de sensibilisation, et continue d'œuvrer pour éviter les apurements excessifs.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2022

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsqu'une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Chapitre 6:

- [Figure 6.4](#): créée avec le logiciel Tableau. Fond de carte © [Mapbox](#) et © [OpenStreetMap](#), sous licence Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 ([CC BY-SA](#)).
- [Encadré 6.3](#): images de gauche issues des données des Sentinelles Copernicus (2021) traitées par Sentinel Hub et par l'organisme payeur d'Andalousie.

Chapitre 8 – [Annexe 8.1](#) et FED – [Annexe I](#)

Créées avec le logiciel Tableau. Fond de carte © [Mapbox](#) et © [OpenStreetMap](#), sous licence Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 ([CC BY-SA](#)).

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun

contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

Notre rapport annuel présente notre examen des recettes et des dépenses de l'UE, ainsi que notre opinion sur la fiabilité des comptes annuels de l'UE et sur la conformité des opérations sous-jacentes avec la réglementation applicable.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne