

IV

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

COUR DES COMPTES



Conformément aux dispositions de l'article 248, paragraphes 1 et 4, du traité CE, ainsi que des articles 129 et 143 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, tel que modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1525/2007 du Conseil du 17 décembre 2007, ainsi que des articles 139 et 156 du règlement (CE) n° 215/2008 du Conseil du 18 février 2008 portant règlement financier applicable au 10^e Fonds européen de développement,

la Cour des comptes des Communautés européennes, en sa réunion des 24 et 25 septembre 2008, a adopté ses

RAPPORTS ANNUELS**relatifs à l'exercice 2007**

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

Les membres de la Cour des comptes sont:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (président), Hubert WEBER, Maarten B. ENGWIRDA, Máire GEOGHEGAN-QUINN, David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN, Ioannis SARMAS, Július MOLNÁR, Vojko Anton ANTONČIČ, Gejza HALÁSZ, Jacek UCZKIEWICZ, Josef BONNICI, Irena PETRUŠKEVIČIENĖ, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan RAMALLO MASSANET, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK et Henri GRETHEN.

RAPPORT ANNUEL SUR L'EXÉCUTION DU BUDGET

(2008/C 286/01)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Introduction générale	7
Chapitre 1 — Déclaration d'assurance et informations à l'appui de celle-ci	9
Chapitre 2 — Système de contrôle interne de la Commission	39
Chapitre 3 — Gestion budgétaire	65
Chapitre 4 — Recettes	81
Chapitre 5 — Agriculture et ressources naturelles	101
Chapitre 6 — Cohésion	139
Chapitre 7 — Recherche, énergie et transports	157
Chapitre 8 — Aide extérieure, développement et élargissement	175
Chapitre 9 — Éducation et citoyenneté	195
Chapitre 10 — Affaires économiques et financières	209
Chapitre 11 — Dépenses administratives et autres	227
 Annexe I — Informations financières relatives au budget général	 245
Annexe II — Liste des rapports spéciaux adoptés par la Cour des comptes depuis le dernier rapport annuel	271

INTRODUCTION GÉNÉRALE

0.1. La Cour des comptes européenne est l'institution de l'UE établie par le traité pour assurer le contrôle des finances communautaires. En sa qualité d'auditeur externe de l'UE, elle contribue à l'amélioration de la gestion financière de celle-ci et joue le rôle de gardienne indépendante des intérêts financiers des citoyens de l'Union. De plus amples informations sur la Cour figurent dans son rapport annuel d'activité, qui est disponible sur le site web de la Cour (www.eca.europa.eu) au même titre que les rapports spécifiques sur des thèmes spécifiques et les avis sur les propositions de réglementation.

0.2. Le présent document, qui porte sur l'exercice 2007, comprend le 31^e rapport annuel de la Cour sur l'exécution du budget général de l'Union européenne. Les réponses de la Commission — et, le cas échéant, celles des autres institutions et organismes de l'UE — sont présentées conjointement au rapport. Le rapport annuel sur les Fonds européens de développement est publié dans un volume séparé.

0.3. Le budget général de l'UE est adopté chaque année par le Conseil et le Parlement européen. Le rapport annuel de la Cour fournit une base à la procédure de décharge qui clôt le processus budgétaire annuel. L'élément central de ce rapport est constitué par la déclaration d'assurance de la Cour concernant la fiabilité des comptes annuels des Communautés européennes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

0.4. Le chapitre 1 du rapport comprend la déclaration d'assurance, ainsi que les informations à l'appui de celle-ci. Le chapitre 2 est consacré au système de contrôle interne de la Commission et le chapitre 3 porte sur la gestion du budget 2007 par la Commission. Les chapitres restants — 4 à 11 — concernent la partie du budget consacrée aux recettes, ainsi que les différents domaines de dépenses ventilés par groupes de domaines politiques.

0.5. Les chapitres 4 à 11 comprennent chacun les éléments suivants:

- une synthèse et une analyse des résultats des travaux d'audit réalisés dans le cadre de la déclaration d'assurance sous forme d'appréciations spécifiques portant sur le domaine budgétaire concerné,
- un relevé des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour et l'autorité budgétaire à la suite de précédents audits.

0.6. Les appréciations spécifiques sont fondées principalement sur une évaluation du fonctionnement des principaux systèmes de contrôle et de surveillance relatifs aux recettes et aux dépenses, ainsi que sur les résultats des tests des opérations effectués par la Cour. L'appréciation globale de tous ces éléments par la Cour constitue le fondement de la déclaration d'assurance.

0.7. Outre celles concernant des domaines spécifiques dans les différents chapitres relatifs aux recettes et aux dépenses, la Cour formule des recommandations s'étendant à plusieurs domaines, aux points 1.52 à 1.54, 2.41 et 2.42, 3.29, ainsi que 3.32 et 3.33.

La Cour adopte une approche plus large dans sa contribution au réexamen en cours du budget de l'UE, entamé par la Commission en 2007. Dans cette contribution, la Cour précise qu'il convient de faire porter le réexamen sur l'aspect qualitatif des opérations budgétaires de l'UE — légalité, régularité et optimisation des ressources — de même que sur les priorités et l'équité en matière de dépenses. De plus, la Cour:

- se félicite que la Commission estime que les dépenses de l'UE doivent être effectuées compte tenu d'une appréciation de leur valeur ajoutée pour l'Union et en appelle à formuler plus clairement ce critère,
- énumère plusieurs principes fondamentaux à appliquer pour l'élaboration des dispositions relatives aux dépenses de l'UE: clarté des objectifs, simplification, réalisme, transparence et obligation de rendre compte,
- recommande que les autorités politiques soient prêtes à réfléchir de façon approfondie à la conception des programmes de dépenses, par exemple en procédant à leur refonte en termes de résultats, en examinant de manière critique la marge appropriée d'appréciation à l'échelon national, régional et local en ce qui concerne la gestion des programmes et en appliquant mieux le concept de risque acceptable,
- souligne que les systèmes de ressources propres qui permettent de financer le budget pourraient être sensiblement simplifiés et clarifiés.

0.8. L'exécution du budget relève de la responsabilité de la Commission. Toutefois, les États membres coopèrent avec la Commission afin d'assurer que les fonds soient utilisés conformément au principe de bonne gestion financière. Le rôle des États membres, de même souvent que des institutions supérieures de contrôle (ISC) nationales, dans la surveillance et le contrôle des fonds de l'UE tend à s'accroître. Par exemple, 2007 a été la première année pour laquelle les États membres ont dû produire un résumé annuel des audits et des déclarations disponibles.

0.9. Comme cela est mentionné dans l'avis de la Cour n° 6/2007, tant les résumés annuels que les initiatives prises volontairement par les États membres de présenter les déclarations, ainsi que les décisions de certaines institutions de contrôle nationales de procéder à leur audit pourraient contribuer à l'amélioration de la gestion et du contrôle des fonds de l'UE.

Pour l'année 2007, la Cour a constaté que la supervision, par la Commission, du processus des résumés annuels a été appropriée (voir points 2.19 et 2.20). Cependant, en raison de la disparité observée au niveau de la présentation et de l'absence fréquente de déclaration attestant le caractère exhaustif et exact desdits résumés, ceux-ci ne peuvent pas encore être considérés comme une appréciation fiable du fonctionnement des systèmes de contrôle.

0.10. La Cour s'efforce d'exploiter les travaux d'audit des ISC nationales concernant les déclarations nationales aux conditions précisées dans son avis. D'une manière générale, la Cour vise à améliorer la coopération avec les ISC nationales tant par le développement de normes d'audit communes adaptées au domaine communautaire de concert avec ses homologues ISC que par une coopération bilatérale avec certaines ISC. Un exemple positif de coopération a été récemment apporté par le rapport spécial sur la coopération administrative dans le domaine de la TVA

(n° 8/2007), qui faisait référence à des rapports établis par plusieurs ISC nationales.

0.11. Depuis 2005, le budget général s'articule uniquement autour des domaines politiques tels qu'ils sont définis dans l'établissement du budget par activités (EBA). Cette année, la Cour a modifié la structure de son rapport afin de tenir compte de ce changement ainsi que de la mise en place d'un nouveau cadre financier. Cette année, pour la première fois, chacune des appréciations spécifiques est centrée sur les groupes de domaines politiques EBA tels qu'ils figurent dans le tableau 1.2. Ce changement a donné lieu à l'introduction de deux nouvelles appréciations spécifiques, l'une portant sur «Éducation et citoyenneté», l'autre sur «Affaires économiques et financières» (auparavant reprises sous «Politiques internes») ainsi qu'à la fusion de deux appréciations antérieures («Aide de préadhésion» et «Actions extérieures») en une seule, à savoir «Aide extérieure, développement et élargissement».

CHAPITRE 1

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

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
La déclaration d'assurance fournie par la Cour au Parlement européen et au Conseil	I-XII
Opinion relative à la fiabilité des comptes	VII-VIII
Opinion relative à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes	IX-XII
Informations à l'appui de la déclaration d'assurance	1.1-1.54
Introduction	1.1-1.5
Fiabilité des comptes	1.6-1.31
Contexte général	1.6-1.8
Étendue et approche de l'audit	1.9
Nouvelles mesures prises pour consolider le passage à la comptabilité d'exercice	1.10-1.18
États financiers consolidés au 31 décembre 2007	1.19-1.20
Bilan consolidé au 31 décembre 2007	1.21-1.26
Compte de résultat économique consolidé	1.27-1.28
Autres questions	1.29-1.31
Légalité et régularité des opérations sous-jacentes aux comptes de l'exercice 2007	1.32-1.54
Nouvelle structure des appréciations spécifiques dans le cadre de la DAS	1.32
L'approche de la Cour	1.33-1.37
Aperçu général des résultats d'audit relatifs à l'exercice 2007	1.38-1.41
Évaluation des progrès réalisés sur la voie d'un cadre de contrôle interne communautaire efficace	1.42-1.54

LA DÉCLARATION D'ASSURANCE FOURNIE PAR LA COUR AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

I. Conformément aux dispositions de l'article 248 du traité, la Cour a contrôlé:

- a) les «comptes annuels des Communautés européennes» ⁽¹⁾, constitués des «états financiers consolidés» ⁽²⁾ et des «états consolidés sur l'exécution du budget» ⁽³⁾ pour l'exercice clos le 31 décembre 2007;
- b) la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes à ces comptes.

Responsabilité de la direction

II. En vertu des articles 268 à 280 du traité, et du règlement financier, la direction ⁽⁴⁾ est responsable de l'établissement et de la présentation fidèle des «comptes annuels des Communautés européennes», ainsi que de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes à ces derniers:

- a) s'agissant des «comptes annuels des Communautés européennes», la responsabilité de la direction comprend: la conception, la mise en œuvre et le maintien d'un contrôle interne pertinent pour l'établissement et la présentation fidèle d'états financiers exempts d'inexactitudes significatives, qu'elles résultent d'une fraude ou d'une erreur; la sélection et l'application de politiques comptables appropriées, sur la base des règles comptables adoptées par le comptable ⁽⁵⁾ de la Commission; l'établissement d'estimations comptables raisonnables au regard de la situation du moment. Conformément aux dispositions de l'article 129 du règlement financier, la Commission approuve les «comptes annuels des Communautés européennes» après que le comptable de la Commission les a consolidés sur la base des informations présentées par les autres institutions ⁽⁶⁾ et organismes ⁽⁷⁾, et qu'il a établi une note, accompagnant les comptes consolidés, dans laquelle il déclare entre autres qu'il a obtenu une assurance raisonnable que ces comptes présentent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière des Communautés européennes;

(1) Les «comptes annuels des Communautés européennes» sont présentés dans le volume I des comptes annuels des Communautés européennes relatifs à l'exercice 2007.

(2) Les «états financiers consolidés» comprennent le bilan, le compte de résultat économique (y compris l'information sectorielle), le tableau des flux de trésorerie, l'état de variation des capitaux propres, ainsi qu'une synthèse des principales politiques comptables et d'autres notes explicatives.

(3) Les «états consolidés sur l'exécution du budget» comprennent les états consolidés sur l'exécution du budget, ainsi qu'une synthèse des principes budgétaires et d'autres notes explicatives.

(4) En ce qui concerne les institutions et les organismes de l'UE, il faut entendre par «direction» les membres des institutions, les directeurs des agences, les ordonnateurs délégués et subdélégués, les comptables et l'encadrement supérieur des unités financières, d'audit et de contrôle. S'agissant des États membres et des pays bénéficiaires, il faut entendre par «direction» les ordonnateurs, les comptables ainsi que l'encadrement supérieur des organismes payeurs, des organismes de certification et des organismes chargés de la mise en œuvre des projets.

(5) Les règles comptables adoptées par le comptable de la Commission sont fondées sur les normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS), publiées par la fédération internationale des experts-comptables, ou, à défaut, sur les normes comptables internationales (IAS)/normes internationales d'information financière (IFRS) publiées par l'*International Accounting Standards Board* (IASB). Conformément aux dispositions du règlement financier, les «états financiers consolidés» relatifs à l'exercice 2007 sont établis (comme ils le sont depuis l'exercice 2005) sur la base des règles comptables adoptées par le comptable de la Commission, qui adaptent les principes de la comptabilité d'exercice au contexte spécifique des Communautés, tandis que les «états consolidés sur l'exécution du budget» continuent d'être principalement fondés sur les mouvements de trésorerie.

(6) Avant l'adoption des comptes annuels par les institutions, le comptable de chacune d'entre elles signe ses propres comptes, certifiant ainsi qu'il a une assurance raisonnable que ceux-ci présentent une image fidèle de la situation financière de l'institution (article 61 du règlement financier).

(7) Les comptes annuels sont établis par le directeur de chaque organisme et transmis au comptable de la Commission, accompagnés de l'avis du conseil d'administration. En outre, le comptable de chaque organisme signe ses comptes, certifiant ainsi qu'il a une assurance raisonnable que ceux-ci présentent une image fidèle de la situation financière de l'organisme en cause (article 61 du règlement financier).

- b) la manière dont la direction exerce sa responsabilité en matière de légalité et de régularité des opérations sous-jacentes dépend du mode d'exécution du budget. Dans le cadre de la gestion centralisée directe, les tâches d'exécution sont accomplies par les services de la Commission. En gestion partagée, les tâches d'exécution sont déléguées aux États membres, en gestion décentralisée, aux pays tiers et, en gestion centralisée indirecte, à d'autres organismes. Dans le cas de la gestion conjointe, les tâches d'exécution sont partagées entre la Commission et des organisations internationales (articles 53 à 57 du règlement financier). Les tâches d'exécution doivent être conformes au principe de bonne gestion financière, ce qui implique la conception, la mise en œuvre et le maintien d'un contrôle interne efficace et efficient, comprenant entre autres une surveillance adéquate et des mesures appropriées pour prévenir les irrégularités et les fraudes, ainsi que, le cas échéant, des procédures judiciaires en vue de recouvrer les montants indûment versés ou utilisés. Quel que soit le mode d'exécution, la Commission est responsable en dernier ressort de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes des Communautés européennes (article 274 du traité).

Responsabilité de l'auditeur

III. La responsabilité de la Cour est de fournir au Parlement européen et au Conseil, sur la base de son audit, une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes, ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. La Cour a conduit son audit 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, dans la mesure où ils sont applicables dans le contexte communautaire. En vertu de ces normes, la Cour est tenue de programmer et d'effectuer ses travaux d'audit en vue d'obtenir une assurance raisonnable que les «comptes annuels des Communautés européennes» sont exempts d'inexactitudes significatives et que les opérations sous-jacentes à ces comptes sont légales et régulières.

IV. Un audit comprend la mise en œuvre de procédures en vue d'obtenir des informations probantes relatives aux montants et aux informations qui figurent dans les comptes consolidés, ainsi qu'à la légalité et à la régularité des opérations qui leur sont sous-jacentes. Le choix des procédures dépend du jugement de l'auditeur, qui se fonde entre autres sur l'appréciation du risque que des inexactitudes significatives affectent les comptes consolidés et, s'agissant des opérations sous-jacentes, du risque de non-respect, dans une mesure significative, des obligations prévues par le cadre juridique des Communautés européennes, qu'il soit dû à des fraudes ou à des erreurs. Lorsqu'il apprécie ces risques, l'auditeur examine le contrôle interne concernant l'élaboration des comptes consolidés et la fiabilité de leur présentation, ainsi que les systèmes de contrôle et de surveillance visant à assurer la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, afin de définir les procédures d'audit adaptées aux circonstances. Un audit comporte également l'appréciation de l'adéquation des politiques comptables et de la vraisemblance des estimations comptables, ainsi que l'évaluation de la présentation générale des comptes consolidés et des rapports annuels d'activité.

V. S'agissant des recettes, l'étendue des travaux d'audit de la Cour a été limitée. Premièrement, les ressources propres TVA et RNB résultent de statistiques macroéconomiques dont les données sous-jacentes ne peuvent être contrôlées directement par la Cour. Deuxièmement, l'audit des ressources propres traditionnelles ne saurait couvrir les importations qui n'ont pas été soumises à la surveillance des douanes.

VI. La Cour estime que les informations probantes obtenues sont suffisantes et adéquates pour étayer sa déclaration d'assurance.

Opinion relative à la fiabilité des comptes

VII. La Cour estime que les «comptes annuels des Communautés européennes» présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière des Communautés au 31 décembre 2007, ainsi que les résultats des opérations et les flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, conformément aux dispositions du règlement financier ainsi qu'aux règles comptables adoptées par le comptable de la Commission.

VIII. Sans remettre en cause l'opinion formulée au point VII, la Cour souligne que des faiblesses affectant les systèmes comptables, qui sont en partie dues à la complexité du cadre juridique et financier, compromettent toujours la qualité des informations financières de certaines directions générales de la Commission (en particulier en ce qui concerne les préfinancements, la séparation des exercices qui s'y rapportent, ainsi que les factures/déclarations de coûts) et d'organismes décentralisés dont les comptes font l'objet d'une consolidation [notamment les immobilisations de l'autorité européenne de surveillance GNSS ⁽⁸⁾]. Ces faiblesses ont entraîné un certain nombre de corrections après la présentation des comptes provisoires.

Opinion relative à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes

IX. La Cour est d'avis que les recettes, les engagements et les paiements relatifs aux dépenses administratives et autres, ainsi qu'aux affaires économiques et financières sont exempts d'erreurs significatives. Dans ces domaines, les systèmes de contrôle et de surveillance sont mis en œuvre d'une manière assurant une gestion satisfaisante des risques d'illégalité et d'irrégularité.

X. La Cour estime que, dans les autres domaines de dépenses, les paiements sont encore affectés de manière significative par des erreurs, bien qu'à des degrés divers. La Commission, les États membres et les autres pays bénéficiaires doivent intensifier leurs efforts pour mettre en œuvre des systèmes de contrôle et de surveillance efficaces afin de mieux maîtriser les risques d'illégalité et d'irrégularité. Ces domaines sont l'agriculture et les ressources naturelles, la cohésion, la recherche, l'énergie et les transports, l'aide extérieure, le développement et l'élargissement, ainsi que l'éducation et la citoyenneté.

- a) Dans le domaine de l'agriculture et des ressources naturelles, la Cour a constaté que les opérations sous-jacentes aux dépenses déclarées pour ce groupe de politiques sont, dans leur ensemble, affectées par un niveau significatif d'erreur concernant la légalité et/ou la régularité. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour conclut que les systèmes de contrôle et de surveillance ne sont que partiellement efficaces lorsqu'il s'agit de donner l'assurance que les règles de l'UE sont respectées. Toutefois, la Cour estime que le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) continue à limiter efficacement le risque de dépenses irrégulières lorsqu'il est correctement mis en œuvre et que les données enregistrées dans le système sont exactes et fiables.
- b) Dans le domaine de la cohésion, la Cour a constaté que le remboursement des dépenses relatives aux projets qui relèvent des politiques en la matière est affecté par un niveau significatif d'erreur concernant la légalité et/ou la régularité. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que, d'une manière générale, les systèmes de surveillance de la Commission et les systèmes de contrôle des États membres ne sont que partiellement efficaces lorsqu'il s'agit de prévenir les surdéclarations et les dépenses inéligibles.
- c) Dans le domaine de la recherche, de l'énergie et des transports, la Cour a constaté que les paiements relevant de ce groupe de politiques sont affectés par un niveau significatif d'erreur concernant la légalité et/ou la régularité. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, qu'en dépit de quelques améliorations, les systèmes de contrôle et de surveillance de la Commission ne sont que partiellement efficaces pour atténuer le risque de remboursement de dépenses surestimées ou inéligibles.
- d) Dans le domaine de l'aide extérieure, du développement et de l'élargissement, la Cour a constaté que les opérations sous-jacentes aux dépenses relevant de ce groupe de politiques sont affectées par un niveau significatif d'erreur concernant la légalité et/ou la régularité, principalement au niveau des organismes chargés de la mise en œuvre. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, qu'en dépit des améliorations apportées à la Commission, les systèmes de contrôle et de surveillance ne sont que partiellement efficaces pour donner l'assurance que les dépenses sont éligibles et étayées par des éléments probants adéquats.

⁽⁸⁾ GNSS *Global Navigation Satellite Systems* (système global de navigation par satellite).

- e) Dans le domaine de l'éducation et de la citoyenneté, la Cour a constaté que les paiements relevant de ce groupe de politiques sont affectés par un niveau significatif d'erreur concernant la légalité et/ou la régularité. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les systèmes de contrôle et de surveillance ne sont que partiellement efficaces pour donner l'assurance que les dépenses sont éligibles et étayées par des éléments probants adéquats.

XI. La Cour souligne que:

- a) le développement rural représente une part disproportionnée élevée du taux estimatif d'erreur pour l'ensemble du domaine de l'agriculture et des ressources naturelles; s'agissant des dépenses du FEAGA, la Cour estime que le taux d'erreur est légèrement inférieur au seuil de signification, mais qu'il est largement supérieur à cette valeur pour les dépenses du Feader;
- b) des obligations juridiques compliquées ou imprécises (comme les règles d'éligibilité) ont une incidence considérable sur la légalité et/ou la régularité des opérations sous-jacentes aux dépenses dans les domaines de l'agriculture et des ressources naturelles, de la cohésion, de la recherche, de l'énergie et des transports, ainsi que de l'éducation et de la citoyenneté.

XII. La Cour a relevé de nouveaux progrès dans les systèmes de contrôle et de surveillance de la Commission, en particulier en ce qui concerne, d'une part, l'incidence des réserves sur l'assurance donnée dans les déclarations des directeurs généraux et, d'autre part, la cohérence accrue de celles-ci avec les constatations de la Cour. Toutefois, la Cour observe que la Commission n'est pas encore en mesure de démontrer que ses efforts en vue d'améliorer les systèmes de contrôle et de surveillance ont permis d'atténuer efficacement le risque d'erreur dans des domaines importants du budget.

24 et 25 septembre 2008

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Président

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

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INFORMATIONS À L'APPUI DE LA DÉCLARATION
D'ASSURANCE**Introduction**

1.1. En vertu de l'article 248 du traité CE, la Cour des comptes fournit au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes (DAS). Le traité habilite également la Cour à compléter la déclaration d'assurance par des appréciations spécifiques pour chaque domaine majeur de l'activité de l'UE.

1.2. Les travaux relatifs à la fiabilité des comptes des Communautés européennes ont pour but d'obtenir suffisamment d'éléments probants adéquats pour déterminer dans quelle mesure les recettes, les dépenses et les éléments d'actif et de passif ont été dûment enregistrés, et si les comptes annuels présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière au 31 décembre 2007, ainsi que les résultats des opérations et les flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date (voir points 1.6 à 1.31).

1.3. Les travaux d'audit de la Cour relatifs à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes de l'exercice 2007 visent à recueillir suffisamment d'éléments probants appropriés, directs ou indirects, pour émettre une opinion sur la conformité de ces dernières aux dispositions réglementaires ou contractuelles applicables et sur l'exactitude du calcul des montants correspondants (voir points 1.32 à 1.54 du présent chapitre pour les questions de nature horizontale et les chapitres 2 et 4 à 11 pour des informations détaillées).

1.4. La Cour a une nouvelle fois évalué les progrès réalisés par la Commission concernant le renforcement de son système de contrôle interne, ainsi que les suites données aux plans d'action adoptés dans le contexte de la feuille de route pour un cadre de contrôle interne intégré (voir chapitre 2).

1.5. En outre, la Commission n'ayant établi aucun indicateur pour plusieurs années consécutives et afin de compléter ceux qu'elle a présentés pour 2007 ⁽⁹⁾, la Cour fournit certains indicateurs permettant de suivre les progrès réalisés en matière de contrôles internes, tant globalement que pour chaque domaine de recettes et de dépenses (voir annexes au présent chapitre ainsi qu'aux chapitres 2 et 4 à 11).

⁽⁹⁾ Voir point 1.5 du rapport annuel relatif à l'exercice 2006, ainsi que le chapitre 2 du présent rapport annuel.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Fiabilité des comptes***Contexte général***

1.6. Les observations de la Cour portent sur les comptes annuels de l'exercice 2007, tels qu'ils ont été établis par le comptable de la Commission [et approuvés par cette dernière] conformément aux dispositions de l'article 129 du règlement financier du 25 juin 2002 ⁽¹⁰⁾, qui ont été envoyés à la Cour le 28 juillet 2008. Les comptes annuels comprennent les «états financiers consolidés», qui couvrent en particulier le bilan exposant l'actif, le passif en fin d'exercice et le compte de résultat économique, ainsi que les «états consolidés sur l'exécution du budget», qui couvrent les recettes et dépenses de l'exercice.

1.7. Les comptes annuels de l'exercice 2007 sont les troisièmes à avoir été établis selon les règles de la comptabilité d'exercice qui ont été adoptées par les Communautés européennes en 2005, sur la base des dispositions du règlement financier (en particulier des articles 123 à 138). Par rapport aux comptes annuels des exercices 2005 et 2006, les principaux changements sont les suivants:

- le périmètre de consolidation a été étendu, passant de 16 agences en 2005 à 26 agences en 2007 (24 en 2006),
- les informations fournies sur les différentes formes de recouvrement de dépenses indues mises en œuvre par la Commission ont été regroupées,
- un rapprochement entre le résultat économique et le résultat budgétaire a été présenté,
- cette année, les comptables des autres institutions et organes ont pour la première fois transmis au comptable de la Commission des «lettres de transmission» dûment signées, dont la plupart étaient largement analogues à la lettre de déclaration de la direction ⁽¹¹⁾ fournie par le comptable de la Commission.

⁽¹⁰⁾ Le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1), modifié en dernier lieu par le règlement (CE, Euratom) n° 1995/2006 (JO L 390 du 30.12.2006, p. 1), dispose que les comptes définitifs sont transmis avant le 31 juillet suivant l'exercice clos.

⁽¹¹⁾ Ces lettres sont utilisées pour permettre à la direction de déclarer que les états financiers sont suffisants, appropriés et exempts de toute omission de faits significatifs.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.8. Le comptable de la Commission a communiqué à la Cour une lettre de déclaration confirmant que, à quelques restrictions près, les comptes consolidés sont complets et fiables (voir toutefois points 1.29 et 1.31) et que la plupart des systèmes locaux de la Commission ont été validés (voir cependant les points 1.13 à 1.16).

Étendue et approche de l'audit

1.9. Le passage à la comptabilité d'exercice et les changements significatifs qu'il induit dans la structure et le contenu des comptes des Communautés européennes imposent à la Commission un processus d'adaptation sur plusieurs années. Lors de son audit des comptes 2007, la Cour a accordé une attention particulière aux modifications apportées dans le cadre du processus actuel de modernisation du système comptable des Communautés ⁽¹²⁾, en centrant son audit sur les éléments suivants ⁽¹³⁾:

- l'analyse des mesures prises au sein de la Commission pour remédier aux insuffisances affectant le nouveau référentiel de présentation de l'information financière, ainsi que les systèmes comptables de certaines institutions et directions générales ⁽¹⁴⁾, afin de déterminer si elles contribuent à fournir une assurance raisonnable que les comptes donnent une image fidèle de la situation. À cet effet, il a notamment été procédé à une analyse des bases de la validation (article 61 du règlement financier), par les ordonnateurs, des comptes relatifs à l'exercice 2007 relevant de leur compétence, ainsi que de celles de la validation, par le comptable, de la méthode de séparation des exercices utilisée et de l'état de préparation des systèmes locaux de gestion financière qui fournissent les données pour les comptes de la Commission (voir points 1.13 à 1.18),
- la vérification de la fiabilité des comptes relatifs à l'exercice 2007, en particulier des éléments pour lesquels une opinion modifiée avait été formulée dans la déclaration d'assurance 2006 ⁽¹⁵⁾ (préfinancements, factures/déclarations de coûts et séparation des exercices). Cette vérification s'est appuyée sur des contrôles analytiques et sur des tests de validation portant sur des échantillons statistiques représentatifs (voir points 1.23, 1.24, 1.25 ainsi que 1.26).

⁽¹²⁾ Voir communication de la Commission sur la modernisation de la comptabilité des Communautés européennes [COM(2002) 755 final du 17 décembre 2002].

⁽¹³⁾ La Cour a présenté ses constatations concernant les précédentes phases de la modernisation dans ses rapports annuels relatifs aux exercices 2004 (voir points 1.21 à 1.45), 2005 (voir points 1.5 à 1.58) et 2006 (voir points 1.6 à 1.36). Les résultats concernant les phases suivantes seront présentés dans les rapports annuels à venir.

⁽¹⁴⁾ Voir point IX de la déclaration d'assurance relative à l'exercice 2006.

⁽¹⁵⁾ Voir points VIII et IX de la déclaration d'assurance relative à l'exercice 2006.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Nouvelles mesures prises pour consolider le passage à la comptabilité d'exercice**Réalisations d'ordre général**

1.10. Le comptable de la Commission a adopté une série de mesures pour consolider le passage à une comptabilité d'exercice modernisée. Une étude pilote sur la qualité des données comptables, lancée en juillet 2006, a été menée à son terme. À la suite de cette étude, le comptable de la Commission a arrêté une série de mesures, qui ont été communiquées à l'ensemble des directions générales en mars 2007. Ces mesures visent à améliorer l'environnement de contrôle comptable dans les différentes directions générales. Elles consistent entre autres à développer l'analyse du risque comptable, à mettre en œuvre des opérations de vérification comptable fondées sur une analyse du risque, à élaborer des manuels comptables spécifiques et à documenter les dossiers de clôture des comptes en fin d'année. Elles ont été appliquées pour la première fois aux comptes annuels relatifs à l'exercice 2007.

1.11. Ces mesures ont contribué au renforcement du référentiel de présentation de l'information financière et des systèmes comptables. Toutefois, certaines faiblesses susceptibles de compromettre la qualité des données comptables persistent (voir points 1.13 à 1.18). En outre, il a été constaté que les lignes directrices relatives à l'environnement de contrôle comptable, publiées par le comptable de la Commission, n'étaient pas intégralement appliquées par un nombre limité de directions générales opérationnelles dans le cadre des calculs relatifs à la séparation des exercices.

1.12. Le **tableau 1.1** présente un suivi des réserves de la Cour concernant la fiabilité des comptes qui ont été formulées dans la déclaration d'assurance relative à l'exercice 2006, ainsi que d'autres points soulevés par la Cour qui ont été [partiellement] réglés ou qui doivent encore l'être dans le cadre des mesures prises par la Commission pour soutenir le passage à une comptabilité d'exercice modernisée.

Validation des systèmes locaux

1.13. De nombreuses directions générales utilisent leurs propres systèmes informatiques locaux pour la gestion financière et pour la création d'opérations qui sont transmises au système comptable central (ABAC) via une interface.

1.11. *Les quelques déficiences relevées dans la qualité de certaines données comptables n'ont pas d'incidence significative sur la fiabilité des comptes.*

1.13. *Comme la situation évolue en permanence, l'équipe de validation des services du comptable doit suivre cette évolution, et elle a également instauré, comme déjà signalé l'année dernière, une procédure de validation des changements dans les systèmes locaux.*

Tableau 1.1 — Suivi des réserves émises dans la déclaration d'assurance relative à l'exercice 2006 quant à la fiabilité des comptes et de certaines autres observations formulées dans le rapport annuel relatif à l'exercice 2006

Réserves émises dans la déclaration d'assurance relative à l'exercice 2006	Réponses de la Commission dans le rapport annuel relatif à l'exercice 2006	Développements en 2007
Des erreurs affectant les montants enregistrés dans le système comptable au titre des factures/déclarations de coûts et des préfinancements ont été mises au jour et sont à l'origine d'une surestimation des dettes à court terme de quelque 201 millions d'euros et du montant total des préfinancements à long et à court terme de quelque 656 millions d'euros.	S'agissant des dettes à court terme, le niveau d'erreur relevé par la Cour était limité.	En termes d'incidence financière, l'audit n'a fait apparaître qu'un faible niveau d'erreur en ce qui concerne les postes du bilan en cause. La fréquence de ces erreurs met cependant en évidence la nécessité d'améliorer encore la précision des données comptables fondamentales au niveau des directions générales opérationnelles.
Autres observations formulées dans le cadre du rapport annuel relatif à l'exercice 2006		
En partie à cause de la complexité du système de gestion financière et malgré les améliorations apportées, des faiblesses affectent encore les systèmes comptables de certaines institutions et de certaines directions générales de la Commission et, par suite, compromettent toujours la qualité des informations financières, en particulier en ce qui concerne la séparation des exercices et les avantages au personnel. Cela a entraîné un certain nombre de corrections après la présentation des comptes provisoires.	La Commission a indiqué qu'elle s'efforcerait de continuer à améliorer ses procédures comptables de clôture d'exercice. En 2006, la Commission a amélioré l'estimation des montants au niveau de la séparation des exercices, en prenant plusieurs mesures. S'agissant du régime de pension de certains membres du Parlement européen, aucune provision significative ne peut être inscrite dans les comptes en l'absence d'évaluation actuarielle.	Des faiblesses affectant les systèmes comptables de certaines directions générales de la Commission et d'autres organismes continuent de faire peser un risque sur la qualité des informations financières, en particulier en ce qui concerne les préfinancements, la séparation des exercices qui s'y rapportent, ainsi que les factures/déclarations de coûts. Cela entraîne des corrections après la présentation des comptes provisoires. La provision pour les droits à pension de certains membres du Parlement est maintenant prise en compte dans le bilan consolidé.
Le comptable de la Commission n'a pas été en mesure de valider trois systèmes comptables auxiliaires locaux. En outre, le nombre et l'importance des questions et des points nécessitant un examen complémentaire sont très comparables à ceux observés pour l'exercice précédent. Dès lors, eu égard aux problèmes persistants, le directeur général du budget aurait dû formuler une réserve spécifique concernant ces questions.	Des progrès notables ont été accomplis, en 2006, en ce qui concerne les trois services en cause. Leurs systèmes seront examinés en 2007 afin de décider si les améliorations sont suffisantes pour justifier leur validation. Considérant les progrès réalisés, une réserve dans le rapport annuel d'activité 2006 n'était pas nécessaire.	Le comptable de la Commission n'a toujours pas été en mesure de valider deux des systèmes locaux, ni d'en valider sans réserve un troisième. Le nombre et l'importance des questions horizontales et des autres points nécessitant un examen restent très comparables à ceux observés pour les exercices précédents.
Bien que les notes explicatives accompagnant les comptes consolidés contiennent des informations concernant des corrections éventuelles, elles ne signalent pas les dépenses et les domaines de dépenses susceptibles d'être soumis à des vérifications et à des procédures d'apurement des comptes.	Le droit de contrôler les dépenses de nombreuses années après qu'elles ont été exposées ne devrait pas laisser supposer que l'acceptation de toutes les dépenses en question reste à venir. Les montants quantifiables des recouvrements potentiels sont indiqués dans les notes accompagnant les comptes consolidés.	Comme par le passé, les dépenses et les domaines de dépenses susceptibles d'être soumis à des vérifications et à des procédures d'apurement des comptes ne sont pas indiqués dans les notes accompagnant les comptes.
Des mesures complémentaires sont nécessaires pour assurer l'exhaustivité et la fiabilité des données comptables et des informations présentées dans les notes explicatives sur les montants recouvrés pour cause d'opérations illégales ou irrégulières.	Le système comptable est en train d'être adapté pour permettre d'augmenter la quantité d'informations enregistrées concernant les recouvrements. Il est prévu que ces améliorations soient effectives pour les comptes de 2008.	En dépit des améliorations relevées, des mesures complémentaires sont nécessaires pour assurer l'exhaustivité et la fiabilité des données comptables et des informations présentées dans les notes explicatives sur les montants recouvrés pour cause d'opérations illégales ou irrégulières, en particulier sur les déductions des paiements ultérieurs effectuées au niveau des États membres.
Le rapprochement entre le résultat budgétaire et le résultat économique présente encore quelques différences mineures inexpliquées. Les comptes seraient plus intelligibles si un tel rapprochement figurait dans les comptes annuels.	La Commission reconnaît que la procédure de rapprochement doit être améliorée et examinera la possibilité d'inclure un rapprochement complet dans les comptes annuels.	La Commission a amélioré sa procédure de rapprochement et a intégré le rapprochement entre le résultat économique et le résultat budgétaire dans les comptes annuels consolidés.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.14. Pour l'exercice 2007, les services du comptable de la Commission ont procédé à un suivi des constatations relatives à l'exercice précédent ⁽¹⁶⁾. Six autres services de la Commission ⁽¹⁷⁾ ont également été soumis à un contrôle approfondi dans le cadre d'une approche par rotation visant à couvrir l'ensemble des services de la Commission à moyen terme. Deux autres services ⁽¹⁸⁾ ont été soumis à un contrôle, mais les rapports correspondants n'étaient pas achevés au moment du rapport général de validation du comptable de la Commission pour 2007.

1.15. S'agissant de l'exercice 2007, le comptable de la Commission n'a toujours pas été en mesure de valider les systèmes locaux de la direction générale de l'éducation et de la culture ⁽¹⁹⁾, ainsi que de la direction générale des relations extérieures ⁽²⁰⁾, comme il l'a indiqué dans sa lettre de déclaration (voir point 1.8), ni de valider sans réserve le système local de l'Office de coopération EuropeAid ⁽²¹⁾. La réserve de nature non comptable formulée dans le cadre de l'exercice 2006 pour le Centre commun de recherche ⁽²²⁾ a été maintenue pour l'exercice 2007. Le nombre et

⁽¹⁶⁾ Voir points 1.20 et 1.21 du rapport annuel relatif à l'exercice 2005 et les points 1.15 à 1.17 du rapport annuel relatif à l'exercice 2006. À la fin de l'année 2006, le comptable n'avait toujours pas validé trois systèmes comptables locaux et un certain nombre d'autres points devaient encore être examinés.

⁽¹⁷⁾ Directions générales du développement, de l'élargissement, de l'environnement, des affaires maritimes et de la pêche, de l'interprétation, et service d'audit interne.

⁽¹⁸⁾ Direction générale des affaires économiques et financières et direction générale de la santé et de la protection des consommateurs.

⁽¹⁹⁾ Le rapport de validation concernant la direction générale de l'éducation et de la culture n'a pas été terminé à temps pour le rapport général de validation. Le nouveau système Symmetry est maintenant prévu pour 2009, une phase expérimentale limitée étant envisagée en 2008.

⁽²⁰⁾ Le rapport de validation concernant la direction générale des relations extérieures n'a pas été terminé à temps pour le rapport général de validation. Le rapport de validation transmis à la fin du mois de mai 2008 a maintenu la validation en suspens.

⁽²¹⁾ En 2007, l'Office de coopération EuropeAid fait toujours l'objet d'une réserve concernant la cohérence de la présentation de l'information en raison de l'absence de rapprochement systématique avec le système central. Toutefois, fin juillet 2008, cette question était réglée.

⁽²²⁾ Fin 2007, le Centre commun de recherche a achevé la mise en œuvre d'une nouvelle interface permettant de transférer les informations relatives aux contrats dans le système ABAC Contracts. Les données relatives aux nouveaux contrats de 2007 ont été transférées, mais cela n'a pas encore été fait pour les contrats de 2005 et 2006.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.14. *L'équipe de validation des services du comptable procède à un suivi des questions soulevées dans les précédents rapports afin de veiller à ce que les recommandations sont mises en œuvre, de sorte que la qualité des systèmes locaux de gestion financière est en progression constante.*

L'objectif est de parvenir à boucler le premier cycle complet de vérification du respect des critères de validation dans l'ensemble des directions générales et des services à la fin de 2008 ou au début de 2009.

Le rapport de la direction générale des affaires économiques et financières a été transmis à la Cour le 4 juin 2008. Le rapport de la direction générale de la santé et des consommateurs a été transmis à la Cour le 2 septembre 2008.

1.15. *Des travaux sont encore en cours en vue de parvenir à la validation pour la direction générale des relations extérieures et la direction générale de l'éducation et de la culture.*

La réserve qui accompagnait la validation de l'Office de coopération EuropeAid a maintenant été levée, car la direction générale a pu réunir suffisamment d'éléments probants sur le contenu du rapport et une procédure de recoupements systématiques entre les données CRIS et ABAC a été mise en place.

L'interface manquante entre ABAC et JIPSY, le système TI local du Centre commun de recherche (CCR), pour le transfert des contrats du CCR dans la base de données centrale des contrats ABAC est maintenant opérationnelle, et tous les contrats de 2007 ont été versés à la base de données centrale. Le CCR doit encore y verser les contrats pour la période restante, de 2005 à fin 2006, ce qui devrait être fait avant la fin de l'année.

La non-validation du système RELEX était imputable à un système comptable local (BCC-NT/Rai-Web) non conforme aux critères de validation. Le système TI ABAC a été déployé dans toutes les délégations de la Commission selon le calendrier prévu, et, dès janvier 2007, la gestion des dépenses administratives des délégations a été assurée par ABAC. La situation s'est donc améliorée par rapport à 2006.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

l'importance des questions horizontales et des autres problèmes nécessitant un examen complémentaire sont restés sensiblement identiques à ceux des exercices précédents ⁽²³⁾.

1.16. L'audit de la Cour a permis de confirmer que les décisions du comptable de la Commission étaient bien fondées: les questions et les sujets en suspens étaient importants.

Renforcement des procédures de séparation des exercices

1.17. Depuis le passage à la comptabilité d'exercice, le comptable de la Commission a invité les services de la Commission à tester a posteriori l'adéquation de leurs méthodes de séparation des exercices, le cas échéant ⁽²⁴⁾, en combinant les données provenant de sources budgétaires et de la comptabilité générale. Sur les neuf directions générales contrôlées ⁽²⁵⁾, six étaient partiellement concernées par ce test couvrant moins de 20 % du montant total des charges à payer au terme de la séparation des exercices, une seule a amélioré ses procédures en les testant et en les corrigeant ⁽²⁶⁾. D'autres les ont testées, mais ont différé les mesures correctrices ⁽²⁷⁾, tandis que certaines directions générales n'ont encore procédé à aucun test a posteriori de leurs méthodes de séparation des exercices ⁽²⁸⁾, ce qui peut entraîner des inexactitudes dans les données comptables.

1.18. Quelques directions générales (représentant quelque 20 % du montant total des charges à payer au terme de la séparation des exercices) procèdent à la séparation des exercices pour les charges à payer selon une méthode prorata temporis ⁽²⁹⁾. Toutefois, lorsque les dates des contrats indiquées dans les systèmes comptables et servant de base aux calculs de la séparation des exercices sont erronées ou qu'aucune mise à jour n'a été effectuée à la suite des modifications qui y ont été apportées, la fiabilité des comptes s'en trouve affectée.

1.17. *Selon le comptable, les données comptables sont suffisamment fiables pour être intégrées aux comptes définitifs.*

1.18. *Le plan de contrôle de la qualité de la principale direction générale concernée se concentrait sur les dates de début/de fin d'activité. 935 contrats ont été contrôlés, dont tous ceux de longue durée. De ce fait, les erreurs subsistantes sur les dates d'activités portent sur des contrats de court terme et elles ont donc une incidence sur la coupure d'exercice beaucoup plus faible que les années précédentes. Dans l'échantillon de vingt transactions de cette DG contrôlé par la Cour, seules trois erreurs imputables à des dates d'activités erronées ont été constatées, ce qui constitue une amélioration par rapport aux exercices précédents.*

⁽²³⁾ Notamment les questions générales relatives aux procédures de séparation des exercices, à l'apurement tardif des préfinancements et aux erreurs dans leur enregistrement, à l'imputation des opérations en temps utile, à ABAC Contracts, à l'enregistrement des garanties, au degré variable de connaissance des principes de la comptabilité d'exercice dans les différents services, ainsi qu'à la cohérence des données entre les systèmes locaux et ABAC.

⁽²⁴⁾ Les tests a posteriori sont uniquement requis lorsque la méthode prorata temporis est utilisée et que l'intervalle entre les deux rapports sur l'état d'avancement est long.

⁽²⁵⁾ Voir également point 1.18 du rapport annuel relatif à l'exercice 2006.

⁽²⁶⁾ La direction générale de la société de l'information et des médias.

⁽²⁷⁾ Par exemple la direction générale de la recherche, celle de l'éducation et de la culture, ainsi que l'Office de coopération EuropeAid.

⁽²⁸⁾ Par exemple la direction générale de l'énergie et des transports, ainsi que celle de l'élargissement.

⁽²⁹⁾ La méthode du prorata temporis est une technique d'estimation permettant d'attribuer des valeurs proportionnelles à la durée de la période considérée.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

États financiers consolidés au 31 décembre 2007**Remarques d'ordre général**

1.19. En 2007, la Commission a pris des mesures pour assurer, d'une part, l'enregistrement exhaustif et correct des nouvelles opérations de préfinancement et des garanties correspondantes, ainsi que des nouvelles factures/déclarations de coûts ouvertes et, d'autre part, la séparation des exercices.

1.20. L'audit de la Cour relatif aux prêts, aux inventaires, aux créances à long terme, à la trésorerie et aux équivalents de trésorerie, aux avantages au personnel, aux provisions, aux passifs financiers et aux autres dettes à long terme, ainsi qu'aux réserves, n'a donné lieu à aucune constatation significative. Toutefois, un certain nombre d'erreurs concernant d'autres éléments ont été détectées; elles sont présentées ci-après.

Bilan consolidé au 31 décembre 2007**Questions pendantes concernant les comptes relatifs au système européen de navigation par satellite**

1.21. L'Autorité de surveillance du GNSS européen (GSA) ⁽³⁰⁾, une agence de l'UE créée en 2004 ⁽³¹⁾, a été officiellement chargée de reprendre les activités ⁽³²⁾ de l'ancienne entreprise commune Galileo à partir du 1^{er} janvier 2007. Il était initialement prévu que le nouvel organe opère dans le cadre d'un partenariat public-privé; mais en vertu d'une décision du Conseil adoptée en novembre 2007, le programme Galileo sera désormais financé sur le budget de l'UE. Fin 2007, en dépit de la signature de conventions ⁽³³⁾ entre les parties intéressées (entreprise commune Galileo, ASE et Autorité), la propriété des actifs du projet n'avait pas été entièrement transférée de l'entreprise commune Galileo à l'Autorité, et aucune liste des biens de Galileo détenus par l'Agence spatiale européenne n'avait été établie. Par conséquent, la Cour n'a pas formulé d'opinion d'audit sur la fiabilité des comptes de l'Autorité pour l'exercice clos le 31 décembre 2007.

1.21. À la fin de 2007, bien que des accords aient été conclus entre les parties intéressées (entreprise commune Galileo, Agence spatiale européenne, GSA), le transfert aux Communautés européennes des actifs de l'Agence spatiale européenne n'était pas encore achevé. Étant donné l'incertitude et les retards qui entachent ce transfert d'actifs, les Communautés européennes n'ont pas inscrit les actifs du programme au bilan, pour des raisons de prudence. Ces actifs seront comptabilisés dès que ces problèmes de transfert auront été résolus.

⁽³⁰⁾ GNSS (Global Navigation Satellite Systems): système global de navigation par satellite.

⁽³¹⁾ Règlement (CE) n° 1321/2004 du Conseil (JO L 246 du 20.7.2004, p. 1), modifié par le règlement (CE) 1942/2006 (JO L 367 du 22.12.2006, p. 18).

⁽³²⁾ L'Autorité (GSA) a pour mission de gérer les intérêts publics relatifs aux programmes européens GNSS et d'en être l'autorité de régulation pendant les phases de déploiement et d'exploitation; elle jouera donc un rôle clé dans la réalisation du programme Galileo.

⁽³³⁾ Le 19 septembre 2007, la Commission a présenté une proposition de modification du règlement (CE) n° 1321/2004 instituant l'Autorité. Cette proposition ne clarifie pas le nouveau rôle de l'Autorité et se réfère, sans plus de précision, à des conventions de délégation à conclure par l'autorité et par l'Agence spatiale européenne (ASE) en ce qui concerne la gestion des fonds du programme et le régime de propriété de ses biens.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Opérations de capitaux-risques

1.22. Dans les états financiers consolidés des Communautés européennes, toutes les opérations de capitaux-risques (218 millions d'euros au 31 décembre 2007) sont classées comme «investissements à long terme» (actifs disponibles à la vente). Elles restent enregistrées à leur coût historique diminué des provisions pour dépréciation, car il est actuellement impossible d'en évaluer la juste valeur de façon fiable. Cette méthode d'estimation de la valeur est acceptable dans les circonstances présentes; cependant, elle n'est pas appliquée de manière cohérente. La Cour a constaté que les dépréciations étaient uniquement fondées sur des réductions de valeur et que les estimations provisoires concernant les dépréciations dont disposait le gestionnaire des opérations (Banque européenne d'investissement) n'ont pas été communiquées à la Commission ⁽³⁴⁾.

1.22. Les normes d'information financière et les normes comptables ont considérablement évolué au cours de la période correspondant aux mandats MEDA qui couvrent ces opérations de capitaux-risques (OCR). La BEI et la Commission ont suivi tous les développements et examinent actuellement la situation ensemble, en recherchant la solution offrant le meilleur rapport coût/efficacité et en prenant également en compte les informations fournies en application des contrats signés de nombreuses années auparavant avec les bénéficiaires finals (et qui ne reprennent donc pas les normes actuelles régissant l'information). Cet examen a confirmé que l'exercice actuel d'évaluation des opérations de capitaux-risques est un travail de très longue haleine, rendu difficile par le nombre élevé des transactions OCR et la complexité de leur structure en cascade. La BEI a également signalé que l'évaluation des transactions OCR est effectuée, dans la mesure du possible, sur la base des normes comptables internationales pertinentes, notamment l'IAS 39.

Préfinancements et garanties correspondantes

1.23. L'audit, par la Cour, d'un échantillon statistique représentatif de 150 préfinancements enregistrés dans le système comptable a fait apparaître un faible niveau d'erreur en termes d'incidence financière en ce qui concerne le poste du bilan en cause. La fréquence de ces erreurs met cependant en évidence la nécessité d'améliorer encore la précision des données comptables fondamentales au niveau des directions générales opérationnelles. Les types d'erreur les plus courants sont les suivants:

- les préfinancements n'ont pas été comptabilisés selon les différents types de gestion, comme ils le sont dans les notes aux états financiers,
- des préfinancements restaient à liquider alors qu'ils avaient déjà été utilisés par les bénéficiaires avant la fin de l'exercice.

1.24. En outre, des travaux d'audit complémentaires portant sur l'inventaire et la validation des préfinancements ont permis de mettre en évidence les problèmes suivants en matière d'intégralité/exactitude du bilan:

- plusieurs paiements ont été comptabilisés en tant que dépenses dans le compte de résultat économique alors qu'ils auraient dû l'être comme préfinancements dans le bilan,

1.24.

⁽³⁴⁾ Voir également le point 1.26 du rapport annuel relatif à l'exercice 2006.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- plusieurs préfinancements figurent toujours au bilan en dépit de la disponibilité des informations — comme les certificats d'audit — nécessaires pour les apurer par l'enregistrement des dépenses correspondantes dans le compte de résultat économique. En outre, des incohérences ont été constatées dans le traitement de l'apurement des préfinancements. Ainsi, la direction générale de la société de l'information et des médias procède à juste titre à l'apurement des préfinancements dans les cas où les déclarations de coûts ne sont pas accompagnées de certificats d'audit, alors que, dans les mêmes circonstances, la direction générale de la recherche les laisse ouverts.

Dettes à court terme

1.25. L'examen d'un échantillon statistique représentatif constitué de 150 factures/déclarations de coûts prélevées dans la population des dettes à court terme enregistrées dans le système comptable a montré que, en termes d'incidence financière, le niveau d'erreur était faible pour ce poste du bilan. Toutefois, la fréquence de ces erreurs est révélatrice de la nécessité d'améliorer encore la fiabilité des données comptables fondamentales au niveau des directions générales opérationnelles. La plupart des erreurs concernent la comptabilisation de factures ou de déclarations de coûts pour un montant erroné.

1.26. Des retards significatifs ont été relevés dans le traitement de certaines factures et déclarations de coûts. Ces retards ont une incidence sur les comptes dans la mesure où l'analyse tardive de l'éligibilité des factures empêche le déclenchement de la procédure d'apurement des préfinancements, ce qui peut conduire à des erreurs dans la détermination des dettes à l'égard des tiers et à l'inscription d'un montant de dépense, fondé sur une estimation effectuée dans le contexte de la séparation des exercices et non sur un chiffre étayé par des factures déjà reçues.

Compte de résultat économique consolidé

1.27. Les erreurs commises lors de l'enregistrement des paiements selon le type de gestion ont une incidence sur l'exactitude de la ventilation des dépenses par type de gestion dans les notes accompagnant le compte de résultat économique, ainsi que dans les informations sectorielles (voir point 1.23).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- *La Commission, en accord avec la Cour, considère que la pratique optimale consiste à apurer les montants de préfinancement en attente dans les meilleurs délais, et son objectif est de faire en sorte que tous ses services procèdent ainsi dès qu'ils disposent de la documentation suffisante. En attendant, les écritures en clôture d'exercice permettent d'assurer que la pratique critiquée n'affecte pas la fiabilité des comptes.*

Elle ajoutera que la direction générale de la société de l'information et des médias et la direction générale de la recherche coopèrent en vue d'apporter à ce problème une réponse commune qui soit conforme aux recommandations formulées par les services comptables.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Engagements hors bilan

1.28. Bien que les notes explicatives accompagnant les comptes annuels contiennent des informations sur le fait que les services de la Commission ou les États membres pourraient corriger ultérieurement certaines opérations, les montants et les domaines de dépenses susceptibles de faire l'objet de procédures de vérification et d'apurement des comptes ⁽³⁵⁾ ne sont toujours pas mis en évidence dans les notes.

Autres questions**Recouvrement des paiements indus**

1.29. À la suite d'une recommandation de la Cour, les notes aux états financiers présentent davantage d'informations concernant le recouvrement des paiements indus. Toutefois, les informations figurant dans ces notes sur les corrections financières effectuées par les États membres ne sont encore ni complètes ni fiables. Les notes aux états financiers fournissent des précisions sur ces corrections en particulier en ce qui concerne les retraits et les recouvrements effectués ou en cours dans le domaine des actions structurelles ⁽³⁶⁾. Eu égard à la proportion élevée de dépenses éligibles dont la Cour a fait état de manière répétée dans ses rapports annuels et aux fins d'une présentation fidèle de la situation, la Cour considère que l'annexe aux comptes devrait contenir des informations satisfaisantes sur ces mécanismes de correction.

1.30. L'examen des travaux des organismes de certification ⁽³⁷⁾ conduit la Cour à faire de nouveau part ⁽³⁸⁾ de ses doutes quant à l'exactitude des créances sur les États membres dans le domaine de l'agriculture. En outre, la Cour constate que la diversité des politiques appliquées par les organismes payeurs en ce qui concerne la date de comptabilisation des dettes est source d'incohérence dans la présentation du montant global de celles-ci (voir points 5.44 et 5.45).

⁽³⁵⁾ Voir points 1.10 et 1.11 du rapport annuel relatif à l'exercice 2002, point 1.11 du rapport annuel relatif à l'exercice 2003, points 1.12 et 1.13 du rapport annuel relatif à l'exercice 2004, point 1.57 du rapport annuel relatif à l'exercice 2005 et point 1.34 du rapport annuel relatif à l'exercice 2006.

⁽³⁶⁾ Voir également la section 6 relative au recouvrement des paiements indus dans les comptes annuels pour l'exercice 2007, volume I, pages 75 à 80.

⁽³⁷⁾ Règlement (CE) n° 885/2006 de la Commission (JO L 171 du 23.6.2006, p. 90), annexe III.

⁽³⁸⁾ Voir point 5.61 du rapport annuel relatif à l'exercice 2006.

1.28. Le règlement financier et la réglementation sectorielle relative à l'agriculture et aux Fonds structurels habilitent la Commission à contrôler toutes les dépenses de nombreuses années après qu'elles ont été exposées. Les comptes ne devraient pas laisser supposer que, sur la base de ce droit, l'acceptation de toutes les dépenses en question reste à venir. Lorsque les montants des recouvrements potentiels sont quantifiables, ils sont indiqués dans les notes 5.3 et 5.4 accompagnant les comptes consolidés.

1.29. Le chapitre 6 des comptes annuels 2007 donne un aperçu général des procédures mises en œuvre pour recouvrer des paiements indus et fournit une meilleure estimation du montant total de ces recouvrements, y compris ceux effectués par les États membres pour les dépenses agricoles.

Les notes explicatives ne contenaient qu'une information sommaire sur les recouvrements effectués par les États membres pour les Fonds structurels du fait que les données venaient à peine d'être fournies et qu'il y avait lieu d'en clarifier certains aspects avec eux. La Commission a néanmoins pu fournir des informations plus détaillées au Parlement en juillet 2008, avec son deuxième rapport trimestriel sur la mise en œuvre de son plan d'action sur le renforcement de sa fonction de surveillance dans le domaine des dépenses d'action structurelle, et elle publie les chiffres dans une annexe du rapport annuel 2007 sur les Fonds structurels, comme elle l'avait déjà fait l'an dernier pour les données sur 2006. Dans le cadre de ces plans d'action, la Commission s'efforce d'améliorer la fiabilité et l'exhaustivité de l'information reçue des États membres, notamment en réalisant des audits sur leur territoire.

1.30. La Commission estime que les informations sur les créances dans le secteur agricole que les États membres lui ont transmis sont suffisamment fiables à des fins d'apurement et de comptabilisation.

La Commission a fourni des éclaircissements supplémentaires sur la constatation de dettes par les organismes payeurs dans ses lignes directrices révisées pour l'exercice 2008. Les «différentes politiques» auxquelles fait référence la Cour sont la conséquence des différences dans les systèmes nationaux de récupération des paiements indus.

Voir également les réponses aux points 5.44 et 5.45.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.31. Par ailleurs, l'annexe des comptes ne mentionne pas non plus les recouvrements effectués par déduction d'un paiement ultérieur (compensation).

1.31. Comme indiqué dans les notes explicatives, les systèmes d'information ne permettaient pas d'identifier ce type d'information en 2007. La Commission a procédé à leur adaptation courant 2008, de sorte que toutes les récupérations effectuées par retenue sur un paiement ultérieur peuvent maintenant être identifiées et expliquées.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes aux comptes de l'exercice 2007

Nouvelle structure des appréciations spécifiques dans le cadre de la DAS

1.32. À la suite de la mise en place, par la Commission, de l'établissement du budget par activités (EBA) et de la gestion par activités (GPA), la Cour a décidé de restructurer ses appréciations spécifiques dans le cadre de la DAS en subdivisant le budget de manière à les articuler autour de groupes/familles («clusters») appropriés correspondant aux domaines politiques de l'EBA (voir **tableau 1.2**).

L'approche de la Cour

Sources et méthodologie

1.33. La Cour utilise un modèle d'assurance fondé sur deux sources principales d'informations probantes, en l'occurrence:

1.33.

- a) une évaluation du fonctionnement des systèmes de contrôle et de surveillance mis en place par les institutions de l'UE, les États membres, les régions, les pays tiers, etc., dans le cadre de la perception et du décaissement des fonds du budget de l'UE; ces systèmes doivent permettre d'obtenir des informations représentatives sur la mise en œuvre et le fonctionnement des contrôles clés, sous l'angle de leur capacité à prévenir ou à détecter et à corriger les erreurs;

Tableau 1.2 — Exécution des dépenses en 2007, par chapitre du rapport annuel

(en millions d'euros)

Sections (S) et titres (T) correspondant à la nomenclature budgétaire 2007, ventilés par chapitre du rapport annuel de la Cour	Paielements effectués en 2007
Chapitres du rapport annuel	
Recettes ⁽¹⁾	38,1 ⁽⁷⁾
Fiscalité et union douanière (T.14)	
Agriculture et ressources naturelles ⁽²⁾	51 044,3
Agriculture et développement rural (T.05)	
Environnement (T.07)	
Pêche et affaires maritimes (T.11)	
Santé et protection des consommateurs (T.17)	
Cohésion ⁽¹⁾	42 015,2
Emploi et affaires sociales (T.04)	
Politique régionale (T.13)	
<i>Les T.05 et T.11 sont en partie examinés dans ce chapitre du rapport annuel relatif à l'exercice 2007.</i>	
Recherche, énergie et transports ⁽¹⁾	4 483,8
Recherche (T.08)	
Énergie et transports (T.06)	
Société de l'information et des médias (T.09)	
Recherche directe (T.10)	
Aide extérieure, développement et élargissement ⁽³⁾	6 198,9
Relations extérieures (T.19)	
Développement et relations avec les États ACP (T.21)	
Élargissement (T.22)	
Aide humanitaire (T.23)	
Éducation et citoyenneté ⁽⁴⁾	1 453,0
Éducation et culture (T.15)	
Communication (T.16)	
Espace de liberté, de sécurité et de justice (T.18)	
Affaires économiques et financières ⁽⁵⁾	489,9
Affaires économiques et financières (T.01)	
Entreprises (T.02)	
Concurrence (T.03)	
Marché intérieur (T.12)	
Commerce (T.20)	
Dépenses administratives et autres ⁽⁶⁾	8 230,1
Parlement (S. I)	
Conseil (S. II)	
Commission (S. III)	
Cour de justice (S. IV)	
Cour des comptes (S. V)	
Comité économique et social européen (S. VI)	
Comité des régions (S. VII)	
Médiateur européen (S. VIII)	
Contrôleur européen de la protection des données (S. IX)	
Total général	113 953,3

⁽¹⁾ Dépenses relevant essentiellement de la rubrique 1 «Croissance durable» du cadre financier.⁽²⁾ Dépenses relevant essentiellement de la rubrique 2 «Conservation et gestion des ressources naturelles» du cadre financier.⁽³⁾ Dépenses relevant essentiellement de la rubrique 4 «L'UE acteur mondial» du cadre financier.⁽⁴⁾ Dépenses relevant essentiellement de la rubrique 3 «Citoyenneté, liberté, sécurité et justice» du cadre financier.⁽⁵⁾ Dépenses relevant des rubriques 1 et 3 du cadre financier.⁽⁶⁾ Dépenses relevant essentiellement des rubriques 5 «Administration» et 6 «Compensations» du cadre financier (voir point 11.1 pour plus de détails).⁽⁷⁾ Ce chiffre correspond aux «dépenses opérationnelles» et non à la valeur des «recettes».

OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) les contrôles fondés sur des échantillons statistiques représentatifs d'opérations sous-jacentes concernant les recettes et les dépenses, contrôles effectués jusqu'au niveau du bénéficiaire final et visant à fournir des preuves directes de la légalité et de la régularité des paiements.

Dans le cadre de ce modèle d'assurance, il s'agit de porter un jugement sur le degré de confiance qui peut être obtenu sur la base des systèmes de contrôle et de surveillance, ainsi que des tests directs portant sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, afin de parvenir au niveau élevé d'assurance nécessaire pour établir une conclusion solide.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) En vertu de la législation applicable ⁽¹⁾, la Commission soumet les dépenses financées par la Communauté à un cycle de contrôle se déroulant sur plusieurs années. Elle applique par exemple des procédures d'apurement des comptes dans le secteur agricole, des mécanismes de correction financière pour les actions structurelles, et des mesures de recouvrement pour les politiques internes et les actions extérieures. Pour les erreurs détectées en cours d'exécution d'un projet pluriannuel, les paiements indus qui leur sont associés peuvent faire l'objet d'une récupération dans un exercice postérieur à celui de l'examen, par exemple en réduisant le paiement du solde pour tenir compte du défaut constaté.

Avec les limitations décrites dans les rapports annuels d'activités pour 2007, l'application de ces procédures par la Commission et les États membres, auxquelles s'ajoutent les autres mesures de contrôle mises en œuvre, fournit l'assurance raisonnable que les ressources affectées aux activités de la Commission ont été utilisées aux fins prévues et conformément aux principes de bonne gestion financière. Les procédures de contrôle mises en place offrent les garanties nécessaires quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes.

La Commission assume donc la responsabilité finale de l'exécution du budget telle que prévue à l'article 274 du traité CE.

La Commission salue le fait que la Cour ait davantage mis l'accent sur l'examen des mesures prises pour détecter et corriger les erreurs, principalement au moyen de corrections financières, d'apurements et de recouvrements. La Commission, qui a fourni des efforts considérables pour améliorer la qualité des données sur les recouvrements fournies par les États membres, est en train de procéder à une vérification de l'exhaustivité et de l'exactitude de ces données.

Des progrès ont été accomplis dans la production d'éléments probants fiables concernant le fonctionnement des mécanismes de correction pluriannuels. La Commission a inséré dans les notes explicatives des comptes annuels des Communautés européennes de l'exercice 2007 un nouveau chapitre consacré à la récupération de l'indu. Ce chapitre vise à donner un aperçu de la procédure mise en place pour récupérer les montants indûment versés et à présenter la meilleure estimation possible du montant total ainsi recouvré.

⁽¹⁾ Article 53 du règlement financier.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.34. Les sources principales susmentionnées peuvent être complétées par deux autres sources:

- a) une analyse des rapports annuels d'activité, ainsi que des déclarations des directeurs généraux de la Commission et de leur synthèse, qui indiquent si la Commission dispose d'une assurance raisonnable que les systèmes mis en place garantissent la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes;
- b) un examen des travaux d'autres auditeurs, en l'occurrence d'auditeurs n'intervenant pas dans les processus de gestion et de contrôle de la Communauté (par exemple les institutions supérieures de contrôle dans les États membres ou les pays tiers) ⁽³⁹⁾.

Définition et traitement des erreurs

1.35. Les erreurs peuvent affecter une «condition de paiement» ou un «autre critère de conformité». En règle générale, les conditions de paiement ne sont pas respectées lorsque des obligations juridiques régissant le régime d'aide ou le contrat en question ne sont pas honorées. Quant aux autres critères de conformité, ils correspondent à des conditions particulières à remplir qui découlent des objectifs politiques (protection de l'environnement, bonnes pratiques agricoles, etc.) ou des exigences des systèmes en cause (nombre minimal de contrôles, structures et procédures prescrites, etc.).

1.36. La Cour classe les erreurs en erreurs «quantifiables» ou «non quantifiables». Les premières désignent celles qui ont une incidence financière directe et mesurable sur le montant des opérations sous-jacentes financées par le budget de l'UE ⁽⁴⁰⁾.

1.37. Lors de l'estimation de l'incidence financière des erreurs pour l'ensemble de la population, seules les erreurs quantifiables sont prises en considération. Dans le présent rapport, la fréquence des erreurs se rapporte à des erreurs quantifiables ou non quantifiables ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁹⁾ Des informations plus détaillées sont disponibles sur le site web de la Cour: www.eca.europa.eu

⁽⁴⁰⁾ Cela inclut, par exemple, les cas graves de non-respect des procédures de passation de marchés publics affectant les conditions de paiement (voir par exemple le point 6.17).

⁽⁴¹⁾ Les erreurs quantifiables ou non quantifiables sont classées comme étant soit limitées, soit graves, selon la nature, le contexte, l'importance financière et/ou la proportion des opérations affectées. Les erreurs quantifiables graves sont des erreurs dont l'incidence est supérieure à 2 %.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Aperçu général des résultats d'audit relatifs à l'exercice 2007

1.38. Dans les domaines Recettes, Affaires économiques et financières, ainsi que Dépenses administratives et autres, où les systèmes de contrôle et de surveillance sont, dans leur ensemble, dûment et correctement appliqués (voir points 4.40 et 4.41, 10.32 et 10.33, ainsi que 11.25), la Cour estime que les erreurs ont une incidence financière inférieure à 2 % des montants totaux (voir **tableau 1.3**). En outre, l'évaluation par la Cour des déclarations des directeurs généraux et des ordonnateurs délégués a permis de confirmer que seules des réserves mineures devaient être formulées, voire aucune (voir points 2.6, 2.7 et 2.9, ainsi que **tableau 2.1**).

1.38. Dans les conclusions du rapport de synthèse 2007, la Commission fait valoir que les systèmes de contrôle interne en place, avec les limitations décrites dans les rapports annuels d'activités pour 2007, fournissent l'assurance raisonnable que les ressources affectées aux activités de la Commission ont été utilisées aux fins prévues et conformément aux principes de bonne gestion financière.

Elle reconnaît néanmoins que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour remédier à un certain nombre de faiblesses, en particulier celles qui ont été mises en évidence dans les réserves formulées par les ordonnateurs délégués et celles relevant de secteurs du budget jugés insatisfaisants par la Cour des comptes.

Tableau 1.3 — Synthèse des résultats de l'audit DAS 2007 concernant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes

Appréciations spécifiques à l'appui de la DAS du rapport annuel relatif à l'exercice 2007	Points dans le rapport annuel	Fonctionnement des systèmes de contrôle et de surveillance	Incidence des erreurs
Recettes ⁽¹⁾	4.40-4.41		
Agriculture et ressources naturelles	5.50-5.55	⁽²⁾	⁽³⁾
Cohésion	6.32		
Recherche, énergie et transports	7.40-7.41		
Aide extérieure, développement et élargissement	8.31-8.32		
Éducation et citoyenneté	9.24		
Affaires économiques et financières	10.32-10.33		
Dépenses administratives et autres	11.25		

Le présent tableau synthétise l'appréciation globale des systèmes de contrôle et de surveillance exposée dans les chapitres correspondants et présente, dans leurs grandes lignes, les résultats des tests de validation de la Cour. Le tableau met en évidence les éléments clés, mais ne peut fournir tous les détails pertinents, pour lesquels il convient de se référer au corps du rapport, dans le contexte de la méthodologie sous-tendant l'approche d'audit de la Cour (voir points 1.33 à 1.37).

Légende:

Fonctionnement des systèmes de contrôle et de surveillance

	Efficace
	Partiellement efficace ⁽⁴⁾
	Inefficace

Incidence des erreurs ⁽⁵⁾

	Inférieure à 2 % (sous le seuil de signification)
	Entre 2 % et 5 %
	Supérieure à 5 %

⁽¹⁾ Voir les limitations de l'étendue indiquées aux points 4.4 et 4.9.

⁽²⁾ La Cour conclut que le SIGC continue à limiter efficacement le risque de dépenses irrégulières lorsqu'il est correctement mis en œuvre et que les données enregistrées relatives aux paiements effectués au titre du RPU sur la base des droits alloués sont exactes et fiables (voir point 5.52).

⁽³⁾ Le développement rural représente une part disproportionnellement élevée du taux global d'erreur; selon les estimations de la Cour, le taux d'erreur affectant les dépenses du FEAGA est légèrement inférieur à 2 % (voir point 5.13).

⁽⁴⁾ Les systèmes sont classés comme «partiellement satisfaisants» lorsqu'il est considéré que certains dispositifs de contrôle fonctionnent de manière adéquate alors que ce n'est pas le cas pour d'autres. Pris dans leur ensemble, ils pourraient par conséquent ne pas permettre de maintenir à un niveau acceptable les erreurs affectant les opérations sous-jacentes.

⁽⁵⁾ L'incidence des erreurs ne peut être interprétée comme un intervalle de confiance (en termes statistiques). Elle correspond à la manière dont la Cour divise l'échelle des niveaux d'erreur en trois intervalles.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.39. Dans les domaines Agriculture et ressources naturelles, Cohésion, Recherche, énergie et transports, Aide extérieure, développement et élargissement, ainsi qu'Éducation et citoyenneté, où l'audit de la Cour a montré que les systèmes de contrôle et de surveillance ne sont, au mieux, que partiellement efficaces (voir points 5.50 à 5.55, 6.32, 7.40 et 7.41, 8.31 et 8.32, ainsi que 9.25), la Cour estime que, dans ces domaines, les erreurs ont une incidence financière correspondant à plus de 2 % du montant total des dépenses ⁽⁴²⁾ (voir **tableau 1.3**). L'évaluation, par la Cour, des déclarations des directeurs généraux et des ordonnateurs délégués a en outre permis de confirmer que des réserves importantes soit ont été émises, soit auraient dû l'être, à son avis, concernant les domaines en question (voir points 2.6 à 2.11 et **tableau 2.1**).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.39. La Commission s'efforce d'assurer que les systèmes de surveillance et de contrôle détectent et corrigent efficacement les erreurs, tout en tenant dûment compte des coûts et avantages découlant de la réalisation de contrôles sur place. La mise en œuvre de son plan d'action en faveur d'un cadre de contrôle interne intégré est très avancée, et ses effets positifs commencent à se faire sentir, même s'ils ne seront pleinement perceptibles qu'à plus long terme.

Concernant l'agriculture et le développement rural, la Commission souligne la conclusion de la Cour selon laquelle le taux d'erreur global le plus probable ne serait pas significativement différent de celui indiqué pour l'année antérieure dans la déclaration d'assurance 2006. Les statistiques de contrôle reçues des États membres indiquent également que le taux d'erreur relevé au niveau des bénéficiaires finals au titre du FEAGA, qui représente environ 85 % des dépenses totales en faveur de l'agriculture et du développement rural, est inférieur au seuil de signification. Cela confirme pour 2007 les résultats positifs qui avaient déjà été obtenus en 2006, comme il ressortait du rapport annuel 2006 de la Cour ⁽²⁾. Le rapport annuel d'activités 2007 de la direction générale de l'agriculture et du développement rural fournit des précisions supplémentaires.

Le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) couvre l'essentiel des dépenses agricoles et limite les risques de dépense irrégulière si les données qui lui sont fournies sont exactes et fiables et si le système est correctement mis en œuvre.

Le montant estimé des dépenses de 2007 en faveur de l'agriculture et du développement rural susceptibles d'être exclues du financement communautaire par de futures décisions de conformité s'élève à 439 millions EUR, auquel s'ajoutent 152 millions EUR de recouvrements auprès des bénéficiaires finals ⁽³⁾.

Dans le domaine de la cohésion, la Commission met en œuvre un plan d'action [COM(2008) 97 final] destiné à renforcer son suivi des systèmes des États membres et à réduire le taux d'erreur.

La stratégie de contrôle élaborée dans le secteur de la recherche, de l'énergie et des transports vise à détecter et à corriger les erreurs. Au terme des quatre années nécessaires à sa mise en œuvre intégrale, elle devrait permettre de ramener le taux d'erreur résiduel (erreurs qui restent non corrigées) en dessous du seuil de signification, comme l'exposent en détail les rapports d'activités annuels des directions générales concernées.

⁽⁴²⁾ Pour l'agriculture et les ressources naturelles, le niveau global d'erreur n'est pas sensiblement différent de la valeur obtenue l'année précédente. Toutefois, il ne tient pas compte de certaines erreurs graves qui n'ont pu être quantifiées (voir point 5.13).

⁽²⁾ JO C 273 du 15.11.2007.

⁽³⁾ En 2007, les recouvrements se sont élevés à 607 millions EUR pour les corrections financières et à 247 millions EUR pour les montants récupérés par les États membres auprès des bénéficiaires finaux (chapitre 6 des notes explicatives des comptes annuels 2007).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Dans les domaines de l'aide extérieure, du développement et de l'élargissement, les erreurs portent sur les dépenses exposées par des organismes mettant en œuvre des projets financés par des avances versées par la Commission. Les audits financiers à réaliser obligatoirement avant les paiements finaux que prévoit le système de contrôle de la Commission devraient lui permettre de détecter et de corriger ce type d'erreurs.

Les erreurs observées au niveau de la direction générale de l'éducation et de la culture sont liées aux paiements finaux sur des actions relevant de l'ancien cadre financier. La conception des nouveaux programmes 2007-2013 a tenu compte des recommandations formulées les années précédentes par la Cour des comptes en faveur de la simplification des règles et d'un recours plus large au financement à taux forfaitaire, ce qui devrait réduire le taux d'erreur à l'avenir.

On précisera que les résultats des contrôles ex post réalisés par la DG EAC et présentés dans son rapport annuel d'activités 2007 ne mettent pas en évidence un niveau significatif d'erreur.

Voir aussi les réponses aux points 2.8, 2.11, 5.50 à 5.55, 6.32, 7.41 à 7.42, 8.31 à 8.33 et 9.25.

1.40. Les changements suivants ont été observés par rapport aux années antérieures: une baisse du niveau d'erreur estimé sur la base de l'échantillon a été constatée pour les domaines politiques relevant précédemment des politiques internes ⁽⁴³⁾ et des actions extérieures ⁽⁴⁴⁾ (voir **tableau 1.3**); la valeur des dépenses agricoles couvertes par le SIGC a sensiblement augmenté en raison de l'inclusion de domaines de dépenses présentant un risque plus élevé, entre autres celui de l'huile d'olive. La Cour conclut que le SIGC continue à limiter efficacement le risque de dépenses irrégulières lorsqu'il est correctement mis en œuvre et que les données enregistrées concernant les paiements effectués au titre du RPU sur la base des droits alloués sont exactes et fiables. La récente intégration de régimes d'aide dans le RPU, par exemple ceux relatifs au secteur de l'huile d'olive, constitue une évolution positive, même si, dans un premier temps, elle risque d'entraîner une augmentation de la fréquence des erreurs (voir point 5.52).

1.40. La Commission souhaite aussi souligner que dans le domaine de la cohésion, la proportion de projets pour lesquels aucune erreur n'a été détectée est en augmentation et que la Cour a relevé son évaluation globale des systèmes de surveillance et de contrôle, passée de «inefficaces» à «partiellement efficaces».

En ce qui concerne le SIGC, la Commission considère que l'introduction dans le RPU de régimes de soutien associés par le passé à un niveau de risque élevé, celui de l'huile d'olive par exemple, a permis de réduire le risque de dépenses incorrectes du fait de la suppression de l'ancien système d'aide à la production.

⁽⁴³⁾ Les anciennes «Politiques internes» font maintenant partie des groupes de politiques Recherche, énergie et transports, Éducation et citoyenneté, ainsi qu'Affaires financières (voir **tableau 2.1**).

⁽⁴⁴⁾ Les anciennes «Actions extérieures» font maintenant partie du groupe de politiques Aide extérieure, développement et élargissement (voir **tableau 2.1**).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.41. La Cour souligne que ses audits dans les domaines de l'agriculture et des ressources naturelles, de la cohésion, de la recherche, de l'énergie et des transports, ainsi que de l'éducation et de la citoyenneté, montrent que des critères d'éligibilité compliqués ou imprécis ou des obligations juridiques complexes ont une incidence considérable sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes ⁽⁴⁵⁾.

Évaluation des progrès réalisés sur la voie d'un cadre de contrôle interne communautaire efficace

Introduction

1.42. Le point 1.39 et le **tableau 1.3** font apparaître que la majorité des dépenses, en valeur, a fait l'objet d'une surveillance et d'un contrôle partiellement efficaces ou inefficaces, et qu'un niveau significatif d'erreur affecte toujours les opérations sous-jacentes. Toutefois, les rapports annuels relatifs aux exercices 2007 et antérieurs ont montré que:

- a) le dispositif adopté par la Commission en matière de contrôle interne continue de s'améliorer (c'est le cas des rapports annuels d'activité — voir points 2.8, 2.10 à 2.12 et 2.37) ou se maintient à un niveau élevé (par exemple sur le plan du respect des standards de contrôle interne — voir points 2.25 et 2.39);
- b) la Commission a progressé dans la mise en œuvre de son plan d'action pour un cadre de contrôle interne intégré (voir points 2.29 à 2.36 et 2.39);
- c) la Commission a amélioré sa gestion budgétaire au cours des dernières années (voir points 3.4, 3.6, 3.11, 3.15 et 3.30 à 3.32).

Ces observations apparemment contradictoires sont analysées dans les points ci-après.

1.41. La simplification est un des éléments essentiels du programme «mieux légiférer» de la Commission. Les États membres ont également été invités à simplifier les critères d'éligibilité de leurs programmes nationaux. Un certain niveau de complexité est toutefois inévitable et il devra en être tenu compte dans les futures discussions sur le seuil de risque tolérable.

1.42. L'appréciation de la Cour porte sur l'efficacité de la surveillance et du contrôle en termes de prévention des erreurs. Le cadre de contrôle interne communautaire comprend à la fois des contrôles destinés à détecter et à corriger les erreurs et des contrôles conçus pour prévenir les erreurs. La Commission évaluera l'impact de ce cadre sur l'efficacité globale des systèmes.

La stratégie de contrôle appliquée dans le secteur de la recherche, de l'énergie et des transports, exposée en détail les rapports d'activités annuels des directions générales concernées, vise à détecter et à corriger les erreurs, de sorte que, au terme des quatre années nécessaires à sa mise en œuvre intégrale, elle devrait permettre de ramener le taux d'erreur résiduel en dessous du seuil de signification.

Pour le risque résiduel (erreurs restant non corrigées), l'examen du niveau qui peut être considéré comme acceptable fera l'objet d'une communication de la Commission vers la fin de 2008.

⁽⁴⁵⁾ Par exemple, en raison, souvent, de la complexité des conditions d'éligibilité, la fréquence des erreurs était beaucoup plus élevée parmi les opérations sous-jacentes au Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) examinées par la Cour que parmi celles financées par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA). La Cour estime que le niveau d'erreur est légèrement inférieur à 2 % pour les dépenses du FEAGA, mais qu'il est significativement supérieur à cette valeur pour celles du Feader (voir point 5.13 du présent rapport annuel et point 1.42 du rapport annuel relatif à l'exercice 2006).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Cadre de la surveillance et du contrôle ⁽⁴⁶⁾

1.43. Le budget de l'Union européenne donne lieu à des paiements à des millions de bénéficiaires finals. Les paiements sont effectués si les bénéficiaires respectent certaines obligations juridiques et réglementaires (le bénéficiaire ou les coûts doivent par exemple satisfaire à des règles d'éligibilité parfois complexes), et si la conformité et l'existence des activités sous-jacentes et/ou des coûts sont avérées. Certaines de ces conditions de financement sont définies dans la réglementation communautaire, entre autres dans des règles d'application générale telles que les directives en matière de passation de marchés publics, tandis que d'autres sont arrêtées par les États membres. Les bénéficiaires finals sont payés soit directement (comme dans le cas de la gestion directe), soit par les autorités des États membres, qui remboursent les dépenses éligibles déclarées (notamment dans le cas de la gestion partagée).

1.44. Les paiements sont légaux et réguliers lorsque ces conditions sont remplies et que le bénéficiaire reçoit en temps opportun le montant qui lui est effectivement dû, ce qui nécessite une supervision et un contrôle adéquats. Il incombe à la Commission de s'assurer que le budget est convenablement dépensé, c'est-à-dire que les dépenses sont légales et régulières et sont gérées selon le principe d'optimisation des ressources. La responsabilité de l'exécution de quelque 80 % des dépenses (cohésion et agriculture) est partagée avec les États membres; en pratique, cela signifie que ces derniers ont des obligations particulières en ce qui concerne la sélection des projets à financer, la réalisation des paiements et la mise en œuvre de systèmes de contrôle permettant de gérer efficacement les risques et de faire rapport sur le résultat.

1.45. De multiples facteurs sont susceptibles de conduire à des erreurs ou d'empêcher que les systèmes de contrôle permettent de les prévenir ou de les détecter et de les corriger. Il s'agit entre autres: de la complexité des règles d'éligibilité et des obligations auxquelles les bénéficiaires doivent satisfaire, ainsi que de la mesure dans laquelle les exigences à respecter leur sont familières; de la manière dont les demandes sont présentées et traitées; du nombre et de la portée des contrôles effectués; de la portée des sanctions infligées aux bénéficiaires responsables de surdéclarations, lorsque les erreurs sont détectées; de la visibilité des procédures de contrôle, et de l'effet dissuasif que celles-ci produisent. C'est pourquoi des règles et réglementations bien conçues, dont l'interprétation est univoque et l'application est simple, réduisent le risque d'erreur.

⁽⁴⁶⁾ Avis n° 2/2004 de la Cour sur le modèle de contrôle unique (*single audit*) (et proposition relative à un cadre de contrôle interne communautaire) (JO C 107 du 30.4.2004).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.46. Quel que soit le type de gestion, les dispositions en matière de supervision et de contrôle s'inscrivent dans un cadre comprenant trois grands niveaux fonctionnels:

- a) des contrôles de *premier niveau* (contrôles primaires), portant sur le respect, par les bénéficiaires, de leurs obligations réglementaires;
- b) les contrôles de *second niveau* (contrôles secondaires), qui portent sur l'efficacité des contrôles primaires;
- c) la *surveillance générale* exercée par la Commission pour s'assurer que les États membres et/ou les directions générales de la Commission remplissent leurs obligations et assument leurs responsabilités en matière de gestion du budget ⁽⁴⁷⁾.

Comment les différents niveaux de contrôle fonctionnent-ils?

1.47. Les dépenses de l'UE sont d'une nature telle que le principal risque d'erreur se situe au niveau du bénéficiaire final qui, à dessein, par négligence ou par inadvertance, demande le remboursement de dépenses qui ne sont pas éligibles parce qu'elles ne remplissent pas les conditions prévues par la réglementation ou parce qu'elles ne sont pas correctement documentées ou calculées. Les constatations de la Cour dans le cadre d'audits antérieurs le confirment, de même que celles figurant dans le présent rapport (voir points 5.12 à 5.16, 6.22 à 6.27, 7.14 à 7.22, 8.9, 9.8 à 9.11 et 10.16 à 10.19). Non seulement le risque principal se situe à ce niveau, mais les erreurs ne peuvent souvent être détectées de manière fiable que par des contrôles sur place. Les contrôles documentaires ne sont donc que partiellement efficaces. Pour cette raison, à laquelle s'ajoute le fait que plusieurs millions de paiements sont effectués chaque année, la mise en œuvre des contrôles de premier niveau est onéreuse, leur coût global étant directement proportionnel à leur étendue.

1.48. Les contrôles sur place effectués à ce niveau ne portent souvent que sur un faible pourcentage (généralement 5 à 10 % par an, selon le domaine) de demandes. La Cour a relevé des déficiences affectant les contrôles dans le secteur agricole (voir points 5.27, 5.28, 5.30 à 5.32 et 5.34 à 5.36) et dans les politiques de cohésion (voir point 6.29), qui correspondent à des déficiences au niveau des autorités des États membres. Des cas de contrôles primaires de qualité médiocre ont également été détectés en matière de gestion directe, entre autres dans le cas de remboursements en faveur de bénéficiaires dans le domaine de la recherche, où les contrôles n'ont pas fonctionné de manière satisfaisante à la Commission (voir points 7.29 et 7.30), ainsi que d'audits de mauvaise qualité réalisés par des auditeurs indépendants et portant sur des demandes individuelles (voir points 7.32 et 7.33, ainsi que 10.29 et 10.30).

1.47. La Commission reconnaît que les contrôles documentaires n'ont qu'une efficacité partielle au niveau de la prévention des erreurs. C'est pourquoi le cadre de contrôle interne de la Commission s'efforce d'accroître l'assurance sur la légalité et la régularité des dépenses en réalisant, sur une base pluriannuelle, des audits sur place.

Voir aussi les réponses aux points 5.12 à 5.16, 6.23 à 6.27, 7.15 à 7.22, 8.9, 9.8 à 9.10 et 10.16.

1.48. S'il est vrai que les vérifications sur place sont rarement pratiquées auprès de tous les bénéficiaires du régime, du fait de leur coût trop élevé, toutes les demandes individuelles sont systématiquement soumises aux contrôles administratifs prévus par la réglementation.

Pour les dépenses d'action structurelle, la fréquence des contrôles primaires sur place qui est recommandée est en fait beaucoup plus élevée que ce qui ressortirait, selon la Cour, de la note d'orientation sur les bonnes pratiques en matière de contrôles de gestion pour la période 2000-2006.

Les observations de la Cour portent principalement sur des erreurs qui ne peuvent être détectées que par des contrôles sur place, trop coûteux pour être réalisés pour chaque demande de paiement. Les bénéficiaires peuvent être invités à présenter leur demande finale accompagnée d'un certificat établi par un auditeur indépendant.

⁽⁴⁷⁾ La surveillance générale exercée par la Commission peut également porter sur les contrôles primaires et secondaires.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.49. La nature des contrôles primaires est telle qu'une performance médiocre à ce stade ne peut être compensée directement par des contrôles secondaires. L'efficacité de ces derniers est donc déterminée par la mesure dans laquelle ils favorisent la mise en place de dispositifs adéquats de contrôle au premier niveau, plutôt que par la mesure dans laquelle ils permettent de détecter et de corriger des erreurs individuelles. Dans le cadre de son audit relatif à l'exercice 2007, la Cour a une nouvelle fois constaté que les contrôles secondaires effectués par les États membres et les contrôles de surveillance réalisés par la Commission ⁽⁴⁸⁾ n'atteignent pas le niveau d'efficacité souhaité. La Cour a par exemple relevé des faiblesses affectant:

- a) les apurements de conformité de la Commission dans le domaine agricole (voir points 5.47 et 5.48);

Dans les secteurs de la recherche, de l'énergie et des transports, les systèmes de contrôle ont été sensiblement renforcés, depuis le 6^e programme-cadre, par l'introduction des certificats d'audit.

La Commission convient que la fiabilité du système de certificats d'audit du 6^e programme-cadre (PC) n'est pas pleinement satisfaisante, compte tenu du niveau d'erreur résiduel constaté lors des audits. Néanmoins, le niveau global des erreurs dans le 6^e PC est inférieur à celui relevé dans les déclarations de dépenses non certifiées relatives au 5^e PC. Cette évolution montre que les certificats d'audit contribuent effectivement à améliorer l'exactitude des déclarations de dépenses.

Pour le 7^e PC, la Commission a encore amélioré la fiabilité des certificats d'audit en recourant à des «procédures convenues», qui détaillent les travaux d'audit que doivent effectuer les auditeurs chargés de la certification et encouragent la certification facultative de la méthode de calcul des coûts.

1.49. *La surveillance exercée par la Commission a pour finalité d'améliorer la prévention et la détection des erreurs par les systèmes de contrôle et de gestion, comme le recommande la Cour, et aussi de veiller à ce que les mesures correctives requises soient bien prises. Son propos n'est pas la détection des erreurs individuelles.*

- a) *Les constatations de la Cour rapportées aux points 5.47 et 5.48 sont inhérentes au mécanisme d'apurement de conformité dans le domaine agricole et ne peuvent donc pas être considérées comme des faiblesses de ce mécanisme. La Commission considère que le mécanisme fonctionne bien et remplit pleinement l'objectif qui lui a été assigné, qui est d'exclure du financement communautaire les dépenses qui n'ont pas été réalisées dans le respect des règles communautaires.*

De plus, lorsque des paiements indus à des bénéficiaires peuvent être détectés à la suite de l'apurement de conformité, les États membres sont invités à en assurer le suivi par des actions en recouvrement auprès de ces bénéficiaires. Cependant, même s'il n'est pas nécessaire de procéder à des recouvrements auprès des bénéficiaires, parce que la correction financière ne se rapporte qu'à des déficiences dans le système de gestion et de contrôle des États membres et non à des paiements indus, ces corrections constituent un moyen important d'améliorer les systèmes des États membres, et ainsi de prévenir ou de détecter les paiements irréguliers aux bénéficiaires et d'en récupérer les montants.

Voir également les réponses aux points 5.47 et 5.48.

⁽⁴⁸⁾ Cette observation ne concerne pas le service d'audit interne et les capacités d'audit interne de la Commission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) les audits relatifs aux dépenses de cohésion (voir points 6.30 et 6.31);
- c) les audits financiers ex post dans les secteurs de la recherche, de l'énergie et des transports (voir point 7.34);
- d) les déclarations d'assurance préalables relatives à la qualité de la gestion et aux visites de suivi correspondantes (voir points 9.16, 9.17 et 9.20).

1.50. La surveillance exercée par la Commission ne peut compenser la faiblesse des contrôles primaires et secondaires. Cette surveillance vise à s'assurer que les dispositifs de contrôle de premier et de second niveaux existent et fonctionnent efficacement. Il convient de mettre au jour les déficiences aux niveaux inférieurs (par exemple dans les rapports annuels d'activité des directions générales) et de prendre des mesures pour y remédier (voir point 2.40). La surveillance s'exerce à différents niveaux au sein de la Commission: dans les directions générales concernées par les dépenses en gestion partagée comme au niveau le plus élevé de l'institution à l'égard des différentes directions générales.

1.51. Ce processus est entravé par des facteurs directement liés au nombre de bénéficiaires, à la complexité des règles et à la difficulté de contrôler la conformité, ainsi que l'effet dissuasif des corrections et des sanctions financières.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) *La Commission considère que, dans la plupart des cas, les audits analysés par la Cour dans le domaine de la cohésion ont débouché sur des mesures correctives et des résultats utiles du point de vue opérationnel. De plus, les rapports d'activités annuels des directions générales compétentes exposent en détail les résultats de l'activité d'audit, en particulier les actions correctives, les suspensions et les mesures correctrices.*

Voir également les réponses aux points 6.30 et 6.31.

- c) *Les directions générales de la recherche ont notablement intensifié leurs activités d'audit en 2007 et ont atteint leurs objectifs annuels.*

La priorité est maintenant donnée à la correction des erreurs détectées. Les directions générales de la recherche s'efforcent activement d'améliorer les outils de suivi et sont en train de se doter de lignes directrices plus précises en matière administrative et financière. Ces mesures devraient rendre le processus de recouvrement (y compris l'extrapolation et le suivi des constatations de la Cour) plus efficace et plus exhaustif.

- d) *La direction générale de la justice, de la liberté et de la sécurité (DG JLS) s'est dotée d'orientations améliorées et a élaboré un plan d'action pour la finalisation de ses visites de contrôle. Voir réponses aux points 9.16, 9.17 et 9.20.*

1.50. *Dans l'agriculture, les faiblesses dans les systèmes de gestion et de contrôle des États membres sont détectées grâce aux procédures d'apurement de la conformité et peuvent entraîner l'imposition de corrections financières aux États membres. Ces corrections incitent fortement les États membres à améliorer leurs systèmes, et contribuent donc à la prévention/détection et au recouvrement des paiements irréguliers aux bénéficiaires.*

Dans le secteur de la cohésion, l'action de la Commission est conforme aux recommandations de la Cour. Elle a orienté son travail d'audit vers l'amélioration de l'efficacité des contrôles primaires, tout en investissant parallèlement dans des activités à caractère préventif comme les lignes directrices sur les bonnes pratiques et la formation des autorités nationales. Par l'application de corrections financières, son action contribue également à atténuer le risque de déficiences dans les systèmes nationaux. La Commission identifie les systèmes présentant des déficiences significatives et présente les actions correctrices entreprises pour y remédier dans les rapports d'activités annuels des directions générales concernées.

Voir aussi la réponse au point 2.40.

1.51. *Certains risques, qui sont inhérents à des domaines politiques précis, doivent être pris en compte dans la détermination de la stratégie de contrôle, en particulier dans le contexte des programmes pluriannuels.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les coûts et les avantages des contrôles doivent être équilibrés et approuvés

1.52. Dans son avis n° 2/2004, la Cour recommande que les systèmes de contrôle régissant les dépenses communautaires tendent vers un juste équilibre entre le coût des contrôles et les avantages qui en sont tirés en termes de réduction du risque d'erreur affectant les opérations à un niveau raisonnable (risque résiduel). Pour ce faire, il importe que tous ceux qui prennent part au processus budgétaire admettent que:

- a) tous les bénéficiaires finals ne peuvent être contrôlés sur place et que le risque d'erreur résiduel ne pourra jamais être totalement éliminé. La question essentielle est de fixer ce risque à un niveau approprié (acceptable), compte tenu de la nature des différents types de dépenses, de la complexité des règles existantes et de l'effet dissuasif des sanctions possibles;
- b) le coût des contrôles est une question importante, aussi bien pour le budget de l'UE que pour les États membres ou les États bénéficiaires;
- c) l'équilibre entre le coût et le risque résiduel dans certains domaines de dépenses revêt une importance telle qu'il devrait être approuvé au niveau politique (c'est-à-dire par l'autorité budgétaire/de décharge), au nom des citoyens de l'Union;
- d) si un régime ne peut être mis en œuvre de manière satisfaisante à un coût et avec un risque acceptables, il convient de le reconsidérer.

1.53. L'établissement d'un cadre de contrôle interne fondé sur ces principes rationnels permettrait de définir les systèmes de contrôle en termes de résultats à atteindre ⁽⁴⁹⁾ (objectifs de réalisation) et de critères approuvés sur la base desquels leur performance pourrait être évaluée et auditée.

1.54. La Cour encourage la Commission à terminer son analyse du coût des contrôles et des différents niveaux de risque inhérent liés aux domaines de dépenses ⁽⁵⁰⁾. La Cour est d'avis que l'adoption d'une approche réaliste, transparente, rationnelle et d'un bon rapport coûts-avantages en matière de gestion des risques serait bénéfique pour les contribuables comme pour les bénéficiaires.

1.52. La Commission adhère pleinement aux recommandations formulées dans l'avis n° 2/2004 de la Cour et s'efforce de les mettre en œuvre dans le cadre de son plan d'action pour cadre intégré du contrôle interne, présenté dans son rapport intermédiaire [COM(2008) 110 final]. Elle poursuit ses travaux d'évaluation des coûts et avantages des contrôles prévus au point 10 de ce plan d'action et se propose de relancer les discussions sur le seuil de risque tolérable vers la fin de 2008.

- b)** C'est en particulier le coût des vérifications sur place qui est élevé.

1.53. La Commission étudiera cette suggestion. Les orientations actuellement appliquées à la politique de cohésion encouragent déjà, en matière de contrôles, une approche fondée sur les résultats qui est fondée sur l'observation des taux d'erreur et de leur variation dans le temps. Pour la période 2007-2013, une obligation législative impose le suivi et la déclaration des taux d'erreur. Dans le domaine agricole, les résultats des contrôles requis dans le cadre du SIGC font l'objet d'un suivi étroit.

⁽⁴⁹⁾ Également en termes de résultats à atteindre en matière de risque résiduel, plutôt que d'intrants (par exemple le pourcentage de demandes à contrôler) comme c'est le cas actuellement [voir point 2.42, lettre b)].

⁽⁵⁰⁾ La Commission devrait publier une communication à ce sujet en octobre 2008.

CHAPITRE 2

Système de contrôle interne de la Commission

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	2.1
Constatations concernant les prises de position de la Commission	2.2-2.23
Rapport de synthèse de la Commission	2.2-2.5
Rapports annuels d'activité et déclarations des directeurs généraux	2.6-2.23
Processus d'élaboration	2.8
Déclarations des directeurs généraux	2.9-2.14
Indicateurs de légalité et de régularité	2.15
Assurance tirée des résumés annuels	2.16-2.20
Critères d'importance relative et de définition des réserves	2.21-2.23
Standards de contrôle interne de la Commission	2.24-2.28
Conformité avec les exigences de base	2.25
Efficacité à la fin de l'exercice 2007	2.26
Efficacité et transition vers les standards révisés	2.27-2.28
Plan d'action	2.29-2.36
Évaluation globale	2.29
Évaluation par action	2.30-2.33
Des progrès en ce qui concerne la mise en œuvre des actions ...	2.30
... avec une exception notable	2.31-2.33
Première évaluation de l'impact du plan d'action	2.34-2.36
Conclusions générales et recommandations	2.37-2.42
Conclusions	2.37-2.40
Recommandations	2.41-2.42

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

2.1. Le présent chapitre porte sur les progrès réalisés par la Commission en 2007 en ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité des systèmes de contrôle et de surveillance de ses directions générales en vue de garantir la légalité et la régularité des opérations financées par le budget de l'UE. La Cour y examine notamment dans quelle mesure:

- a) les prises de position contenues dans les rapports annuels d'activité et dans les déclarations des directeurs généraux, ainsi que dans le rapport de synthèse de la Commission, sont corroborées par ses propres constatations (points 2.2 à 2.14);
- b) la Commission est parvenue à renforcer l'assurance quant à la légalité et à la régularité, en s'appuyant sur des indicateurs, des critères d'importance relative pertinents et des résumés annuels (points 2.15 à 2.23);
- c) la Commission a progressé dans la mise en œuvre des standards de contrôle interne ainsi que dans la mise en place du cadre de contrôle interne intégré, et dans quelle mesure elle a pu démontrer leur incidence sur les dépenses de 2007 (points 2.24 à 2.36).

2.1.

- c) *Les systèmes de contrôle interne en place, avec les limitations décrites dans les rapports annuels d'activités pour 2007, fournissent l'assurance raisonnable que les ressources affectées aux activités de la Commission ont été utilisées aux fins prévues et conformément aux principes de bonne gestion financière. Les procédures de contrôle mises en place, et le suivi des constatations de la Cour issues de l'audit, offrent les garanties nécessaires quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes.*

La Commission prend des mesures afin de perfectionner son système de contrôle interne à la lumière de sa propre expérience et de traiter les questions soulevées par les auditeurs. Les mesures prises en 2007 prévoyaient notamment la révision des standards de contrôle interne pour une gestion efficace, la poursuite de la mise en œuvre du plan d'action pour un cadre de contrôle interne intégré, ainsi que des lignes directrices révisées pour les rapports annuels d'activités.

La Commission s'emploie à traiter ces questions, comme celles mises en évidence dans les réserves des ordonnateurs délégués. Elle fournira des explications plus circonstanciées sur les raisons des divergences entre l'opinion que rend chaque année la Cour, conformément au traité CE, et le point de vue pluriannuel de chaque directeur général, qui tient compte des mesures prises pour détecter et corriger les erreurs qui se produisent pendant l'année.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONSTATATIONS CONCERNANT LES PRISES DE POSITION
DE LA COMMISSION**Rapport de synthèse de la Commission**

2.2. En adoptant le rapport de synthèse, la Commission assume sa responsabilité politique à l'égard de l'exécution du budget par ses directeurs généraux ⁽¹⁾ sur le plan opérationnel. La Commission estime que «les procédures de contrôle mises en place donnent les garanties nécessaires quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes pour lesquelles la Commission engage sa responsabilité générale, en vertu de l'article 274 du traité CE».

2.3. La Commission reconnaît toutefois que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour remédier à un certain nombre de faiblesses, en particulier celles qui ont été mises en évidence dans les réserves formulées par les ordonnateurs délégués et celles concernant des volets budgétaires que la Cour des comptes n'a pas jugés satisfaisants. À cet égard, celle-ci estime que l'étendue de plusieurs réserves devrait être plus importante que ne le laissent supposer les réserves formulées par les directeurs généraux de la Commission (voir point 2.12 et **tableau 2.1**).

2.3. La Commission salue l'amélioration observée par la Cour dans son évaluation, au tableau 2.1, concernant les éléments probants contenus dans les rapports annuels d'activités 2007 des directeurs généraux pour les conclusions de la DAS de la Cour.

Elle considère que l'étendue des réserves potentielles concordait avec les critères qu'elle avait définis (voir la réponse au point 2.12).

Le rapport de synthèse tient compte des réserves émises par les directeurs généraux dans leurs rapports annuels d'activités pour 2007 et des observations présentées par la Cour des comptes dans le rapport annuel 2006. La Commission est ainsi en mesure de conclure que les systèmes de contrôle interne en place, avec les limitations décrites dans les rapports annuels d'activités pour 2007, fournissent l'assurance raisonnable que les ressources affectées aux activités de la Commission ont été utilisées aux fins prévues et conformément aux principes de bonne gestion financière.

⁽¹⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes — Synthèse des réalisations de la Commission en matière de gestion pour l'année 2007 [COM(2008) 338 final du 4 juin 2008].

Tableau 2.1 — Évolution des éléments probants, contenus dans les rapports annuels d'activité des directions générales de la Commission, pour la déclaration d'assurance de la Cour

Groupe de politiques ⁽¹⁾	Réserves les plus importantes des directeurs généraux (contenues dans les déclarations)	2005	2006	2007		Incidence des réserves les plus importantes sur l'assurance du directeur général selon la Cour ⁽²⁾			Autres faiblesses significatives mises au jour par la Cour dans le cadre de son audit et/ou par la Commission (ne figurant pas dans les déclarations)	2005	2006	2007		Éléments probants, contenus dans le rapport annuel d'activité, pour les conclusions d'audit de la Cour ⁽³⁾		
						2005	2006	2007						2005	2006	2007
Agriculture et ressources naturelles	— Mise en œuvre insuffisante du SIGC en Grèce	x	x	x	}	B	B	B	— Systèmes de gestion et de contrôle dans les États membres en matière de développement rural		x		}	B ⁽³⁾ C ⁽⁴⁾	B ⁽³⁾ C ⁽⁴⁾	B
	— Dépenses au titre du développement rural			x					— S'agissant des systèmes de contrôle, d'inspection et de sanction relatifs aux ressources halieutiques: les données de captures ne sont ni complètes ni fiables, les systèmes d'inspection ne fournissent aucune assurance			x				
Cohésion	— FSE: systèmes de gestion et de contrôle (2000/2006)	x Royaume-Uni	x Espagne, Écosse (Royaume-Uni), Suède, Slovaquie, Slovénie, Lettonie, Calabre et Latium (Italie)	x Espagne, Royaume-Uni, France, Italie, Slovaquie, Portugal, Belgique et Luxembourg	}				— Risques liés à la clôture de la période de programmation 1994-1999 et/ou faiblesses significatives dans la mise en œuvre du règlement (CE) n° 2064/97	x			}			
	— FEDER: systèmes de gestion et de contrôle (2000/2006)	x Royaume-Uni et Espagne	x Angleterre et Écosse (Royaume-Uni)	x République tchèque, Finlande, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pologne, Slovaquie et Espagne		B	B	B	— Systèmes de gestion et de contrôle dans les États membres (2000/2006) ⁽⁴⁾	x	x			C	C	B
	— Interreg: systèmes de gestion et de contrôle (2000/2006)		x Tous les programmes (sauf IIIB l'Europe du Nord-Ouest et les Açores, les Canaries et Madère)	x Sur 51 programmes au total												
	— Fonds de cohésion: systèmes de gestion et de contrôle (2000/2006)	x Grèce	x Espagne	x Bulgarie, République tchèque, Slovaquie, Hongrie et Pologne												
Recherche, énergie et transports	— Assurance insuffisante/faiblesses concernant la gestion par l'intermédiaire des agences nationales	x	x		}				— Absence d'éléments probants pour déterminer le niveau résiduel d'erreurs concernant l'exactitude des déclarations de coûts ⁽⁴⁾	x			}			
	— Fréquence des erreurs dans le 6 ^e programme-cadre de recherche	x	x 6 ^e programme-cadre	x 6 ^e programme-cadre		B	B	B						B	B	B
	— Fréquence des erreurs (éligibilité) dans les déclarations de coûts concernant les contrats de recherche	x 5 ^e programme-cadre	x 5 ^e programme-cadre													

Groupe de politiques ⁽¹⁾	Réserves les plus importantes des directeurs généraux (contenues dans les déclarations)	2005	2006	2007		Incidence des réserves les plus importantes sur l'assurance du directeur général selon la Cour ⁽²⁾			Autres faiblesses significatives mises au jour par la Cour dans le cadre de son audit et/ou par la Commission (ne figurant pas dans les déclarations)	2005	2006	2007		Éléments probants, contenus dans le rapport annuel d'activité, pour les conclusions d'audit de la Cour ⁽³⁾		
						2005	2006	2007						2005	2006	2007
Aide extérieure, développement et élargissement	— Statut juridique et responsabilité du partenaire contractuel dans le cadre de la mise en œuvre de la contribution communautaire au pilier IV de la MINUK au Kosovo — PHARE: irrégularités potentielles affectant la gestion des fonds relevant de PHARE par plusieurs organismes de mise en œuvre en Bulgarie	x		x	}	A	A	A	— Les systèmes de contrôle et de surveillance concernant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes au niveau des organismes de mise en œuvre doivent encore être améliorés pour être pleinement opérationnels		x	x	}	B	B	B
Éducation et citoyenneté	— Absence de système de contrôle ex post structuré et de contrôles sur place, aussi bien à la DG que dans les représentations, pendant la majeure partie de l'année — 10 mois sur 12 — Déficiences du système de gestion et de contrôle du Fonds européen pour les réfugiés en Italie pour les périodes de programmation 2000-2004 et 2005-2007 — Assurance limitée quant à la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes exécutées par 14 États membres dans le cadre du Fonds européen pour les réfugiés II (2005-2007) — Déficiences des systèmes de gestion et de contrôle du Fonds européen pour les réfugiés	S.o ⁽¹⁾		- x - x - x - x (Italie)	}	S.o.		B	— Déficiences dans l'évaluation, par la Commission, des déclarations préalables présentées par les États membres dans le cadre du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie	S.o.		x	}	S.o.		B
Affaires économiques et financières	— Possibilité que les exigences en matière d'additionnalité ne soient pas suffisamment respectées pour une mesure financière mise en œuvre par un organisme externe — Taux résiduel d'erreurs concernant l'exactitude des déclarations de coûts au titre du sixième programme-cadre de recherche — 6^e PC — Fonctionnement peu satisfaisant du financement de la normalisation européenne	S.o ⁽¹⁾		- x - x - x	}	S.o.		B		S.o.			}	S.o.		A
Dépenses administratives	— Mise en œuvre des standards de contrôle interne dans les délégations de l'UE	x	x		}	A	A	A	— Déficiences dans les systèmes de contrôle et de surveillance dans les délégations de l'UE ⁽⁴⁾		x		}	A	A	A

Légende:

⁽¹⁾ La Cour a décidé de regrouper les appréciations spécifiques dans le cadre de la DAS par groupe de politiques. Ces groupes de politiques correspondent aux différents chapitres du présent rapport annuel, mais ne permettent pas nécessairement des comparaisons directes avec le tableau équivalent du rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2006.

⁽²⁾ Incidence des réserves les plus importantes sur la déclaration du directeur général selon la Cour:

A: assurance raisonnable, sans réserve ou sans réserve significative, que les systèmes de contrôle interne assurent la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes;

B: assurance raisonnable, mais assortie de réserves en raison de faiblesses détectées dans les systèmes de contrôle interne;

C: aucune assurance.

⁽³⁾ Éléments probants, contenus dans le rapport annuel d'activité, pour les conclusions d'audit de la Cour:

A: informations probantes suffisantes pour les conclusions de la Cour relatives à la DAS (claires et sans ambiguïtés);

B: informations probantes suffisantes pour les conclusions de la Cour relatives à la DAS après corrections;

C: absence d'informations probantes suffisantes pour les conclusions de la Cour relatives à la DAS.

⁽⁴⁾ Bien qu'inclus dans les rapports annuels d'activité.

⁽⁵⁾ Pour les dépenses au titre de la PAC, lorsque le SIGC est dûment mis en œuvre.

⁽⁶⁾ Pour les dépenses au titre de la PAC qui ne relèvent pas du SIGC ou lorsque celui-ci n'est pas dûment mis en œuvre.

Source: Cour des comptes.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.4. S'agissant des Fonds structurels, la Commission indique qu'elle a fourni des données globales chiffrées sur les corrections financières effectuées au niveau national au moyen de retraits de financement et de recouvrements par les États membres ⁽²⁾. Dans son rapport de synthèse, la Commission devrait toutefois mettre davantage en évidence «les lacunes et les incohérences» affectant les données des États membres. Les mesures visant à améliorer la qualité des informations ne devraient donc pas se limiter à la seule Commission, comme l'indique le rapport de synthèse, mais aussi être étendues aux États membres (voir également les points 1.42, 2.31 à 2.33 et 3.26 à 3.28).

2.5. L'évaluation, par la Commission, de plusieurs de ses objectifs pluriannuels, diffère de celle de la Cour. La Commission considère par exemple qu'elle a atteint ses objectifs consistant à mettre en place un système de contrôle interne efficace et à promouvoir l'obligation de rendre compte au moyen de ses rapports annuels d'activité. La Cour relève cependant que, bien que les standards de contrôle interne aient été mis en œuvre, l'efficacité d'un certain nombre de systèmes de contrôle et de surveillance en matière de prévention ou de détection et de correction des erreurs ne peut pas encore être démontrée (voir également point 2.26), et que la portée et l'ampleur de certaines réserves contenues dans les rapports annuels d'activité devraient être accrues afin de refléter pleinement leur incidence potentielle (voir point 2.12).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.4. L'annexe du rapport annuel de 2006 sur les Fonds structurels, à laquelle renvoie le rapport de synthèse [COM(2008) 338 final], et les comptes annuels de 2007 reconnaissent l'existence de lacunes et d'incohérences dans les données reçues des États membres.

Le rapport de synthèse de 2007 rappelle l'engagement pris par la Commission (voir section 3.1) de présenter au Parlement européen des rapports trimestriels sur l'avancement de la mise en œuvre de son plan d'action pour le renforcement de la fonction de surveillance de la Commission dans le contexte de la gestion partagée des actions structurelles [COM(2008) 97 final]. Ces rapports trimestriels comprennent des informations sur les corrections et recouvrements imposés par la Commission dans le domaine de la gestion partagée; le deuxième rapport trimestriel procure des données sur les retraits et les recouvrements effectués par les États membres, qui sont communiqués en 2008 pour l'année qui précède. Le plan d'action de la Commission prévoit des mesures visant à améliorer la qualité des informations fournies par les États membres.

Voir aussi les réponses aux points 2.32 et 2.33 et aux points 3.26, 3.27 et 3.28.

2.5. Le rapport de synthèse de la Commission [COM(2008) 338 final, annexe 3] a considéré comme achevées certaines des initiatives visant à réaliser les objectifs. Cela n'implique pas que la Commission estime qu'aucune autre mesure ne sera prise pour améliorer à l'avenir les systèmes de contrôle interne ou les rapports annuels d'activités. La Commission s'emploie à améliorer continuellement son système de contrôle interne.

Par exemple, en 2007, la Commission a mené à bien deux initiatives spécifiques ayant pour objectif de promouvoir l'obligation de rendre compte au moyen des rapports annuels d'activités et elle a introduit une nouvelle action qui consiste à favoriser un traitement plus homogène des risques de réputation et à établir un lien plus clair entre les taux d'erreur, le critère d'importance relative (matérialité) et les réserves.

L'action concernant les rapports annuels d'activités et la synthèse a été mise en œuvre. Les directeurs généraux donnent à présent des explications plus complètes sur leur environnement, les risques encourus et l'incidence globale sur l'assurance. Par exemple, dans les domaines de la cohésion et de l'agriculture, les réserves émises dans les rapports annuels d'activités des directeurs généraux pour 2007 concordaient, de l'avis de la Commission, avec les critères d'importance relative établis et couvraient tous les systèmes affectés par des déficiences significatives; de plus, l'incidence potentielle des réserves avait été convenablement évaluée.

Avant de signer leurs déclarations, les directeurs généraux évaluent l'efficacité du cadre de contrôle dans son ensemble, et pas seulement son efficacité dans la prévention des erreurs.

Voir aussi les réponses données aux points 2.12, 2.25 et 2.26.

⁽²⁾ En se référant à l'annexe du rapport sur les Fonds structurels [SEC(2007) 1456].

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Rapports annuels d'activité et déclarations des directeurs généraux

2.6. Lors de l'examen des rapports annuels d'activité et des déclarations des directeurs généraux, la Cour a évalué dans quelle mesure ces documents présentaient une image fidèle (c'est-à-dire sans distorsions importantes) de l'efficacité des procédures en vigueur, notamment, si les systèmes de contrôle et de surveillance fournissaient l'assurance nécessaire quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes.

2.7. Tous les rapports annuels d'activité ont fait l'objet d'un examen, complété par une analyse approfondie de ceux fournis par 15 directions générales.

Processus d'élaboration

2.8. Dans les orientations ⁽³⁾ relatives aux rapports annuels d'activité 2007, il est spécifié que les services centraux de la Commission estiment nécessaire de préciser le lien entre l'efficacité des systèmes de contrôle interne et la base sur laquelle reposent les déclarations. Dans la pratique, la plupart des directeurs généraux ont expliqué de manière détaillée les «composantes fondamentales» ou les éléments clés sur lesquels s'appuie leur assurance.

Déclarations des directeurs généraux

2.9. Tous les directeurs généraux ont affirmé avoir obtenu une assurance raisonnable que les ressources qui leur ont été allouées ont été affectées aux fins prévues et que le contrôle interne qu'ils ont mis en place a permis de garantir la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Ils ont toutefois émis des réserves dans certains cas. La Cour a examiné les éléments à l'appui de ces déclarations, et elle a comparé leur portée et leur incidence avec les résultats de son propre audit.

⁽³⁾ Note adressée par les services centraux de la Commission (SEC GEN, DG BUDG et DG ADMIN) aux directeurs généraux et aux chefs de service — Instructions pour l'élaboration des rapports annuels d'activité relatifs à l'exercice 2007 [SEC(2007) 1645 du 12 décembre 2007].

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.10. Sur les 40 déclarations relatives à 2007, 13 ⁽⁴⁾ contiennent une ou plusieurs réserves, dont la majorité portent sur des faiblesses concernant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Le nombre total de réserves a diminué, de 20 (en 2006) à 17 (en 2007), bien que leur incidence financière cumulée ait augmenté.

2.11. S'agissant des directions générales de la politique régionale ainsi que de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances, l'incidence financière pour l'ensemble des réserves est passée, selon les estimations, de quelque 140 millions d'euros en 2006 à près de 725 millions d'euros en 2007 ⁽⁵⁾. En ce qui concerne la direction générale de l'agriculture et du développement rural, la nouvelle réserve concernant les dépenses de 2007 au titre du développement rural est fondée sur des informations transmises par les États membres indiquant un taux d'erreur supérieur à 3 %. Toutefois, ces informations n'avaient pas été validées par les organismes de certification ou acceptées par la direction générale. Les réserves les plus importantes en matière de légalité et de régularité des opérations sous-jacentes sont reprises dans le **tableau 2.1**.

2.12. Ce tableau montre que les rapports annuels d'activité ne fournissent des éléments probants clairs et exempts d'ambiguïtés pour les conclusions de la Cour dans le cadre de la DAS qu'en ce qui concerne les dépenses administratives et les affaires économiques et financières. Dans la plupart des domaines politiques, les rapports annuels d'activité se rapprochent, davantage que lors des exercices précédents, des conclusions des différentes appréciations spécifiques formulées dans le cadre de la DAS, notamment pour l'agriculture et les politiques de cohésion. La Cour observe cependant que la portée et l'ampleur de ces réserves devraient être accrues afin de refléter pleinement leur incidence potentielle, et qu'en matière de légalité et de régularité des dépenses de l'UE dans un certain nombre de domaines politiques, les directeurs généraux parviennent encore à une conclusion plus positive que la Cour dans ses propres constatations d'audit.

⁽⁴⁾ Les directions générales AGRI, REGIO, EMPL, RTD, INFSO, ENTR, TREN, ENV, JLS, ECFIN, ELARG, COMM et DIGIT.

⁽⁵⁾ Le montant global des paiements relevant des systèmes exposés au risque s'élève à 10 200 millions d'euros (soit 28 % environ des dépenses de cohésion). Les directions générales ont évalué l'incidence de ces réserves à quelque 726 millions d'euros (140 millions d'euros en 2006) en se basant sur une correction forfaitaire estimée à 5 ou 10 %.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.11. Les rapports annuels d'activités de la direction générale de la politique régionale et de la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances exposent les montants à risque, à savoir les paiements se rapportant à des systèmes affectés par des déficiences, et donnent une indication chiffrée de l'incidence financière. Celle-ci repose sur des barèmes de corrections forfaitaires pour les déficiences dans les systèmes de gestion et de contrôle. La Commission estime que cette façon de procéder permet d'apprécier de manière juste l'incidence financière potentielle des déficiences détectées.

La réserve concernant les dépenses de 2007 au titre du développement rural était fondée sur des informations transmises par les États membres avant le 31 mars 2008 ainsi que sur les résultats des audits de la Cour.

Pour le budget 2008, la Commission s'attend à obtenir des États membres des informations validées avant la fin du mois de mars 2009.

2.12. Tandis que la Cour exprime une opinion d'audit annuelle quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes (conformément aux dispositions du traité CE), les directeurs généraux concentrent leur opinion sur la question de savoir si les fonds ont été utilisés aux fins prévues, compte tenu du caractère pluriannuel des contrôles et de leur efficacité dans la détection et la correction des erreurs. Les directeurs généraux formulent une opinion de gestion sur la base d'informations qui découlent notamment des travaux d'audit de la Commission, des rapports et constatations de la Cour des comptes et, le cas échéant, des résultats des contrôles effectués par les États membres.

Comme il a déjà été mentionné dans les réponses aux points 2.3 et 2.5, la Commission estime que les réserves émises dans les rapports annuels d'activités des directeurs généraux pour 2007, ou l'absence de réserve, concordaient avec les critères d'importance relative établis et couvraient tous les systèmes affectés par des déficiences significatives et que l'incidence potentielle des réserves avait été convenablement évaluée.

Avant de signer leurs déclarations, les directeurs généraux évaluent l'efficacité du cadre de contrôle dans son ensemble, et pas seulement son efficacité dans la prévention des erreurs.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.13. S'agissant du domaine politique Éducation et citoyenneté, l'assurance fournie par les directeurs généraux n'est pas compatible avec les observations de la Cour sur plusieurs points significatifs. La Cour a relevé des insuffisances notables dans les procédures de déclaration ex ante relevant de la direction générale de l'éducation et de la culture (voir points 9.17 et 9.25), insuffisances que la réserve émise par le directeur général ne mentionne pas. En ce qui concerne la direction générale de la communication, une réserve a été émise concernant l'absence de contrôles ex post structurés, mais la Cour a également constaté des déficiences importantes dans les contrôles ex ante (voir points 9.23 et 9.25).

2.14. Pour ce qui concerne le domaine politique Aide extérieure, développement et élargissement, la Cour constate que les opérations sous-jacentes sont affectées par un niveau significatif d'erreur concernant la légalité et/ou la régularité, et ce essentiellement pour les opérations gérées par les organismes chargés de la mise en œuvre des projets (voir point 8.31), et que les systèmes de contrôle et de surveillance sont partiellement efficaces (voir point 8.32). Les réserves émises par les directeurs généraux ne reflètent pas suffisamment ces constatations.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.13. La direction générale de l'éducation et de la culture (DG EAC) a fondé son assurance sur un ensemble complet de contrôles et pas seulement sur la procédure d'évaluation de la déclaration ex ante.

Le système de contrôle et de gestion prévu dans la base légale du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie 2007-2013 constitue une évolution du système de 2000-2006, qui prend en considération la recommandation formulée par la Cour. Les vérifications opérées les années précédentes par la Commission ainsi que celles réalisées en 2007 ont amené la DG EAC à conclure que les systèmes de contrôle fournissent une assurance raisonnable, même si des améliorations importantes s'imposent quant à l'application du système de contrôle au niveau des vérifications opérées par les autorités nationales.

En outre, les résultats des contrôles ex post réalisés par la DG EAC, qui figurent dans son rapport annuel d'activités 2007, ne mettent pas en évidence un niveau significatif d'erreur.

Sur le plan systémique, la direction générale de la communication avait déjà introduit une réserve dans son rapport annuel d'activités en raison du manque de supervision et a arrêté les mesures d'assainissement nécessaires, la première d'entre elles étant la création, le 1^{er} novembre 2007, d'une unité de contrôle, à laquelle le contrôle ex ante de deuxième niveau est désormais rattaché.

Voir aussi les réponses aux points 9.17, 9.20, 9.23 et 9.24.

2.14. La Cour détermine le caractère significatif sur la base d'un échantillon d'opérations qui recoupe plusieurs directions générales. Or, chaque directeur général ne peut émettre de conclusions sur la matérialité et en rendre compte que pour son propre secteur.

Après avoir examiné les erreurs détectées par la Cour et compte tenu des éventuelles corrections futures, notamment à la suite d'audits obligatoires, la Commission estime que le risque résiduel d'erreur n'est pas significatif.

Les erreurs détectées par la Cour concernent principalement des dépenses effectuées par les organismes chargés de mettre en œuvre les projets dans le cadre de paiements d'avances effectués par la Commission. Les audits financiers obligatoires qui sont prévus par le système de contrôle de la Commission avant les paiements finaux devraient permettre à cette dernière de détecter et de corriger de telles erreurs. La Commission considère que le risque résiduel d'erreur est suffisamment atténué.

La Commission s'engage toutefois à améliorer davantage encore ses systèmes, et des mesures supplémentaires visant à renforcer les contrôles au niveau des organisations de mise en œuvre ont été prises en 2007, notamment des termes de référence révisés pour les audits des projets.

Voir également la réponse au point 8.31.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Indicateurs de légalité et de régularité

2.15. Dans ses rapports annuels d'activité 2007, la Commission a particulièrement insisté sur la présentation d'indicateurs de régularité ⁽⁶⁾. La plupart des directeurs généraux ont utilisé les modèles indicatifs de contrôle interne pour montrer comment les dispositions légales, réglementaires et contractuelles applicables ont été respectées et comment elles peuvent être reliées à l'assurance raisonnable ⁽⁷⁾. Toutefois, pour une direction générale, les données de base utilisées ne sont pas fiables et/ou le lien avec la légalité et la régularité n'est pas toujours clairement établi ⁽⁸⁾. La presque totalité des directeurs généraux n'ont pas prévu d'indicateurs comparables pour les exercices précédents et n'ont fixé aucun objectif en matière de légalité et de régularité ⁽⁹⁾.

2.15. La Commission a conçu plusieurs modèles de contrôle interne visant à présenter les stratégies de contrôle d'une manière harmonisée, mais adaptée aux différents aspects ou modes de gestion. Les indicateurs de légalité et de régularité, qui visent à faciliter le suivi et le compte rendu sur la légalité et la régularité des opérations, sont devenus obligatoires pour les rapports annuels d'activités de 2007. La Commission estime qu'il s'agit d'une première étape importante, tout en reconnaissant que certaines améliorations devront être apportées en termes de fiabilité et de clarté des indicateurs. Ceux-ci doivent pouvoir être utilisés pleinement et aisément aux fins du suivi et du contrôle.

Assurance tirée des résumés annuels

2.16. L'article 53 ter, point 3, du règlement financier révisé ⁽¹⁰⁾ prévoit que «les États membres présentent un résumé annuel, établi au niveau national approprié, des audits et déclarations disponibles» ⁽¹¹⁾. Selon les instructions adressées par les services centraux de la Commission, les directeurs généraux devraient présenter, dans les rapports annuels d'activité 2007, une évaluation préliminaire de l'assurance pouvant être tirée des résumés annuels ⁽¹²⁾.

⁽⁶⁾ Voir le rapport annuel relatif à l'exercice 2006, point 2.37, sous a).

⁽⁷⁾ Document SEC(2007) 1645 du 12 décembre 2007. L'utilisation de ces modèles est obligatoire mais peut être adaptée à la situation particulière de la DG/du service qui élabore le RAA.

⁽⁸⁾ À titre d'exemple, la DG TRADE fournit les indicateurs relatifs aux taux d'engagement des crédits opérationnels et administratifs sans fournir d'interprétation claire quant à leur pertinence.

⁽⁹⁾ De plus, ils n'ont pas toujours défini, dans leur plan de gestion annuel, des objectifs futurs en matière de légalité et de régularité, dont la réalisation puisse être démontrée par des indicateurs dans les rapports annuels d'activité pour 2008.

⁽¹⁰⁾ Règlement (CE, Euratom) n° 1995/2006 du Conseil du 13 décembre 2006 modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 390 du 30.12.2006, p. 1).

⁽¹¹⁾ Applicable pour la première fois en 2008 et couvrant les dépenses certifiées et les activités d'audit de 2007.

⁽¹²⁾ Document SEC(2007) 1645 du 12 décembre 2007, p. 12.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.17. La Cour a déjà reconnu que les résumés annuels constituent un élément supplémentaire du contrôle interne et a encouragé la Commission à accroître la valeur ajoutée de ce dispositif en mettant en évidence les problèmes communs, les solutions éventuelles ainsi que les meilleures pratiques, et en utilisant ces informations dans le cadre de son rôle de surveillance ⁽¹³⁾.

2.18. L'audit de la Cour a montré qu'au 31 mars 2008 25 des 27 États membres avaient présenté un résumé annuel. Sur ces 25 États membres, 8 n'ont pas respecté les exigences minimales prévues dans le règlement financier et dans ses modalités d'exécution ⁽¹⁴⁾, et les 12 autres ne l'ont fait que partiellement. De plus, la déclaration relative à l'exhaustivité et à l'exactitude des informations transmises n'a été fournie que par 15 de ces 25 États membres, dont deux l'ont présentée pour la période de programmation 2007-2013, pour laquelle seules des avances présentant peu de risques connexes ont été versées.

2.19. En raison des différences de présentation et de l'absence fréquente de déclaration relative à l'exhaustivité et à l'exactitude des données sous-jacentes, les résumés annuels ne constituent pas encore une évaluation fiable du fonctionnement et de l'efficacité des systèmes de contrôle et de surveillance.

2.20. La Cour considère que, pour la première année d'introduction des résumés annuels, la Commission a supervisé de manière appropriée le dispositif en diffusant des orientations claires et en s'efforçant de connaître les raisons du non-respect éventuel des délais et des critères liés à l'étendue ou à la qualité.

2.18. *La Commission se félicite que la Cour ait conclu qu'elle avait supervisé de manière appropriée le dispositif des résumés annuels en fournissant des orientations claires et en veillant à connaître rapidement les raisons des cas de non-respect.*

La Commission a pris les mesures qui conviennent pour assurer le suivi de tous les cas de non-respect des exigences minimales et des aspects se rapportant à la qualité des informations transmises.

Une procédure d'infraction a été engagée à l'encontre de l'État membre qui n'a pas présenté la déclaration annuelle prescrite par la réglementation.

2.19. *Globalement, les résultats de la première série de résumés annuels ont été positifs en ce sens que presque tous les États membres ont fini par se conformer aux dispositions et la Commission estime que ces résultats constituent une bonne base pour améliorer la qualité des résumés pour la prochaine série. Elle présentera aux États membres une note d'orientation révisée contenant des recommandations visant à améliorer la qualité de leurs résumés annuels pour 2008.*

⁽¹³⁾ Avis n° 6/2007 de la Cour concernant les résumés annuels des États membres, les «déclarations nationales» des États membres et les travaux d'audit des institutions de contrôle nationales relatifs aux fonds communautaires (JO C 216 du 14.9.2007, p. 3).

⁽¹⁴⁾ En termes d'étendue ou de niveau administratif approprié.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Critères d'importance relative et de définition des réserves

2.21. La plupart des directions générales ont défini des critères d'importance relative ⁽¹⁵⁾ conformes aux orientations de la Commission et les ont adaptés à leur propre mode de gestion, à leur environnement de contrôle interne et à leurs systèmes de contrôle dans les États membres ⁽¹⁶⁾.

2.22. À la suite d'une recommandation formulée par la Cour dans son rapport annuel 2006 ⁽¹⁷⁾, les quatre principales directions générales responsables de l'exécution du budget de l'UE dans le cadre de dispositifs de gestion partagée ⁽¹⁸⁾ ont revu la méthode d'évaluation du fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle relatifs aux actions structurelles dans les États membres. Les directeurs généraux considèrent désormais que tous les programmes ou systèmes ayant fait l'objet d'une opinion défavorable exprimée par un organe compétent présentent des «déficiences significatives», sauf si une autre source fournit des informations probantes et fiables indiquant le contraire ⁽¹⁹⁾.

2.23. Une direction générale a appliqué des seuils de signification incompatibles avec les autres informations et l'assurance fournie par ailleurs dans son rapport annuel d'activité ⁽²⁰⁾.

2.23. Les services centraux de la Commission se sont engagés, dans le rapport de synthèse, à fournir des orientations supplémentaires aux directions générales afin d'établir un lien plus clair entre les taux d'erreur, le critère d'importance relative (matérialité) et les réserves.

Cependant, s'agissant du cas mentionné dans la note 20 de bas de page, les dépenses en question étaient particulièrement peu importantes par rapport aux opérations de la Commission dans leur ensemble, et l'approche adoptée s'inscrit dans la logique du principe qui veut que les directions générales doivent trouver un équilibre entre coûts et avantages lorsqu'elles mettent en place leurs systèmes de contrôle. Cette démarche concorde avec d'autres déclarations quant au niveau élevé de l'assurance.

⁽¹⁵⁾ Ces critères définissent les conditions dont le non-respect signifie qu'une ou des faiblesses sont considérées comme suffisamment importantes et justifient donc une réserve.

⁽¹⁶⁾ Communication de la Commission — Bilan 2002 de la mise en œuvre de la gestion par activités au sein de la Commission comprenant des précisions méthodologiques pour l'établissement des rapports d'activité annuels [COM(2003) 28 final du 21 janvier 2003] et suivants.

⁽¹⁷⁾ Voir point 2.35 et point 2.37, sous a).

⁽¹⁸⁾ DG AGRI (pour les dépenses au titre du FEOGA-Orientation), EMPL, REGIO et MARE.

⁽¹⁹⁾ Dans le domaine de l'agriculture (FEAGA et Feader), le critère d'importance relative utilisé était le niveau d'erreurs détectées auprès des bénéficiaires finals et, comme critère complémentaire, une estimation du risque financier que représentent les déficiences importantes affectant les systèmes de gestion et de contrôle.

⁽²⁰⁾ La DG DGT a fixé un seuil de signification de 5 % alors que le budget de 2007 est constitué de crédits non dissociés d'un montant de quelque 17 millions d'euros, et que les dépenses correspondantes relèvent entièrement d'une gestion centrale directe. Or, le directeur général estime que le système de contrôle interne fournit une assurance raisonnable quant à la légalité et à la régularité des opérations et qu'il est en outre «suffisamment solide et efficace pour permettre d'éviter/de détecter/de corriger des erreurs» (Rapport annuel d'activité 2007, DGT, p. 25).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

STANDARDS DE CONTRÔLE INTERNE DE LA COMMISSION

2.24. La Cour a examiné la mise en œuvre d'une sélection de standards de contrôle interne dans plusieurs services de la Commission. Le but était non seulement d'apprécier le degré de mise en œuvre des exigences minimales (de base), mais également d'évaluer l'efficacité des systèmes garantissant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Ce dernier objectif est particulièrement important pour 2007, car il permet de tirer des conclusions concernant le succès des efforts consentis par la Commission dans ce domaine, avant la révision générale des standards qui doit produire ses effets à partir de 2008.

2.24. La Commission vise à montrer que la mise en œuvre des standards contribue efficacement à l'assurance de gestion. Ce principe est à la base de la révision des standards de contrôle interne en 2007 (effective depuis 2008).

Conformité avec les exigences de base

2.25. L'évaluation, par la Cour, de la mise en œuvre des standards de contrôle interne pour l'exercice 2007 montre que les directions générales ont en moyenne respecté 96 % (95 % en 2006) des exigences de base (voir **tableau 2.2**). La Commission a donc mis en œuvre les standards de contrôle interne de manière régulière et dans une très large mesure depuis 2004.

2.25. La Commission a arrêté ses standards de contrôle interne en 2000 dans le cadre de la réforme qui avait été engagée cette année-là. Ces standards, et les exigences minimales qui y sont associées, devaient servir à mesurer le degré de maturité des systèmes de contrôle interne de la Commission. La réussite de cette approche est démontrée par le niveau constamment élevé de conformité observé tant par les services que par la Cour ces dernières années.

Efficacité à la fin de l'exercice 2007

2.26. Malgré ces réalisations, la Commission n'a pas été en mesure de démontrer complètement qu'en 2007 les systèmes de contrôle et de surveillance ont été suffisamment efficaces pour atténuer le risque d'erreur dans plusieurs domaines politiques tels que l'agriculture et les ressources naturelles (voir point 5.51), la cohésion (voir point 6.32) ⁽²¹⁾, la recherche, l'énergie et les transports (voir point 7.41), l'aide extérieure, le développement et l'élargissement (voir point 8.32), ainsi que l'éducation et la citoyenneté (voir point 9.25).

2.26. La Commission reconnaît que des mesures doivent être prises pour accroître l'efficacité des systèmes de surveillance et de contrôle interne pour certains domaines politiques. Il s'agit d'un processus continu, qui implique une nouvelle amélioration des systèmes de contrôle à tous les niveaux.

Voir aussi les réponses aux points 5.51, 6.33, 7.42, 8.31 et 9.25.

⁽²¹⁾ Constatation reprise dans le rapport du service d'audit interne de la Commission relatif à la «prévention et [la] détection de la fraude dans le cadre des Fonds structurels» du 19 décembre 2007. Toutefois, la Cour note également les effets d'atténuation qui peuvent résulter des actions présentées dans la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes, «Plan d'action pour le renforcement de la fonction de surveillance de la Commission dans le contexte de la gestion partagée des actions structurelles» [COM(2008) 97 final du 19 février 2008].

Tableau 2.2 — Analyse, par la Cour, de la mise en œuvre des standards de contrôle interne (ayant un lien direct avec la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes) pour une sélection de directions générales (situation au 31 décembre 2007)

Direction générale ou service	Standard n° 11 «Analyse et gestion du risque»		Standard n° 12 «Informations ad hoc en matière de gestion»		Standard n° 14 «Signalement d'irrégularités»		Standard n° 17 «Supervision»		Standard n° 18 «Relevé des exceptions»		Standard n° 20 «Identification et correction des insuffisances du contrôle interne»		Standard n° 21 «Rapports d'audit»		Standard n° 22 «Structure d'audit interne»	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Services généraux																
Office des publications	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Politiques																
Agriculture et développement rural	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Affaires économiques et financières	B	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Emploi, affaires sociales et égalité des chances	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Énergie et transports	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Pêche et affaires maritimes	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	B
Société de l'information et des médias	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Politique régionale	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Recherche	B	A	B	B	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Relations extérieures																
Élargissement	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
EuropeAid	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Relations extérieures	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Aide humanitaire	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Services internes																
Budget	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Office «Gestion et liquidation des droits individuels»	B	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Office «Infrastructure et logistique» — Bruxelles	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A
Office «Infrastructure et logistique» — Luxembourg	B	B	A	A	A	A	B	B	A	A	A	A	A	A	A	A

Un respect partiel des exigences a également été relevé pour 2007 concernant les standards suivants: SCI n° 11 pour EuropeAid, les DG EAC, DEV et ENTR; SCI n° 12 pour la DG TAXUD et le BEPA; SCI n° 18 pour les DG ENV et SANCO.

Appréciation:

Respect des exigences

A: Conformité aux exigences de base.

B: Conformité partielle aux exigences de base.

Source: Cour des comptes.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Efficacité et transition vers les standards révisés

2.27. En 2007, la Commission a décidé de remplacer la structure actuelle des standards de contrôle interne par des principes fondamentaux et par des exigences plus détaillées qui s'y rapportent, correspondant pour l'essentiel aux anciens standards de contrôle interne et aux exigences de base ⁽²²⁾. S'agissant de l'exercice 2007, une analyse des huit standards pertinents pour l'évaluation de la Cour ne révèle aucun changement significatif dans leur nouvelle présentation.

2.28. L'un des éléments des standards de contrôle interne révisés est l'évaluation de l'efficacité du contrôle interne, par laquelle les services de la Commission sont tenus de juger et de démontrer l'efficacité du fonctionnement de leurs systèmes de contrôle interne dans la pratique. Pour ce faire, l'encadrement accordera une priorité à certains standards et réalisera une évaluation annuelle des risques. Toutefois, étant donné que les standards de contrôle interne sont interdépendants et forment un cadre de contrôle, la Commission doit également être en mesure de démontrer chaque année l'efficacité du système de contrôle interne dans son ensemble.

2.27. La révision des standards avait pour but d'en clarifier et d'en simplifier la mise en œuvre: bien que couvrant les mêmes domaines, les nouveaux standards sont rédigés dans un langage plus accessible à l'ensemble du personnel. En outre, le nouveau cadre a mis fin aux chevauchements dans les standards précédents et met l'accent sur l'efficacité des systèmes de contrôle.

Voir aussi la réponse au point 2.28.

2.28. L'obligation de rendre compte de l'efficacité se situe à deux niveaux, à savoir qu'il s'agit de démontrer que:

- les standards en eux-mêmes (couvrant les questions financières et non financières) sont mis en œuvre efficacement au sein des services de la Commission et que*
- les systèmes en place au sein de la Commission gèrent efficacement le risque d'erreur dans les opérations sous-jacentes, ce qui est l'objet de la présente observation.*

La mise en œuvre, au sein de chaque service, de standards prioritaires sélectionnés sera abordée dans les rapports annuels d'activités de 2008, étant donné que cette exigence dépasse le cadre de la simple conformité. L'efficacité du système de contrôle interne dans son ensemble permettant de garantir la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes fait l'objet de déclarations de la part des ordonnateurs délégués, qui ont été présentées avec les rapports annuels d'activités en 2001.

PLAN D'ACTION

Évaluation globale

2.29. Décembre 2007 a marqué la fin de la période de deux années fixée par la Commission pour mettre en œuvre son plan d'action pour un cadre de contrôle interne intégré ⁽²³⁾. Le rapport de synthèse de la Commission relatif à 2007 ⁽²⁴⁾ fournit une appréciation positive des progrès réalisés en ce qui concerne la mise en œuvre des actions jusqu'à présent, mais indique cependant qu'il faudra probablement attendre un certain temps pour disposer d'informations attestant que les actions permettent de réduire le niveau d'erreur dans les opérations sous-jacentes.

2.29. Le plan d'action vise à combler les lacunes spécifiques du cadre de contrôle interne. Les seize actions devaient être mises en œuvre sur une période de deux ans, prenant fin au 31 décembre 2007. Cet objectif a été en grande partie réalisé (les actions encore en cours devraient être menées à bien pour la fin de 2008).

Il convient de faire la distinction entre la mise en œuvre de ces actions et l'incidence future de celles-ci [voir la communication de la Commission du 27 février 2008 ⁽¹⁾: «[...] ce n'est qu'au fil du temps que les erreurs se réduiront et que l'assurance se renforcera, lorsque les mesures prises commenceront à avoir des retombées sur les systèmes de contrôle sous-jacents»]. La Commission s'est engagée à publier un rapport annuel d'impact couvrant les différentes actions.

⁽²²⁾ Communication à la Commission, «Révision des standards de contrôle interne et du cadre sous-jacent — Renforcer l'efficacité du contrôle» [SEC (2007) 1341 du 16 octobre 2007].

⁽²³⁾ COM (2007) 86 final, p. 11.

⁽²⁴⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes européenne. Rapport sur le plan d'action de la Commission pour un cadre de contrôle interne intégré [COM(2008) 110 final {SEC(2008) 259} du 27 février 2008].

⁽¹⁾ COM(2008) 110 final: Rapport sur le plan d'action de la Commission pour un cadre de contrôle interne intégré.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Évaluation par action***Des progrès en ce qui concerne la mise en œuvre des actions ...***

2.30. En 2007, la Commission, suivant l'analyse de la Cour, a accompli des progrès en ce qui concerne la mise en œuvre de son plan d'action (voir **tableau 2.3**). Dans l'ensemble, un total de 21 sous-actions avaient été mises en œuvre fin 2007 (7 en 2006) et 14 en restaient à des degrés d'avancement divers (19 en 2006).

2.30. L'analyse de la Cour confirme en grande partie celle de la Commission qui figure dans son rapport du 27 février 2008 [COM(2008) 110 final]. La mise en œuvre des actions est un processus continu et elle est poursuivie avec détermination. Les actions produisent nécessairement leurs effets après leur mise en œuvre, en 2006 et en 2007. Un premier rapport d'impact sera établi au début de 2009.

L'action 1 doit être nécessairement considérée comme étant achevée, étant donné que la réglementation pour 2007-2013 est désormais en grande partie arrêtée. Une certaine simplification a été réalisée, notamment en ce qui concerne la programmation des Fonds structurels et l'acceptation des remboursements forfaitaires dans plusieurs domaines politiques.

Quant à l'action 7c (Étendre les critères définis pour les audits de certification, en se concentrant sur l'utilisation de «procédures convenues», à d'autres modes de gestion), la Commission souligne qu'elle est en cours. Les procédures convenues sont appliquées dans le domaine de l'aide extérieure et il est envisagé d'en faire de même pour l'éducation et la culture.

S'agissant de l'action 8N [prise de contacts avec les institutions supérieures de contrôle (ISC) afin de déterminer comment leurs travaux peuvent servir à fournir une assurance et lancement d'une étude de cas sur les aspects essentiels auxquels sont confrontées les ISC dans l'examen des dépenses communautaires], les activités prévues dans le cadre du plan d'action sont presque achevées selon la Commission. Les contacts pris avec plusieurs ISC se sont poursuivis, notamment avec les États membres qui fournissent une déclaration nationale. Une étude de cas menée avec l'ISC de la Slovaquie a permis d'améliorer considérablement les rapports financiers fournis par la Commission à l'ensemble des ISC nationales.

Quant à l'action 12 (Mettre en place des mesures pour combler les écarts dans le cadre de contrôle interne au moyen des plans de gestion annuels et des rapports annuels d'activités), la Commission considère que sa mise en œuvre est achevée étant donné que les directions générales sont tenues d'analyser leurs risques dans le cadre du processus du plan de gestion annuel et de rendre compte de l'efficacité de leurs systèmes de contrôle interne dans leurs rapports annuels d'activités. Même si cette activité d'analyse et de compte rendu incombe en permanence au management, la Commission considère que les lacunes recensées dans le plan d'action sont prises en charge par le biais des processus de compte rendu habituels.

Tableau 2.3 — Vue d'ensemble de la mise en œuvre du plan d'action de la Commission pour un cadre de contrôle interne intégré

Référence	Domaine/(sous-)actions/date limite prévue par le plan d'action	Évaluation de la mise en œuvre au 31 décembre 2007 par la Commission	Évaluation de l'état d'avancement de la mise en œuvre au 31 décembre 2007 par la Cour	Évaluation préliminaire, par la Commission, de l'impact (février 2008) ⁽¹⁾	Évaluation préliminaire, par la Cour, de l'impact au 31 décembre 2007 ⁽²⁾
Simplification et principes communs en matière de contrôle (Actions 1-4)					
1	Envisager une simplification des règles pour la période 2007-2013 concernant en particulier l'éligibilité des dépenses dans le domaine des Fonds structurels et des programmes de recherche (31.12.2006).	Terminée	Terminée	■ □ □ □ □	Non mesurable
2	Proposer le contrôle interne comme principe budgétaire dans le cadre de la révision du règlement financier sur la base des résultats de la consultation interinstitutionnelle (1.6.2006).	Action retirée	N'a pas été mise en œuvre	—	—
3a	Établir des modèles de contrôle interne comportant une définition succincte des différentes composantes de contrôle qui sont censées se retrouver dans un environnement de contrôle donné (31.5.2006).	Terminée	Mise en œuvre	■ ■ □ □ □	Non mesurable
3b	Montrer de quelle manière les directions générales peuvent obtenir une assurance concernant les structures de contrôle interne en matière de gestion partagée et de politiques internes, compte tenu des modèles et des stratégies de contrôle élaborées au niveau de la Commission (30.9.2006).	Terminée	Mise en œuvre		
3c	Organiser un examen par les pairs de manière à renforcer la cohérence et l'uniformité des stratégies de contrôle par famille (31.3.2007).	Terminée	Mise en œuvre		
3d	Montrer de quelle manière les directions générales peuvent obtenir une assurance concernant les structures de contrôle interne pour les domaines des actions extérieures, des dépenses administratives, de l'aide de préadhésion, des FED et des ressources propres, compte tenu des modèles et des stratégies de contrôle élaborées au niveau de la Commission (31.12.2007).	Terminée	Mise en œuvre		
3e	Organiser un examen par les pairs de manière à accroître la cohérence et l'uniformité des stratégies de contrôle par famille (31.12.2007).	Terminée	Mise en œuvre	■ □ □ □ □	Non mesurable
3N	«À partir du rapport de synthèse 2006, la Commission exposera clairement les réserves en matière d'assurance globale, qu'elle communiquera à l'autorité budgétaire, avec, le cas échéant, une ventilation par secteur ou par État membre, ainsi que les corrections financières ou les suspensions de paiements correspondantes» (31.12.2007).	Terminée	Mise en œuvre		
4	Engager un dialogue interinstitutionnel sur les principes de base à considérer s'agissant des risques pouvant être tolérés dans les opérations sous-jacentes et de la définition de critères communs pour la gestion de ces risques (31.3.2006).	Action retirée	N'a pas été mise en œuvre	—	—
Déclarations de gestion et assurance en matière d'audit (Actions 5-8)					
5	Encourager, lors des négociations concernant la législation pour 2007-2013, l'utilisation de déclarations de gestion au niveau opérationnel pour la gestion centralisée indirecte, ainsi que la mise en place d'organismes de coordination nationaux capables de fournir une vue d'ensemble de l'assurance susceptible d'être obtenue, notamment par une synthèse des déclarations opérationnelles ventilées par domaine politique (30.6.2006).	Terminée	Mise en œuvre	■ ■ □ □ □	Non mesurable
6a	Élaborer des lignes directrices visant à accroître l'efficacité des déclarations de gestion dans le domaine de la recherche et des autres politiques internes (30.9.2006).	Combinée avec l'action n° 7	—	—	—

Référence	Domaine/(sous-)actions/date limite prévue par le plan d'action	Évaluation de la mise en œuvre au 31 décembre 2007 par la Commission	Évaluation de l'état d'avancement de la mise en œuvre au 31 décembre 2007 par la Cour	Évaluation préliminaire, par la Commission, de l'impact (février 2008) ⁽¹⁾	Évaluation préliminaire, par la Cour, de l'impact au 31 décembre 2007 ⁽²⁾
6b	Étendre les lignes directrices visant à accroître l'efficacité des déclarations de gestion aux actions extérieures (31.12.2007).	Action retirée	Action retirée	—	—
7a	Établir des critères pour les audits de certification dans le domaine de la recherche et des politiques internes, en se concentrant sur l'utilisation de «procédures convenues» (31.12.2006).	Terminée	Mise en œuvre	□□□□□	Non mesurable
7b	S'ils n'ont pas encore été établis, adopter des critères pour les audits de certification en matière de gestion partagée pour 2007-2013, en prévoyant également l'utilisation des «procédures convenues» (31.3.2007).	Action retirée	Action retirée	—	—
7c	Le cas échéant, étendre les critères définis pour les audits de certification, en se concentrant sur l'utilisation de «procédures convenues», à d'autres modes de gestion (31.12.2007).	En cours	En cours de mise en œuvre	□□□□□	Non mesurable
8	Analyser la possibilité d'obtenir une assurance supplémentaire, émanant des ISC, sur la pratique en vigueur en ce qui concerne les fonds de l'UE (31.12.2006).	Terminée	Mise en œuvre	■□□□□	Non mesurable
8N	S'appuyant sur l'impulsion créée par cette action, la Commission restera en contact avec les ISC pour déterminer comment leurs travaux peuvent servir à donner une assurance sur l'exécution de ses programmes dans les États membres. Elle lancera également une étude de cas sur les questions clés qui se posent aux ISC dans le cadre de l'examen des dépenses de l'UE (31.12.2007).	Presque terminée	En cours de mise en œuvre		
Approche de contrôle unique: mise en commun des résultats et priorité au rapport coûts/avantages (Actions 9-11)					
9a.1	Évaluer les actions éventuellement nécessaires pour améliorer la mise en commun des résultats des audits et des contrôles et la documentation de leur suivi dans le domaine des politiques internes, y compris la recherche (31.12.2006).	Terminée	Mise en œuvre	■□□□□	Non mesurable
9a.1N	Afin de surveiller les étapes initiales de la mise en commun des données dans ABAC, la Commission suivra de près, pour le sixième programme-cadre, le partage des données et le compte rendu de gestion en vue de recenser les facteurs clés qui permettront de mieux intégrer la mise en commun des données dans le processus de contrôle global (31.12.2007).	Terminée	En cours de mise en œuvre		
9a.2	Évaluer les actions éventuellement nécessaires pour améliorer le partage des résultats des audits et des contrôles et la documentation de leur suivi dans le domaine des Fonds structurels 2007-2013 (31.5.2007).	Presque terminée	En cours de mise en œuvre		
9a.3	Évaluer les actions éventuellement nécessaires pour améliorer le partage des résultats des audits et des contrôles et la documentation de leur suivi en ce qui concerne les autres politiques (31.12.2007).	Voir sous-action n° 9b	Voir sous-action n° 9b		
9b	Pour les dépenses relevant de la gestion directe, mettre au point un outil relié à ABAC permettant d'échanger des informations concernant les missions de contrôle et d'audit relatives à toutes les entités juridiques dans l'ensemble de la Commission (31.12.2007).	Terminée	Mise en œuvre		
9c	Passer un marché relatif à un cadre contractuel à l'échelle de la Commission en vue de fournir aux directions générales une assistance en ce qui concerne les questions de méthodologie, la mise en œuvre des contrôles et le suivi de la performance des contrôles (30.4.2007).	Terminée	Mise en œuvre		

Référence	Domaine/(sous-)actions/date limite prévue par le plan d'action	Évaluation de la mise en œuvre au 31 décembre 2007 par la Commission	Évaluation de l'état d'avancement de la mise en œuvre au 31 décembre 2007 par la Cour	Évaluation préliminaire, par la Commission, de l'impact (février 2008) ⁽¹⁾	Évaluation préliminaire, par la Cour, de l'impact au 31 décembre 2007 ⁽²⁾
10a.1	Estimer le coût des contrôles dans le domaine de la gestion partagée: définir une méthodologie commune (31.5.2006).	Terminée	Mise en œuvre	■□□□□	Non mesurable
10a.2	Estimer le coût des contrôles dans le domaine de la gestion partagée: lancer une initiative pour inviter les États membres à fournir des informations (30.9.2006).	Terminée	Mise en œuvre		
10a.3	Estimer le coût des contrôles dans le domaine de la gestion partagée: les États membres fournissent des informations (28.2.2007).	Presque terminée	En cours de mise en œuvre		
10a.4	Estimer le coût des contrôles dans le domaine de la gestion partagée: analyse des informations obtenues (30.9.2007).	Presque terminée	En cours de mise en œuvre		
10b	Procéder à une première estimation des coûts exposés pour le contrôle des dépenses relevant de la gestion directe (30.6.2007).	Terminée	Mise en œuvre		
10N	Pour étudier le ratio coûts/bénéfices du contrôle de manière plus approfondie, la Commission examinera l'effet de la conception des programmes et des conditions d'admissibilité sur les coûts du contrôle afin d'élaborer une analyse détaillée du risque tolérable sur une base concrète (31.12.2007).	En grande partie réalisée	En cours de mise en œuvre	□□□□□	Non mesurable
11	Procéder à une évaluation pilote des avantages dans le cadre du contrôle des politiques internes (30.6.2007).	Presque terminée	En cours de mise en œuvre		
11N	Pour déterminer si les systèmes de recouvrement et de compensation fonctionnent efficacement, en identifiant les montants recouvrés en 2005 et 2006 et en déterminant leur cohérence par rapport aux erreurs détectées lors des contrôles, la Commission définira, en gestion directe, une typologie des erreurs et les relations avec les recouvrements, les corrections financières et les ajustements aux paiements et, pour la gestion partagée, elle examinera la fiabilité des systèmes nationaux de suivi et de compte rendu (31.12.2007).	En grande partie réalisée	En cours de mise en œuvre		
Écarts spécifiques aux secteurs (Actions 12-16)					
12	Mettre en place des mesures pour combler ces écarts au moyen des plans de gestion annuels, en rendant compte des progrès accomplis dans les rapports annuels d'activité (15.6.2007).	Terminée	En cours de mise en œuvre	■□□□□	Non mesurable
12N	Pour veiller à fournir efficacement une assurance supplémentaire, la Commission procédera à 300 audits pour le 6° PC en 2007, contre 45 effectués en 2006. En outre, après avoir élaboré une approche systématique en matière d'analyse et d'échantillonnage de la population bénéficiant du 6° PC dans le cadre de l'action 16b, la Commission procédera à l'identification et à la correction des erreurs chez les bénéficiaires qui reçoivent la majeure partie du budget. On obtiendra également, à la fin de 2007, une image représentative du niveau et de la nature des irrégularités dans le budget de la recherche dans son ensemble (31.12.2007).	Terminée	Mise en œuvre		
13.1	Terminer, comme l'a demandé Ecofin, l'analyse des contrôles actuels relatifs aux Fonds structurels aux niveaux sectoriel et régional, ainsi que celle de la valeur des déclarations existantes, en tenant compte des rapports annuels à fournir pour juin 2006 en vertu de l'article 13, et des résultats des audits de la Commission (31.3.2007).	Terminée	Mise en œuvre	■□□□□	Non mesurable
13.2	Mettre à jour, dans le cadre des rapports annuels d'activité, les informations concernant la manière dont les directions générales obtiennent une assurance auprès des structures de contrôle interne en ce qui concerne les Fonds structurels et l'agriculture pour la période 2007-2013 (31.12.2007).	Terminée	En cours de mise en œuvre		

Référence	Domaine/(sous-)actions/date limite prévue par le plan d'action	Évaluation de la mise en œuvre au 31 décembre 2007 par la Commission	Évaluation de l'état d'avancement de la mise en œuvre au 31 décembre 2007 par la Cour	Évaluation préliminaire, par la Commission, de l'impact (février 2008) ⁽¹⁾	Évaluation préliminaire, par la Cour, de l'impact au 31 décembre 2007 ⁽²⁾
14a	Diffuser les bonnes pratiques relatives aux contrôles de premier niveau de manière à gérer le risque d'erreur affectant les opérations sous-jacentes, et recommander aux États membres d'intensifier la communication des informations aux bénéficiaires, y compris celles concernant les contrôles et le risque d'annulation des fonds (30.6.2006).	Terminée	Mise en œuvre	□□□□□	Non mesurable
14b	Fournir aux bénéficiaires et/ou aux niveaux intermédiaires, dans le cadre des Fonds structurels et de la gestion centralisée indirecte pour 2007-2013, des orientations en matière de contrôle et de responsabilité dans la chaîne de contrôle (31.12.2007).	Presque terminée	En cours de mise en œuvre		
15	Conclure pour les Fonds structurels, avec huit États membres s'il se trouve assez de volontaires, des «contrats de confiance» qui serviront à préparer la mise en œuvre de la nouvelle législation et à augmenter l'assurance relative aux dépenses au titre de la législation existante (31.12.2007).	Presque terminée	En cours de mise en œuvre	■□□□□	Non mesurable
16a	Mettre au point, sur la base de l'expérience acquise, des lignes directrices relatives à l'agrément, à la formation et au suivi des auditeurs externes dans le domaine de la recherche et des autres politiques internes (30.6.2007).	Terminée	Mise en œuvre	■□□□□	Non mesurable
16b	Définir des approches communes en ce qui concerne l'utilisation du sondage fondé sur le risque et du sondage représentatif dans les domaines de la recherche, des autres politiques internes et des actions extérieures (31.12.2007).	Terminée	Mise en œuvre		
16c	Uniformiser les normes d'audit, les informations relatives aux taux d'erreur, etc., pour les Fonds structurels (31.12.2007).	Presque terminée	En cours de mise en œuvre		

⁽¹⁾ Sur la base d'un système d'évaluation de la Commission reposant sur la coloration d'une à cinq cases.

⁽²⁾ La Commission indique par ailleurs que l'impact des différentes (sous-)actions sur la diminution des erreurs ou le renforcement de l'assurance susceptible d'être obtenue ne se fera sentir que progressivement puisqu'elles touchent en premier lieu les systèmes de contrôle sous-jacents.

Source: Cour des comptes.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

... avec une exception notable

2.31. En mars 2007, la sous-action 11N a été introduite. Elle visait à évaluer si les systèmes de recouvrement et de compensation fonctionnaient efficacement, en établissant les montants recouvrés en 2005 et 2006 et en vérifiant la cohérence par rapport aux erreurs détectées lors des contrôles.

2.32. Malgré les efforts considérables consentis, la Commission n'a pas été en mesure de présenter des montants exhaustifs et fiables pour 2005 et 2006. Par ailleurs, elle n'a pu démontrer que les montants finalement présentés concernaient les années en question, qu'ils tenaient compte de toutes les procédures de recouvrement engagées par les États membres et qu'ils pouvaient être rapprochés de façon transparente avec les états financiers publiés.

2.33. L'initiative de la Commission visant à consigner dans le système comptable et financier central des données exhaustives sur ses recouvrements à partir de 2008 constitue une évolution positive. La Cour observe cependant que cette occasion a été manquée en 2007.

Première évaluation de l'impact du plan d'action

2.34. La Commission a effectué une première évaluation de l'impact du plan d'action en février 2008 ⁽²⁵⁾. Dans l'ensemble, elle estime que les actions commencent à avoir un impact, mais relève de petites variations sensibles entre les différentes sous-actions (voir **tableau 2.3**). Afin d'accroître la transparence, la Commission devrait préciser la base sur laquelle repose son analyse d'impact.

2.32. Le chapitre 6 des notes qui accompagnent les comptes annuels de 2007 donne la meilleure estimation possible des recouvrements (voir aussi la réponse au point 3.29). Dans le domaine de la politique de cohésion, la Commission publie des chiffres sur les corrections financières qui résultent de sa propre activité de contrôle. Des améliorations ont déjà été obtenues en ce qui concerne la fiabilité de ces données. Elle prend des mesures pour améliorer la communication des corrections par les États membres à la suite de leurs activités de contrôle afin de veiller à l'exhaustivité des informations à l'avenir.

2.33. Le coût que représenterait une mise à jour rétroactive de toutes les écritures relatives aux notes de crédit et aux ordres de recouvrement pour 2007 est considéré comme prohibitif.

2.34. À partir de 2009, le compte rendu ne sera plus axé sur la mise en œuvre, mais sur l'évaluation de l'impact. La Commission fournira de plus amples informations sur l'incidence évaluée de chaque action dans son premier rapport d'impact au début de 2009 au moyen d'indicateurs d'impact spécifiques pour chaque action. La Commission peut toutefois déjà démontrer l'incidence réelle de certaines actions, par exemple:

- (pour l'action 3) les modèles de contrôle interne et le processus renforcé d'examen par les pairs, ainsi que la clarification des orientations adressées aux directions générales, ont entraîné une amélioration mesurable des rapports annuels d'activités, comme l'indique le tableau 2.1 de la Cour,
- (pour l'action 8N) l'étude de cas a apporté des améliorations dans les rapports transmis aux institutions supérieures de contrôle, de sorte qu'un nombre croissant de ces ISC utilisent ces rapports dans le cadre de leurs travaux,
- (pour l'action 12) la stratégie d'audit pour le 6^e programme-cadre de recherche a été reconnue par la Cour comme étant susceptible de contribuer à un fonctionnement plus efficace du contrôle [ex post].

⁽²⁵⁾ Document COM(2008) 110 final, p. 2.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.35. Tout en reconnaissant que le plan d'action a été en grande partie mis en œuvre, la Cour ne relève aucun élément attestant une amélioration liée de façon directe et quantifiable aux actions, notamment à celles qui portent sur la légalité et sur la régularité des opérations. Dans la mesure où l'impact peut être quantifié de manière objective, la Cour considère qu'il ne peut être évalué qu'à plus long terme.

2.36. La Cour prend acte du fait que la Commission a l'intention de présenter, début 2009, un premier rapport annuel sur l'impact du plan d'action.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

2.37. La Cour a constaté que les systèmes de contrôle et de surveillance de la Commission ont continué de s'améliorer en 2007; cela vaut en particulier pour le processus d'élaboration des rapports annuels d'activité et des déclarations (voir point 2.8), pour l'incidence des réserves sur l'assurance fournie par les déclarations des directeurs généraux (voir points 2.10 et 2.11), ainsi que pour l'évolution vers une plus grande cohérence par rapport aux conclusions des appréciations spécifiques formulées dans le cadre de la DAS (voir point 2.12).

2.38. Lors de ses audits, la Cour a cependant relevé, dans plusieurs déclarations et rapports annuels d'activité, des faiblesses persistantes relatives à la portée et à l'ampleur des réserves ainsi qu'à l'évaluation et au fonctionnement des systèmes de contrôle et de surveillance (voir points 2.13 et 2.14).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.35. Il faudra du temps pour que la simplification des règles et l'amélioration des contrôles de la Commission aient un effet sur la prévention des erreurs. En outre, de nombreuses mesures concernent les contrôles ex post et le recouvrement des montants versés par erreur au cours des années qui suivent la survenance de l'erreur. La Commission convient avec la Cour que l'impact ne peut être évalué qu'à plus long terme, comme l'indique le rapport de la Commission, de février 2008, sur le plan d'action [COM(2008) 110 final]; voir aussi la réponse au point 2.29.

En outre, un certain nombre d'actions relevant du plan seront poursuivies dans le cadre du plan d'action de la Commission visant à améliorer sa surveillance des États membres en ce qui concerne les Fonds structurels.

2.37. La Commission salue le fait que la Cour reconnaisse les progrès accomplis et elle s'engage à poursuivre ses efforts. Par exemple, le processus interne d'«examen par les pairs» avant la finalisation des rapports annuels d'activités a contribué à garantir la cohérence et la solidité des rapports. Ce processus sera encore amélioré pour les rapports annuels d'activités 2008, comme l'annonce le rapport de synthèse.

2.38. La Commission a chargé ses services d'adopter des mesures énergiques pour s'attaquer aux causes des réserves formulées dans les rapports annuels d'activités de 2007 et elle suivra attentivement les progrès réalisés en accordant une attention particulière aux réserves récurrentes. Au cours de l'année 2008, de nouvelles orientations seront transmises aux services afin d'assurer un traitement plus homogène des risques de réputation et le lien entre les taux d'erreur, l'importance relative et les réserves.

Les directeurs généraux évaluent le fonctionnement du cadre de contrôle dans son ensemble, et pas seulement son efficacité dans la prévention des erreurs. Ils prennent en considération les mesures visant à détecter et à corriger des erreurs, et tiennent dûment compte des coûts et avantages des contrôles, notamment en ce qui concerne les contrôles sur place.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Plusieurs mesures ont été prises par la Commission afin que les rapports annuels d'activités pour 2007 démontrent mieux le lien entre l'efficacité des systèmes de contrôle interne et la base de l'assurance. Par exemple, les directeurs généraux ont été invités à décrire les «éléments constitutifs» sur lesquels se fonde leur assurance et à expliquer les raisons des éventuelles divergences entre leur point de vue et celui de la Cour. Ces divergences seront examinées au cours de l'année 2008 et les directions générales en feront ensuite état dans leur rapport annuel d'activités pour 2008.

Les réserves émises dans les rapports annuels d'activités des directeurs généraux pour 2007 concordaient, de l'avis de la Commission, avec les critères d'importance relative établis et couvraient tous les systèmes affectés par des déficiences significatives; de plus, l'incidence potentielle des réserves avait été convenablement évaluée.

2.39. La Commission a été en mesure de démontrer que le degré de mise en œuvre des standards de contrôle interne était élevé, et ce de manière régulière depuis 2004 (voir point 2.25), et qu'elle avait mis en œuvre avant fin 2007 plus des deux tiers des sous-actions de son plan d'action pour un cadre de contrôle interne intégré (voir point 2.30).

2.40. La Cour constate cependant que la Commission n'est pas en mesure de démontrer que ses actions visant à améliorer les systèmes de contrôle et de surveillance ont permis d'atténuer efficacement le risque d'erreur dans des domaines importants du budget. La Cour ne dispose pas encore d'élément attestant que le plan d'action a eu l'impact revendiqué par la Commission.

2.40. Ces dernières années, les améliorations apportées aux cadres législatifs pour les programmes de financement communautaire, les conditions de contrôle améliorées, la simplification de la réglementation financière et l'introduction des résumés annuels dans la gestion partagée et la gestion centralisée indirecte ont été autant d'initiatives destinées à améliorer le cadre de contrôle interne et à atténuer le risque d'erreur dans les opérations sous-jacentes.

Il est difficile d'évaluer l'impact de chaque mesure prise en 2006 et en 2007 sur le risque d'erreurs. Il faudra du temps pour que la simplification des règles et l'amélioration des contrôles de la Commission aient un effet sur la prévention des erreurs. En outre, de nombreuses mesures concernent les contrôles ex post et le recouvrement des montants versés par erreur au cours des années qui suivent la survenance de l'erreur. La Commission convient avec la Cour que l'impact ne peut être évalué qu'à plus long terme. Elle a pleinement conscience de la nécessité de démontrer l'impact de son plan d'action: le rapport de synthèse conclut que la Commission déploiera tous les efforts pour démontrer l'efficacité de ses contrôles. Ce rapport souligne également qu'il est essentiel de s'attaquer aux causes des erreurs commises et que les services de la Commission fourniront des orientations en la matière.

Le plan d'action vise à combler des lacunes spécifiques et la Commission prend de nombreuses autres mesures pour perfectionner ses systèmes de contrôle interne. Dans sa propre évaluation, la Cour indique elle-même que des améliorations sont apportées aux systèmes de contrôle interne (notamment, des rapports annuels d'activités font l'objet d'une meilleure appréciation dans certains cas).

La Commission peut démontrer l'impact de certaines des actions même à un stade aussi précoce et elle présentera son premier rapport annuel d'impact au début de l'année 2009. Voir aussi les réponses aux points 2.26 et 2.35 et aux points 5.51, 6.33, 7.42, 8.31, 8.32 et 9.25.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandations

2.41. La Cour recommande que la Commission poursuive ses efforts afin d'assurer et de démontrer l'efficacité des systèmes de contrôle et de surveillance de ses directions générales en veillant particulièrement:

- a) à ce que les rapports annuels d'activité et les déclarations présentent une évaluation cohérente des systèmes de contrôle et de surveillance qui soit compatible avec les réserves (voir points 2.12 à 2.14);
- b) à collaborer avec les États membres afin d'améliorer les informations présentées dans les résumés annuels et de montrer comment ces informations ont été utilisées pour obtenir une assurance ou pour apporter une valeur ajoutée à l'assurance fournie dans les rapports annuels d'activité (voir point 2.19);
- c) à assurer un suivi approprié des mesures correspondantes du plan d'action pour un cadre de contrôle interne intégré afin de garantir qu'elles aient une incidence réelle sur les systèmes de contrôle et de surveillance (voir point 2.35), notamment en ce qui concerne la sous-action 1 (simplification), les sous-actions 10a et 10b (rapport coût/efficacité) et la sous-action 11N (systèmes de recouvrement) (voir point 2.31).

2.42. La Cour recommande à l'autorité législative et à la Commission de se préparer à revoir la conception des futurs programmes de dépenses en examinant les possibilités de:

- a) simplifier la base de calcul des coûts éligibles et de recourir dans une plus large mesure au versement de montants forfaitaires ou à des taux forfaitaires au lieu de rembourser les «coûts réels»;

2.41.

- a) *Même si le directeur général reste seul responsable du rapport annuel d'activités et de toute réserve émise, l'«examen par les pairs» des projets de rapports annuels d'activités a été renforcé pour l'exercice 2007. Désormais, les rapports annuels d'activités et les déclarations présentent dans une large mesure une évaluation cohérente des systèmes de contrôle et de surveillance, pris dans leur ensemble, et pas seulement de leur efficacité dans la prévention des erreurs. Cette approche est compatible avec les réserves. En outre, la Commission améliore le processus des rapports annuels d'activités dans certains secteurs, notamment pour garantir la cohérence totale entre les services et elle poursuivra ses efforts à cet égard.*

Voir aussi les réponses aux points 2.12 à 2.14.

- b) *La Commission présentera aux États membres une note d'orientation révisée contenant des recommandations visant à améliorer la qualité de leurs résumés annuels pour 2008.*

Voir aussi la réponse au point 2.19.

- c) *Un rapport sur l'impact du plan d'action (situation à la fin du mois de décembre 2008) sera présenté au début de l'année 2009. La Commission assurera aussi le suivi des résultats des actions 4, 10 et 11 dans le cadre d'une communication, en novembre 2008, qui vise à relancer le débat sur le risque tolérable.*

Pour la politique de cohésion, la Commission, qui a accompli des efforts considérables pour améliorer la qualité des données fournies par les États membres, s'emploie actuellement à vérifier l'exhaustivité et l'exactitude de ces données.

Voir également la réponse aux points 2.31 et 2.35.

2.42.

- a) *La Commission convient qu'une nouvelle simplification est nécessaire en ce qui concerne les questions d'éligibilité des coûts.*

La Commission s'est déjà engagée, dans son plan d'action pour un cadre de contrôle interne intégré, à présenter des propositions en vue de la simplification des règles lors des négociations futures sur la législation. Toutefois, n'agissant pas seule, elle souhaiterait que l'autorité législative veille à ce que des mesures de simplification soient inscrites dans la législation future.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission s'est engagée à veiller à ce que les propositions législatives futures prévoient des règles claires et simples en ce qui concerne le recours plus large aux montants forfaitaires ou aux taux forfaitaires.

Les dispositions en vigueur qui régissent la politique de cohésion permettent déjà de recourir aux taux forfaitaires dans certaines circonstances et la Commission va étudier les possibilités d'étendre cette pratique, qui n'est actuellement applicable qu'à un nombre limité de catégories de coûts. Pour les projets d'investissement, cette pratique ne convient pas en raison des règles relatives à la passation des marchés et au regard de considérations en matière d'optimisation des ressources.

En ce qui concerne la recherche, la Commission reconnaît qu'une simplification accrue s'impose en matière d'éligibilité des coûts, notamment pour les coûts de personnel et les coûts indirects. Elle attire l'attention sur les limitations légales du 7^e programme-cadre (7^e PC) et sur les difficultés posées par la définition de montants forfaitaires et de taux forfaitaires qui soient représentatifs.

En outre, la certification ex ante de la méthode de calcul des coûts introduite dans le 7^e PC est un pas important vers la simplification. La Commission renvoie aux aspects mentionnés dans sa réponse aux points 7.20 et 7.21.

- b) redéfinir les systèmes de contrôle en fonction des résultats à atteindre (l'objectif en matière de risque et le niveau d'erreur acceptable qui en découle) plutôt que de leurs intrants (le nombre de contrôles à effectuer) comme c'est le cas actuellement;
- c) de progresser dans l'élaboration du concept de risque tolérable.

- b)** *La Commission accepte cette recommandation; elle va étudier comment la mettre en œuvre dans la pratique.*
- c)** *La Commission élaborera en automne 2008 une communication en la matière afin de relancer la discussion interinstitutionnelle sur le risque tolérable.*

CHAPITRE 3

Gestion budgétaire

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	3.1-3.2
Observations	3.3-3.29
Gestion de la sous-utilisation des crédits par le recours au mécanisme des budgets rectificatifs	3.3-3.6
Engagements budgétaires restant à liquider en hausse de 5,2 % par rapport à l'année précédente	3.7-3.11
L'application de la règle n + 2 accélère les paiements	3.12-3.17
Rapport de la Commission sur la gestion financière et budgétaire	3.18-3.20
Les corrections financières/recouvrements font partie du processus budgétaire: il importe d'améliorer la gestion des corrections financières et les informations les concernant	3.21-3.29
Cadre légal et institutionnel	3.21-3.24
Absence d'informations complètes et fiables émanant des États membres	3.25-3.29
Conclusions et recommandations	3.30-3.33

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

3.1. Le présent chapitre est consacré à l'analyse de questions liées à l'exécution du budget général de l'Union européenne en 2007, première année du cadre financier pluriannuel 2007-2013. Il aborde en particulier la problématique du niveau de l'exécution budgétaire et du volume des engagements budgétaires restant à liquider, en mettant notamment l'accent sur l'application de la règle $n + 2$. Ce chapitre traite également des corrections financières et des recouvrements résultant de déficiences systémiques ou de paiements incorrects des années précédentes, dont il convient de tenir compte dans le processus budgétaire.

3.2. S'agissant de la gestion budgétaire, une tâche essentielle de la Commission est de s'assurer que les crédits affectés par le Conseil et le Parlement en fonction des priorités politiques de l'UE sont utilisés conformément à la réglementation et dans le respect du principe de bonne gestion financière. L'analyse de l'exécution du budget n'est que l'un des aspects permettant d'aboutir à une exécution budgétaire correcte. Le budget doit également respecter les principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités, un sujet qui relève davantage des rapports spéciaux publiés par la Cour que du présent rapport annuel.

OBSERVATIONS

Gestion de la sous-utilisation des crédits par le recours au mécanisme des budgets rectificatifs

3.3. Les crédits budgétaires arrêtés pour 2007 (budget voté et budgets rectificatifs) s'élevaient à 126,4 milliards d'euros pour les crédits d'engagement et à 113,8 milliards d'euros pour les crédits de paiement, soit une augmentation de 5 % et 6 % respectivement par rapport au budget définitif de 2006. Globalement, le total des crédits budgétaires d'engagement de l'exercice est inférieur de 2,5 milliards d'euros au plafond du cadre financier, alors que les crédits de paiement sont restés inférieurs de 10 milliards d'euros au plafond (voir *illustrations graphiques III et IV de l'annexe I*).

3.4. Les sept budgets rectificatifs adoptés au cours de l'exercice se sont soldés par une baisse globale de 0,167 milliard d'euros des crédits pour engagements et une réduction de 1,65 milliard d'euros des crédits pour paiements. Cette dernière tient essentiellement au fait que les dépenses ont été inférieures aux prévisions dans les domaines de la compétitivité (0,5 milliard d'euros), des politiques de cohésion (0,7 milliard d'euros), ainsi que de l'agriculture et des ressources naturelles (0,5 milliard d'euros). Réduire les crédits pour paiements de la sorte est signe de bonne gestion budgétaire, car cela démontre une capacité à réagir face aux changements et permet de réduire d'autant l'excédent budgétaire ⁽¹⁾ (et de reverser des ressources propres aux États membres).

⁽¹⁾ L'excédent budgétaire est le résultat de l'exécution du budget. Il ne s'agit pas d'une réserve pouvant être cumulée et utilisée au cours des exercices suivants pour financer les dépenses. Les recettes inutilisées, qui constituent l'excédent, sont déduites des ressources propres à percevoir pour l'exercice suivant.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.5. Les **illustrations graphiques III et IV** de l'**annexe I** donnent des informations détaillées sur les crédits pour engagements et sur les crédits pour paiements, ainsi que sur leurs montants définitifs en 2007, par rubrique du cadre financier et par domaine politique de l'EBA.

3.6. La Commission élabore une série de documents (qui se recoupent en partie) contenant, entre autres, les informations suivantes sur l'exécution du budget des Communautés européennes ⁽²⁾:

- l'excédent budgétaire est passé de 1,9 milliard d'euros en 2006 à 1,5 milliard d'euros en 2007,
- les taux d'exécution, tant pour les engagements que pour les paiements, à savoir 96 % et 98 % respectivement, restent élevés, à des niveaux analogues à ceux de 2006 (99 % et 96 %),
- des crédits de paiement inutilisés d'un montant de 1,2 milliard d'euros (hors recettes affectées) n'ont pas été annulés, mais reportés de 2007 à 2008 ou reprogrammés, ce qui correspond à un niveau analogue à celui enregistré lors de l'exercice précédent,
- dans le domaine de la cohésion [qui relève des titres 04, 05, 11 et 13 ⁽³⁾], la baisse des crédits de paiement de 0,745 milliard d'euros s'est traduite par un taux d'exécution final de près de 100 % (sans l'adoption du budget rectificatif, ce taux aurait été de 97 %). Les prévisions de paiements des États membres se sont améliorées ces dernières années. La surestimation est globalement passée de 33 % en 2006 à 18 % en 2007.

3.6. Les documents auxquels la Cour fait référence sont produits à différentes fins (voir réponse au point 3.20).

- Même si les États membres continuent à améliorer la précision de leurs prévisions, celles-ci manquent encore trop de cohérence pour pouvoir être utilisées aux fins de la budgétisation. Néanmoins, grâce à de nouvelles améliorations, ces prévisions pourraient contribuer utilement à garantir le maintien de taux d'utilisation élevés.

⁽²⁾ Des informations détaillées sur l'exécution budgétaire en 2007 sont fournies dans la partie II des comptes annuels des Communautés européennes, exercice 2007, ainsi que dans les documents de la CE (DG Budget) suivants: «rapport sur la gestion budgétaire et financière — exercice 2007» et rapport relatif à l'analyse de l'exécution budgétaire des Fonds structurels et de cohésion en 2007 (*Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2007*), p. 57-58. Il convient néanmoins de souligner que les chiffres mentionnés dans les différents documents ne sont pas totalement cohérents et qu'ils varient légèrement.

⁽³⁾ Les titres couvrent les domaines politiques 04: emploi et affaires sociales, 05: agriculture et développement rural, 11: pêche et affaires maritimes et 13: politique régionale.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Engagements budgétaires restant à liquider en hausse de 5,2 % par rapport à l'année précédente

3.7. Les engagements budgétaires restant à liquider sont une conséquence directe des crédits dissociés, puisque plusieurs années sont nécessaires pour réaliser les programmes de dépenses et que les engagements sont contractés des années avant que les paiements correspondants soient effectués. Les augmentations ponctuelles des engagements (par exemple à la suite des élargissements), ainsi que la sous-utilisation des crédits (à savoir l'utilisation seulement partielle des crédits de paiement budgétisés), peuvent entraîner une hausse du niveau des engagements restant à liquider. Étant donné que les engagements sont liquidés quand les paiements sont effectués, le fait que les premiers soient largement supérieurs aux seconds débouche à long terme sur une accumulation structurelle d'engagements restant à liquider, ce même scénario se répétant chaque année ⁽⁴⁾.

3.8. Le montant des engagements budgétaires restant à liquider, c'est-à-dire les engagements inutilisés et reportés pour financer des dépenses à venir, principalement dans le cadre de programmes pluriannuels, a augmenté de 6,855 milliards d'euros (5,2 %) pour atteindre 138,6 milliards d'euros. S'agissant exclusivement des domaines politiques financés par des crédits dissociés, le montant des engagements restant à liquider s'élève à un total de 136 milliards d'euros, ce qui correspond à 1,9 année d'engagements ou à 2,1 années de paiements au taux d'exécution de 2007 dans les différents domaines politiques.

3.9. La majeure partie des engagements budgétaires restant à liquider concerne les Fonds structurels. Dans ce domaine, les engagements restant à liquider représentaient 84 milliards d'euros ⁽⁵⁾ (environ 66 % du montant total), ce qui équivaut à 1,9 année d'engagements ou à 2,3 années de paiements au taux d'exécution de 2007. Or, l'année 2007 était la première de la nouvelle période de programmation. Par conséquent, les avances représentent environ 20 % du montant total des paiements. Aussi, une comparaison avec les valeurs de référence, pour l'année dernière, de deux indicateurs possibles (les engagements restant à liquider en fin d'exercice par rapport aux crédits d'engagement ou aux paiements effectués au cours de l'exercice) a-t-elle moins de sens que pour les exercices antérieurs.

3.7-3.9. *Les engagements sont toujours budgétisés à un niveau plus élevé que les paiements car ces derniers s'étalent sur une période plus longue que les engagements. C'est pourquoi les engagements augmentent généralement d'année en année.*

La règle $n + 2/n + 3$ appliquée dans la politique de cohésion garantit l'utilisation d'une grande partie des engagements dans un délai de 2 à 3 ans.

⁽⁴⁾ Voir également les points 3.9 à 3.11 du rapport annuel relatif à l'exercice 2006.

⁽⁵⁾ Pour la cohésion, voir le rapport de la CE (DG Budget) relatif à l'analyse de l'exécution budgétaire des Fonds structurels et de cohésion en 2007, p. 35.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.10. S'agissant des engagements inutilisés, 13 % (18,1 milliards d'euros) concernaient le Fonds de cohésion, alors que celui-ci ne représentait que 5 % environ du montant total des crédits d'engagement autorisés pour 2007. Cela correspond à une augmentation de 2,7 milliards d'euros, soit quelque 15 %, par rapport à 2006. Les engagements budgétaires restant à liquider au titre du Fonds de cohésion représentent 2,5 années d'engagements et 4,2 années de paiements au taux d'exécution de 2007; leur niveau élevé est aussi révélateur du fait que ce fonds n'est pas soumis à la règle $n + 2$ (voir points 3.12 à 3.17). Pour le Fonds de cohésion, le taux d'exécution a été plus faible qu'escompté, notamment pour des projets en Espagne, en République tchèque et en Slovaquie. Les crédits de paiement ont été réduits de 0,67 milliard d'euros (14 %) dans le cadre d'un budget rectificatif.

3.11. S'agissant des engagements restant à liquider au titre des Fonds structurels pour l'ancienne période de programmation 2000-2006, on peut observer une baisse de 41 %, de 78 milliards d'euros (représentant 2,4 années de paiements au taux d'exécution de 2007) à 46 milliards d'euros [1,5 année de paiements au taux de 2007 ⁽⁶⁾] ⁽⁷⁾. Néanmoins, les bénéficiaires des fonds n'ont que jusqu'en fin 2008 pour effectuer les paiements qui vont permettre à la Commission de liquider le solde. Dans ce contexte, celle-ci doit veiller à ce que la clôture de l'ancienne période de programmation 2000-2006 ne subisse pas de retards pour qu'elle n'ait aucune incidence négative sur la mise en œuvre des nouveaux programmes adoptés pour 2007-2013. La Cour observe une nette amélioration pour la nouvelle période de programmation, qui tient au fait que, grâce à l'adoption des programmes en temps utile, plus de 98 % des crédits de 2007 ont été engagés dans ce domaine politique ⁽⁸⁾, contre 50 % environ en 2000 pour la période de programmation précédente.

⁽⁶⁾ Voir le rapport de la CE (DG Budget) relatif à l'analyse de l'exécution budgétaire des Fonds structurels et de cohésion en 2007, tableaux 5 et 6, p. 13.

⁽⁷⁾ Voir le rapport de la CE (DG Budget) relatif à l'analyse de l'exécution budgétaire des Fonds structurels et de cohésion en 2007, tableau 10, p. 37.

⁽⁸⁾ En raison de retards dans la présentation de programmes opérationnels et/ou de la longueur des négociations avec les États membres en cause, des crédits d'engagement d'un montant de 130 millions d'euros ont été reportés à 2008; ils concernent un programme opérationnel «Convergence», neuf programmes de coopération territoriale et six programmes de coopération transfrontalière IAP. Plusieurs actions d'assistance technique y afférentes ont également été reportées à 2008 et à 2009. Voir le «rapport sur la gestion budgétaire et financière — exercice 2007» de la CE (DG Budget) et l'analyse de l'exécution budgétaire des Fonds structurels et de cohésion en 2007 (tableau 3, p. 12).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.10. *Pour de nombreux projets au titre du Fonds de cohésion, l'échéance pour les dépenses est fixée en 2010. Pour la nouvelle période de programmation, le Fonds de cohésion est soumis à la règle $n + 2/n + 3$.*

3.11. *La Commission fera tout son possible pour éviter des retards dans la clôture des programmes 2000-2006, qui interviendra pour l'essentiel en 2010-2011. Pour préparer la clôture, la Commission a diffusé des lignes directrices en 2006 et a organisé des séminaires sur le sujet avec les États membres. Elle procède également à des audits sur la préparation de la clôture par les États membres [voir action 3.1 du plan d'action de la Commission du 19 février 2008 pour le renforcement de la fonction de surveillance de la Commission dans le contexte de la gestion partagée des actions structurelles, (COM(2008) 97 final)]. Si l'échéance pour les dépenses n'est pas respectée, la Commission dégagera les fonds non dépensés au moment de la clôture des programmes.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

L'application de la règle $n + 2$ accélère les paiements

3.12. Pour les actions structurelles, dont la mise en œuvre s'étend généralement sur plusieurs années, un système de dégagements d'office a été instauré en vertu de l'article 31 du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels ⁽⁹⁾ pour la période 2000-2006, dans le but d'éviter que le scénario d'une accumulation croissante d'engagements restant à liquider potentiellement anormaux ne se répète chaque année. Ce mécanisme est également connu sous le nom de «règle $n + 2$ ».

3.13. Une analyse des engagements restant à liquider [les «RAL» ⁽¹⁰⁾] par année d'origine, telle qu'elle est publiée dans les comptes annuels ⁽¹¹⁾, montre l'incidence, dans le domaine des Fonds structurels, des efforts déployés pour effectuer des paiements avant que les engagements restant à liquider correspondants ne soient soumis à la règle du dégagement d'office. Dans les comptes annuels, 95 % du montant total des engagements restant à liquider concernent les trois dernières années de la période 2000-2006. À l'inverse, 5 % seulement des engagements restant à liquider dans le domaine des Fonds structurels se rapportent aux années précédentes.

3.14. Même si le mécanisme $n + 2$ a favorisé l'accélération du processus de paiement (voir point 3.15), on observe, dans le domaine des Fonds structurels, un accroissement constant du montant cumulé des crédits restant à liquider (voir **graphique 3.1**), qui atteignaient 79 milliards d'euros fin 2007 (voir point 3.7).

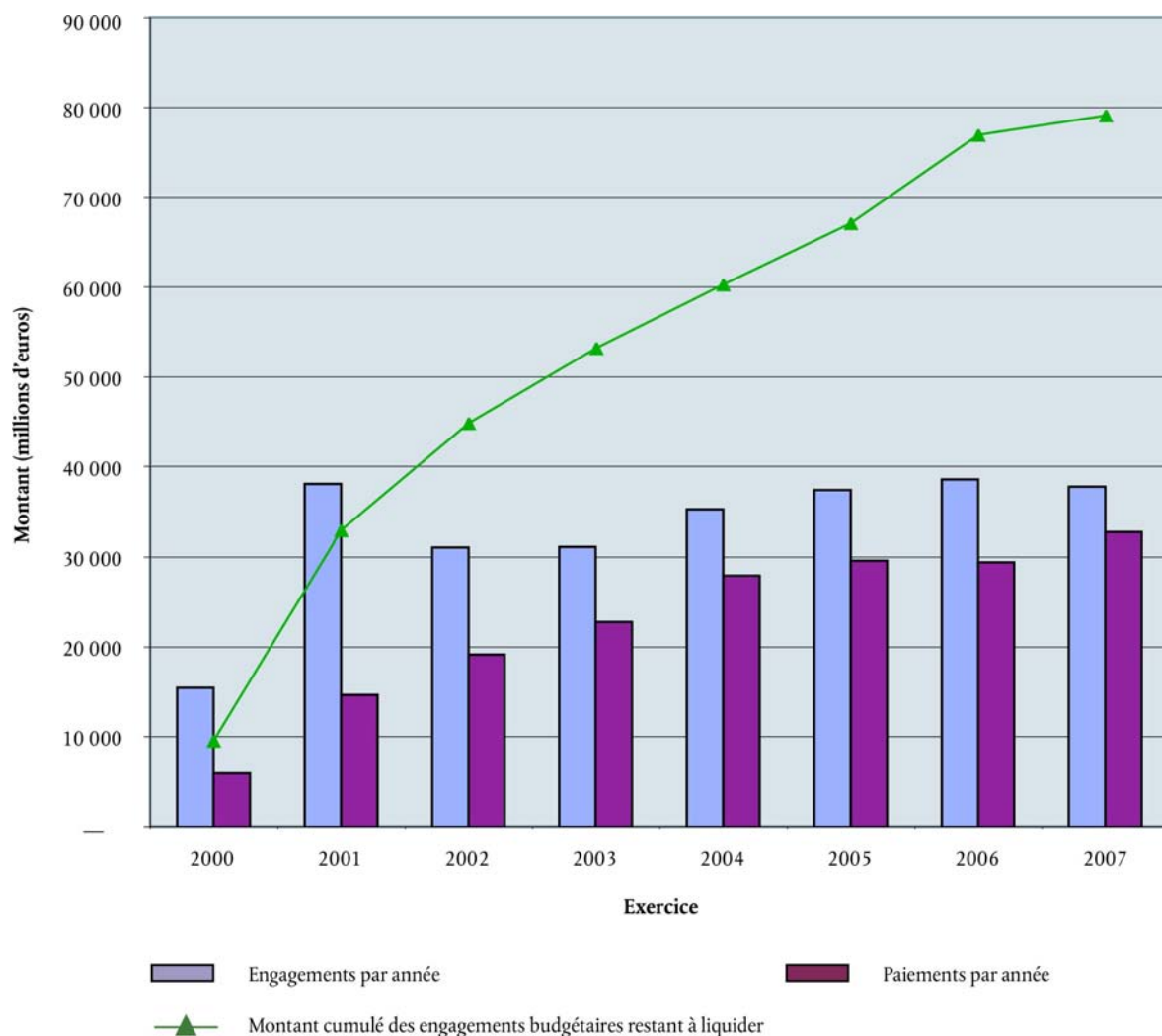
3.14. Comme il est indiqué dans les réponses de la Commission au rapport annuel 2006 (points 3.9 et 3.10), l'accumulation d'engagements restant à liquider sur la période écoulée depuis 1994 est également due en partie au changement dans le système des engagements et des paiements pendant la période 2000-2006 et à l'élargissement. L'effet des différentes périodes de programmation est clairement illustré par le graphique 21, à la page 38, du rapport de la Commission, de mai 2008, sur l'analyse de l'exécution budgétaire des Fonds structurels et du Fonds de cohésion en 2007, qui montre la baisse naturelle des engagements restant à liquider (RAL) au fil du temps.

⁽⁹⁾ JO L 161 du 26.6.1999, p. 1.

⁽¹⁰⁾ L'acronyme français pour «restant à liquider» est souvent utilisé, même en anglais.

⁽¹¹⁾ Voir les comptes annuels des Communautés européennes, exercice 2007, tableau 13b.

Graphique 3.1 — Évolution du montant cumulé des engagements restant à liquider au titre des Fonds structurels pour la période 2000-2007



Source: Comptes annuels des Communautés européennes, partie II: états consolidés sur l'exécution du budget des Communautés européennes.

3.15. La règle $n + 2$ n'a entraîné des dégagements d'office que dans un faible pourcentage de cas (environ 200 millions d'euros en moyenne au cours des trois dernières années). En d'autres termes, le système $n + 2$, qui repose sur l'imminence d'un dégagement d'office, a eu l'effet escompté d'encourager la liquidation des engagements en temps utile. Cependant, un effet collatéral indésirable pourrait se faire sentir si l'accélération du rythme des paiements censée réduire le montant des engagements restant à liquider devait se faire au prix d'un relâchement dans l'application des procédures de contrôle interne et, par suite, d'une augmentation du risque quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes ⁽¹²⁾.

3.15. La Commission tient compte du risque en question dans ses travaux d'audit et elle intervient de façon appropriée lorsqu'elle constate que des États membres ont adopté des mesures inacceptables pour éviter des dégagements en vertu de la règle $n + 2$.

⁽¹²⁾ Voir également le point 2.25 du rapport annuel relatif à l'exercice 2004.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.16. L'assouplissement du mécanisme de dégagement d'office pour la nouvelle période de programmation 2007-2013, avec l'introduction d'une règle $n + 3$ pour certains États membres, pourrait renverser en partie cette tendance au cours des prochaines années ⁽¹³⁾. Les engagements relatifs aux États membres qui se voient appliquer la règle $n + 3$ au titre du nouveau cadre financier représentent 61 % de l'ensemble des engagements de la période 2007-2010.

3.17. Dans d'autres domaines politiques où les projets plurianuels sont courants et où il n'existe pas de système analogue à la règle $n + 2$ (par exemple dans les directions générales de la recherche, de la société de l'information et des médias ou de l'énergie et des transports), les engagements restant à liquider ne semblent pas devoir l'être aussi rapidement que dans le cas des Fonds structurels ⁽¹⁴⁾.

Rapport de la Commission sur la gestion financière et budgétaire

3.18. Comme cela a été observé les années précédentes, le rapport de la Commission sur la gestion budgétaire et financière fournit de nombreuses informations sur l'exécution détaillée du budget, sur les engagements budgétaires restant à liquider, ainsi que sur les raisons d'une utilisation des crédits inférieure aux prévisions. Cependant, des améliorations sont encore possibles, notamment en ce qui concerne l'analyse des données relatives aux engagements restant à liquider («RAL»).

3.19. En outre, une distinction plus nette devrait être opérée, dans les informations fournies, entre les différentes périodes de programmation.

3.20. D'autres documents, tels que les comptes annuels, contiennent également des informations pertinentes sur l'exécution du budget (par exemple le résultat de l'exécution budgétaire) qui ne figurent pas dans le rapport sur la gestion financière et budgétaire. Une plus grande attention doit être accordée à la cohérence des données présentées dans ces différents documents ⁽¹⁴⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.16. Comme l'indique le rapport de la Cour pour l'exercice 2006 (point 3.17), cet effet est susceptible d'être atténué par l'application de la règle $n + 2/n + 3$ aux projets du Fonds de cohésion pendant la période 2007-2013. Pour le nouveau fonds de développement rural, la règle $n + 2$ continue de s'appliquer.

3.17. Pour les actions de recherche financées par l'UE, chaque engagement spécifique a sa propre «date limite d'exécution» (DLE) selon la durée du projet. La durée d'un projet varie de quelques mois à plusieurs années en fonction de la nature de l'action. Aux termes de l'article 77 du règlement financier, tout montant non exécuté six mois après la DLE doit faire l'objet d'un dégagement. Les montants dégagés correspondent à une sous-utilisation des crédits alloués aux projets et, dans des cas très exceptionnels, à la cessation anormale de projets en raison de problèmes scientifiques ou financiers.

3.18. La Commission convient que des améliorations sont encore possibles.

3.19. Des informations en la matière figurent dans le rapport sur «l'analyse de l'exécution budgétaire des Fonds structurels et du Fonds de cohésion en 2007».

3.20. La Commission ne considère pas que le résultat de l'exécution budgétaire doit lui aussi figurer dans le rapport sur la gestion budgétaire et financière étant donné que la définition des crédits de l'exercice dans ce calcul comptable (dont l'objectif est de calculer les montants à restituer aux États membres) est logiquement différente de celle de l'analyse traditionnelle de l'exécution. En outre, pour le volet des recettes, le rapport se limite aux ressources propres.

⁽¹³⁾ Article 93, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 210 du 31.7.2006, p. 25).

⁽¹⁴⁾ Par exemple, les montants relatifs à l'exécution du budget sont différents dans les comptes annuels et dans le «rapport sur la gestion budgétaire et financière».

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission s'efforce de conférer un degré élevé de cohérence aux données publiées dans ses différents documents. Cependant, ces documents sont établis à différentes fins. Une analyse valable de l'exécution et des ajustements budgétaires dans le cadre de la gestion budgétaire doit être fondée sur le cadre financier, la priorité étant accordée aux crédits votés et aux crédits reportés. Cette structure n'est suivie ni par les comptes annuels (focalisation sur le compte rendu d'exécution quant à l'utilisation, l'annulation et le report de tous les crédits autorisés) ni par le budget (nomenclature par domaine politique comprenant des dépenses tant administratives qu'opérationnelles). Autrement dit, les données sur l'exécution doivent être structurées de différentes manières dans les documents de la Commission, et certains chiffres, qui peuvent sembler couvrir le même domaine, sont en réalité fondés sur des définitions (légèrement) différentes.

Les corrections financières/recouvrements font partie du processus budgétaire: il importe d'améliorer la gestion des corrections financières et les informations les concernant

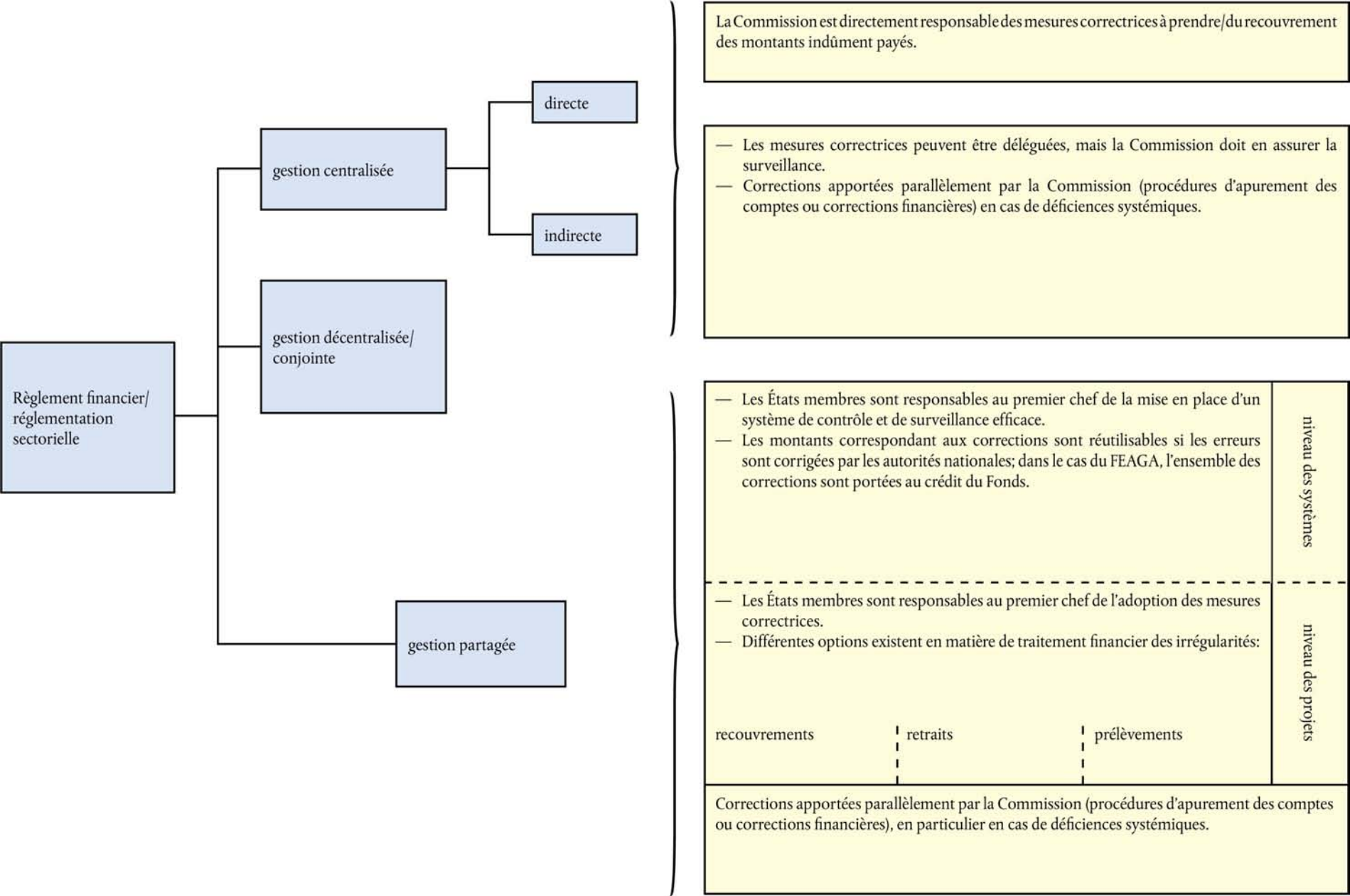
Cadre légal et institutionnel

3.21. L'article 274, premier alinéa, du traité CE dispose que «la Commission exécute le budget [...] sous sa propre responsabilité» et que «les États membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément aux principes de la bonne gestion financière». La Commission est donc responsable en dernier ressort de l'exécution correcte du budget.

3.22. Le règlement financier distingue différents modes de gestion pour l'exécution du budget, chacun d'eux faisant appel à des systèmes de contrôle et de surveillance appropriés afin de prévenir ou de détecter et de corriger les erreurs affectant les paiements.

3.23. Étant donné la façon dont les dispositions juridiques du traité, du règlement financier et de la réglementation sectorielle s'interpénètrent en ce qui concerne la gestion et le contrôle financiers, la répartition des responsabilités et la structure des différents instruments qui en résulte en matière de corrections financières deviennent extrêmement complexes. Le **graphique 3.2** donne de manière simplifiée une vue d'ensemble des différents éléments du cadre légal et de leur interaction.

Graphique 3.2 — Cadre légal et mécanismes correspondants pour l'application de corrections financières



OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.24. En cas de gestion centralisée directe (exécution du budget par les services de la Commission, par exemple pour les dépenses administratives et certaines parties de la recherche, de l'énergie et des transports) et de gestion centralisée indirecte (exécution du budget par des entités déléguées, par exemple les agences exécutives), la Commission est seule responsable de l'exécution du budget, y compris de l'application de mesures correctrices appropriées. S'agissant des dépenses relevant de la gestion partagée — en particulier l'agriculture et la cohésion —, la responsabilité de la bonne exécution du budget, y compris en matière de recouvrements des paiements indus, incombe en premier lieu aux États membres ⁽¹⁵⁾. Cependant, lorsque les États membres ne rectifient pas les dépenses irrégulières ou ne mettent pas en place des systèmes de contrôle et de surveillance efficaces permettant d'éviter le remboursement de ces dépenses ou de procéder à des corrections, la Commission applique des corrections financières dans le cadre d'une procédure d'apurement des comptes ou de procédures similaires ⁽¹⁶⁾.

Absence d'informations complètes et fiables émanant des États membres

3.25. Comme les années précédentes, l'audit de la Cour a permis de mettre au jour des éléments attestant que des erreurs significatives affectent d'importants domaines de dépenses de l'UE relevant d'une gestion partagée et de constater que la plupart des erreurs se produisent au niveau des bénéficiaires finals. Les mécanismes de recouvrement et le niveau des recouvrements effectués devraient refléter la nature et l'étendue des risques encourus. Il est certes difficile, du fait de la complexité et de la diversité des régimes d'aide de l'UE, d'apprécier globalement le bon fonctionnement des mécanismes de correction au niveau des États membres, mais la Cour n'a pas trouvé d'éléments probants suffisants pour pouvoir établir que les mécanismes de correction pluriannuels de certaines actions de l'UE (par exemple dans les domaines de l'emploi, des affaires sociales et de la politique régionale) sont à la mesure des risques encourus.

3.25. *Un recouvrement ne peut avoir lieu qu'après confirmation des constatations issues de l'audit dans le cadre d'une procédure contradictoire avec l'entité contrôlée, qui débouche parfois sur l'abandon ou la modification de la constatation. Par conséquent, il est inévitable que le niveau des recouvrements ne soit pas à la hauteur des risques détectés par les audits.*

La Commission, qui a accompli des efforts considérables pour améliorer la qualité des données sur les recouvrements fournies par les États membres, est en train de procéder à une vérification de l'exhaustivité et de l'exactitude de ces données. Il y a donc bien eu des progrès dans la production d'éléments probants fiables concernant le fonctionnement des mécanismes de correction pluriannuels.

⁽¹⁵⁾ Dans le cas du FEAGA, l'ensemble des corrections sont portées au crédit du Fonds. S'agissant des Fonds structurels, les États membres retirent des dépenses déclarées au titre du programme ou du projet en cause les dépenses irrégulières décelées lors de leurs contrôles et travaux d'audit. Ils effectuent ce retrait immédiatement après la détection des dépenses irrégulières ou lorsque les paiements indus ont été recouverts auprès des bénéficiaires. Les ressources des Fonds structurels ainsi dégagées peuvent être réutilisées.

⁽¹⁶⁾ Des règles semblables à celles prévues pour la gestion partagée s'appliquent en cas de gestion décentralisée ou conjointe, lorsque la Commission exécute le budget en collaboration avec des organisations internationales ou d'autres organismes indépendants.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.26. À l'heure actuelle, les informations fournies sur les mécanismes de correction appliqués au niveau des États membres en matière de politiques de cohésion sont incomplètes et peu fiables. En ce qui concerne l'agriculture, la Cour doute de la fiabilité des informations fournies (voir point 5.44). La Commission ne dispose pas encore d'informations complètes et/ou totalement fiables sur les conséquences pour les bénéficiaires des dépenses de l'UE, ainsi que pour les budgets communautaire et nationaux.

3.27. Les mécanismes de correction n'impliquent pas forcément le recouvrement des montants indûment perçus au niveau des bénéficiaires individuels. Par exemple, si les paiements indus sont peu élevés, il est possible que leur recouvrement ne soit pas rentable ou que les procédures de contrôle n'aient pas permis d'identifier les bénéficiaires à l'origine de la surdéclaration (comme lorsque des taux d'erreur extrapolés à partir d'échantillons servent de base aux corrections). En outre, lorsque des corrections financières sont infligées aux États membres parce que leurs systèmes de contrôle et de surveillance sont déficients, les montants correspondants ne sont généralement pas recouverts auprès des bénéficiaires.

3.28. Dans les cas mentionnés au point 3.27, les corrections sont finalement financées par les contribuables nationaux plutôt que par les bénéficiaires à l'origine de la surdéclaration; de ce fait, l'effet dissuasif direct des systèmes de contrôle et de sanctions est limité et les erreurs sont susceptibles de se reproduire. Cependant, il faut également apprécier les procédures de recouvrement en fonction de leur incidence sur le renforcement des systèmes de contrôle et de surveillance (et, partant, sur la diminution du risque d'erreur à l'avenir).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.26. La Commission a inséré dans les notes qui accompagnent les comptes annuels des Communautés européennes pour l'exercice 2007 un nouveau chapitre consacré à la récupération de l'indu. Ce chapitre vise à donner un aperçu de la procédure mise en place pour récupérer les montants indûment versés et à présenter la meilleure estimation possible du montant total ainsi recouvré.

Les corrections financières au niveau des États membres dans le domaine de la politique de cohésion sont communiquées chaque année à la Commission et les données sont publiées dans le rapport annuel sur les Fonds structurels. Comme il est indiqué dans la réponse au point 3.25, la Commission prend des mesures pour améliorer la fiabilité et l'exhaustivité de ces informations. Des données sur les recouvrements effectués auprès des bénéficiaires dans des cas individuels sont transmises en vertu des procédures d'information obligatoire prévues par le règlement (CE) n° 1681/94; de telles données sont également disponibles dans les systèmes de suivi des États membres. La Commission se concentre sur l'obtention d'informations exhaustives et fiables permettant de démontrer que le budget de l'UE a été sauvegardé par l'exclusion de financements irréguliers.

En ce qui concerne les dépenses agricoles, la Commission considère que les informations qu'elle a reçues des États membres sont complètes et suffisamment fiables car aucune divergence ayant une incidence significative n'a été découverte. Toutefois, reconnaissant que des améliorations sont possibles, la Commission a révisé en conséquence les lignes directrices en la matière pour l'exercice 2008. Elle continuera également à assurer un suivi rigoureux de la situation (voir réponse au point 5.44).

3.27-3.28. Les États membres sont tenus de récupérer auprès des bénéficiaires les montants indûment versés chaque fois que cela se révèle nécessaire, et il est établi qu'ils procèdent généralement à de tels recouvrements. Lorsque les erreurs sont imputables à des déficiences dans les systèmes de gestion et de contrôle, il n'est peut-être pas opportun d'effectuer un recouvrement auprès du bénéficiaire qui n'était pas en faute. Lorsque des corrections forfaitaires ou extrapolées sont appliquées, les autorités nationales ne pourront tenter des actions en recouvrement qu'à l'encontre des bénéficiaires individuels pour lesquels l'irrégularité a été démontrée. Le mécanisme de correction vise principalement à exclure du financement communautaire les dépenses qui n'ont pas été effectuées en conformité avec les règles communautaires, protégeant ainsi le budget de la Communauté contre des dépenses qui ne doivent pas lui être imputées. Lorsque l'administration de l'État membre prend les coûts à sa charge, les corrections forfaitaires ou extrapolées protègent le budget communautaire et incitent les autorités à empêcher que de telles déficiences se reproduisent. Les corrections forfaitaires ou extrapolées sont par conséquent un moyen important d'améliorer les systèmes de gestion et de contrôle des États membres et ainsi de prévenir les paiements irréguliers en faveur des bénéficiaires finals ou de veiller à la détection et à la correction de tels paiements.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.29. S'appuyant sur son examen des systèmes et procédures destinés à assurer le recouvrement des paiements indus et à en rendre compte, la Cour conclut que la Commission devrait ⁽¹⁷⁾:

- établir une liste descriptive de l'ensemble des procédures de recouvrement appliquées par les États membres et la Commission, de manière à accroître la transparence des mécanismes de correction existants,
- établir clairement un lien entre les erreurs détectées dans le cadre des contrôles et les recouvrements ou les ajustements (prélèvements) des montants déclarés par les bénéficiaires, et veiller à ce que ce processus fasse l'objet d'un suivi approprié et qu'il en soit rendu compte de manière satisfaisante,
- établir le lien entre, d'une part, les recouvrements et les ajustements des montants déclarés et, d'autre part, l'année au cours de laquelle les erreurs ou les irrégularités ont été commises, de manière à disposer d'une base pour évaluer l'efficacité des mécanismes de correction pluriannuels,
- quantifier les montants recouvrés auprès des bénéficiaires finals responsables d'une surdéclaration de leurs coûts, ainsi que les corrections financières payées par le budget national, c'est-à-dire par les contribuables,
- s'assurer que les États membres fournissent en temps utile des informations exhaustives et fiables sur les retraits et sur les recouvrements, effectués ou en cours, notamment en ce qui concerne les Fonds structurels,
- apprécier dans quelle mesure les corrections financières sont efficaces pour favoriser le renforcement des systèmes de contrôle et de surveillance dans les États membres,

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.29. La Commission confirme sa volonté de continuer à améliorer les informations disponibles sur les recouvrements et les corrections financières effectués par elle-même ou par les États membres.

— Informations dans les comptes de la Commission:

Les notes qui accompagnent les comptes annuels pour l'exercice 2007 comprennent un chapitre sur la récupération de l'indu, qui donne un aperçu des procédures en place pour le recouvrement des montants indûment versés.

Ce chapitre présente également la meilleure estimation possible du montant total des recouvrements, sur la base des informations actuellement disponibles. Celles-ci ne tiennent pas encore compte de tous les recouvrements effectués par déduction sur un paiement ultérieur, dont la gestion est assurée directement par la Commission. Il ne s'agit que de données provisoires sur les recouvrements effectués par les États membres dans le domaine de la politique de cohésion

Pour améliorer encore les informations sur les erreurs corrigées au niveau de la Commission, cette dernière a apporté en 2008 des modifications au système de comptabilité financière «ABAC» afin d'établir clairement un lien entre les erreurs ou irrégularités détectées dans le cadre des contrôles et les recouvrements ou les ajustements des montants déclarés par les bénéficiaires. Ces modifications permettront également de mettre en relation les recouvrements et les ajustements aux montants déclarés avec l'année au cours de laquelle les erreurs ou les irrégularités ont été commises, afin que la Commission puisse évaluer l'efficacité des systèmes de recouvrement pluriannuels, conformément à la recommandation de la Cour.

— Informations obtenues des États membres:

Dans le domaine de l'agriculture, les montants recouvrés auprès des bénéficiaires finals sont déclarés à la Commission, et inclus dans les comptes de 2007 et dans les notes accompagnant ces derniers, de même que les corrections financières imputées aux États membres. Toutes les décisions relatives aux corrections financières sont publiées au Journal officiel de l'Union européenne; de plus, le rapport annuel d'activités de la DG Agriculture et développement rural contient des informations exhaustives sur les relations financières entre la Commission et les États membres et sur le recouvrement par ces derniers, auprès des bénéficiaires finals, des montants indûment versés.

De même, pour les dépenses au titre des actions structurelles, les corrections financières décidées par la Commission sont inscrites dans les comptes. S'agissant des corrections au niveau national, les États membres sont tenus de présenter à la Commission des rapports annuels sur les corrections qu'ils ont effectuées au moyen de retraits et de récupérations de subventions et sur les recouvrements qui sont en cours à la fin de l'année. La Commission a présenté les informations obtenues des États membres pour 2006 dans une annexe au rapport annuel 2006 sur les Fonds structurels [SEC(2007) 1456]

⁽¹⁷⁾ Plusieurs de ces points ont été mentionnés par M. Siim Kallas, vice-président de la Commission, dans sa réponse à la question écrite n° 21 posée par le Parlement européen (Cocobu) dans le cadre de la procédure de décharge pour l'exercice 2006.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

et elle diffusera les données pour 2007 dans le rapport correspondant. Des actions spécifiques figurant dans le plan d'action pour le renforcement de la fonction de surveillance de la Commission dans le contexte de la gestion partagée des actions structurelles [COM(2008) 97 final] répondent à la nécessité d'améliorer encore la communication en la matière. Ces actions comprennent des contrôles sur place visant à évaluer la fiabilité et l'exhaustivité des informations présentées.

La Commission évalue en permanence l'efficacité des systèmes de contrôle et de surveillance dans les États membres et présente ses conclusions, notamment dans les rapports annuels d'activités des directions générales concernées. Lorsque des déficiences graves sont détectées, la Commission procédera, comme dans le passé, à la suspension des paiements et imposera des corrections financières si l'État membre ne prend pas les mesures convenues pour améliorer les systèmes.

Quant aux dépenses agricoles, la Cour a reconnu dans le passé que les systèmes de contrôle et de surveillance des États membres se sont améliorés (voir, par exemple, le rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2006). La Commission considère que ces améliorations sont, du moins en partie, une conséquence de la mise en œuvre de ses recommandations par les États membres et des corrections financières qui leur ont été imposées.

- évaluer, en fonction du rapport coût-efficacité, le caractère approprié du type de mécanismes de correction que doivent utiliser respectivement la Commission et les États membres, ainsi que l'intensité avec laquelle ils doivent être appliqués ⁽¹⁸⁾.

- Coûts du contrôle:

La Commission est en train d'achever son évaluation des coûts du contrôle pour l'agriculture, le FEDER et la gestion centralisée directe. Les résultats formeront la base d'une communication de la Commission prévue vers la fin de l'année 2008 afin de relancer la discussion interinstitutionnelle sur le risque tolérable.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

3.30. Par rapport au début de la période de programmation précédente, l'utilisation des crédits d'engagement s'est nettement améliorée en 2007, première année de la nouvelle période de programmation. Les taux d'exécution des dépenses sont restés à un niveau élevé en 2007. S'agissant de la politique de cohésion, les crédits de paiement initiaux ont été réduits de 0,745 milliard d'euros dans le cadre de budgets rectificatifs.

⁽¹⁸⁾ Voir l'avis n° 2/2004 de la Cour des comptes des Communautés européennes sur le modèle de contrôle unique (*single audit*) (et proposition relative à un cadre de contrôle interne communautaire) (JO C 107 du 30.4.2004, p. 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.31. Les États membres ont amélioré leurs prévisions en matière de dépenses dans le domaine des Fonds structurels, faisant chuter le taux de surestimation de 33 % en 2006 à 18 % en 2007 ⁽¹⁹⁾.

3.32. Les engagements budgétaires restant à liquider pour les crédits dissociés demeurent à un niveau très élevé, supérieur au total des crédits d'engagement budgétaires pour 2007. Le système des dégage­ments d'office a entraîné une relative amélioration à cet égard dans le domaine des actions structurelles. L'accélération du rythme des paiements risque cependant d'entraîner un relâchement des procédures de contrôle interne concernant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. La Commission doit garder ce paramètre à l'esprit lorsqu'elle réfléchit à l'instauration de règles semblables dans d'autres domaines d'activités pluriannuelles, comme la recherche, l'énergie et les transports, ainsi que la société de l'information et les médias.

3.33. Les informations relatives à la gestion des mesures correctrices et à leur incidence doivent être sensiblement améliorées pour permettre d'évaluer l'efficacité des mécanismes de correction pluriannuels relatifs aux dépenses de l'UE.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.31. *Même si les États membres continuent à améliorer la précision de leurs prévisions, celles-ci manquent encore trop de cohérence pour pouvoir être utilisées aux fins de la budgétisation. Néanmoins, grâce à de nouvelles améliorations, ces prévisions pourraient contribuer utilement à garantir le maintien de taux d'utilisation élevés.*

3.32. *La Commission tient compte du risque en question dans ses travaux d'audit et elle intervient de façon appropriée lorsqu'elle constate que des États membres ont adopté des mesures inacceptables pour éviter des dégage­ments en vertu de la règle n + 2.*

3.33. *La Commission a amélioré et continue d'améliorer les informations disponibles (voir point 6.5 des comptes 2007).*

S'agissant des Fonds structurels, des informations exhaustives sur les corrections appliquées par la Commission figurent dans les comptes 2007. Des informations circonstanciées ont également été présentées dans l'annexe du rapport annuel 2006 sur les Fonds structurels. De nouvelles améliorations seront apportées dans le rapport de 2007, notamment en ce qui concerne les corrections effectuées par les États membres.

Dans le domaine agricole, toutes les informations en la matière sont déjà publiées et peuvent être examinées et vérifiées, y compris les corrections imposées par la Commission aux États membres et le recouvrement par ces derniers, auprès des bénéficiaires finals, des montants indument versés.

⁽¹⁹⁾ Alors que pour le Fonds de cohésion, le taux de surestimation est passé de 32 % en 2006 à 54 % en 2007.

CHAPITRE 4

Recettes

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	4.1-4.3
Caractéristiques des recettes	4.1-4.3
Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance	4.4-4.45
Étendue de l'audit	4.4-4.10
Ressources propres traditionnelles	4.4-4.7
Ressources propres TVA et RNB	4.8-4.10
Légalité et régularité des opérations sous-jacentes	4.11-4.15
Ressources propres traditionnelles	4.11-4.14
Ressources propres TVA et RNB	4.15
Évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance	4.16-4.39
Ressources propres traditionnelles	4.16-4.19
Ressource propre TVA	4.20-4.25
Ressource propre RNB	4.26-4.39
Conclusions générales et recommandations	4.40-4.45
Ressources propres traditionnelles	4.42
Ressource propre TVA	4.43
Ressource propre RNB	4.44-4.45
Suivi des observations antérieures	4.46

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

Caractéristiques des recettes

4.1. Les recettes du budget de l'Union européenne sont constituées de ressources propres et d'autres recettes. La principale différence avec 2006 réside dans le fait qu'en 2007 les corrections et les recouvrements effectués dans le cadre du Fonds européen agricole de garantie et du Fonds européen agricole pour le développement rural, ainsi que le montant temporaire au titre de la restructuration sont enregistrés comme recettes affectées plutôt que compensés par des dépenses (2 448 millions d'euros, soit 2,1 % des recettes) ⁽¹⁾.

4.2. Comme le montrent le **tableau 4.1**, ainsi que les **graphiques 4.1** et **4.2**, les ressources propres sont de loin la principale source de financement des dépenses communautaires (93,5 %).

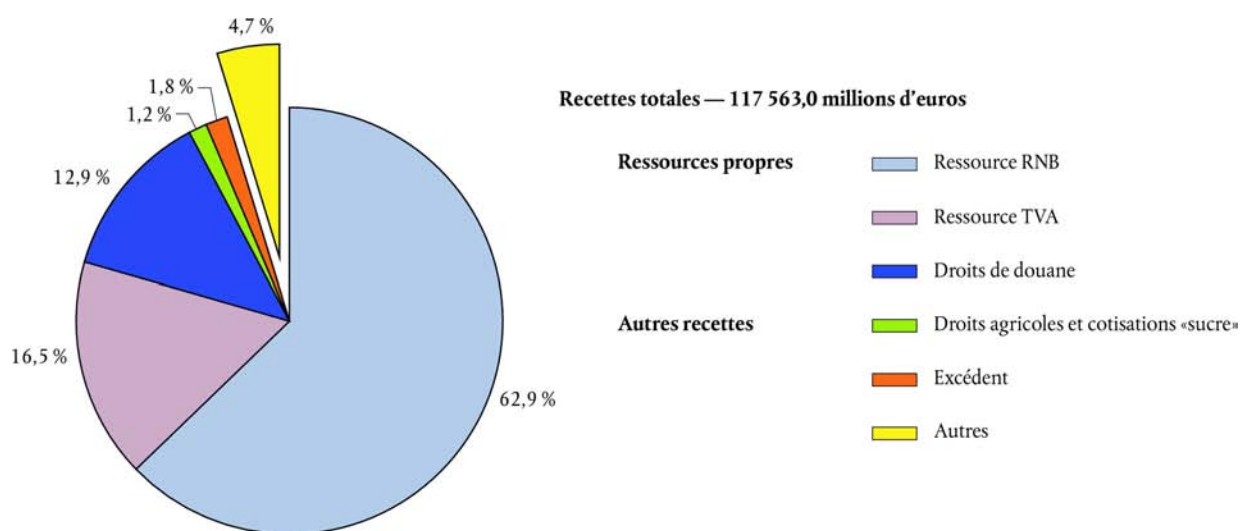
Tableau 4.1 — Recettes relatives aux exercices 2006 et 2007

(en millions d'euros)					
Type de recettes et ligne budgétaire correspondante	Recettes effectives en 2006	Évolution du budget en 2007		Recettes effectives en 2007	Évolution en pourcentage (2007 par rapport à 2006)
		Budget initial	Budget définitif		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
1 Ressources propres traditionnelles (après déduction de 25 % au titre des frais de perception)	15 028,3	17 307,7	16 532,9	16 573,0	10,3
— Droits agricoles (chapitre 1 0)	1 291,8	1 486,7	1 486,8	1 404,0	8,7
— Cotisations «sucre» et «isoglucose» (chapitre 1 1)	151,6	533,1	– 37,7	– 31,0	– 120,4
— Droits de douane (chapitre 1 2)	13 584,9	15 287,9	15 083,8	15 200,0	11,9
2 Ressource TVA	17 206,2	17 827,4	19 478,5	19 441,0	13,0
— Ressource TVA de l'exercice courant (chapitre 1 3)	17 219,8	17 827,4	18 517,2	18 468,0	7,2
— Soldes des exercices antérieurs (chapitre 3 1)	– 13,6	0,0	961,3	973,0	7 254,4
3 Ressource RNB	70 132,1	79 152,8	74 022,0	73 914,0	5,4
— Ressource RNB de l'exercice courant (chapitre 1 4)	68 602,1	79 152,8	71 153,1	71 057,0	3,6
— Soldes des exercices antérieurs (chapitre 3 2)	1 530,0	0,0	2 868,9	2 857,0	86,7
4 Soldes et ajustements	– 15,3	0,0	0,0	59,0	485,6
— Correction en faveur du Royaume-Uni (chapitre 1 5)	– 6,0	0,0	0,0	61,0	1 116,7
— Calcul définitif de la correction en faveur du Royaume-Uni (chapitre 3 5)	– 4,0	0,0	0,0	– 2,0	50,0
— Calcul intermédiaire de la correction en faveur du Royaume-Uni (chapitre 3 6)	– 5,3	0,0	0,0	0,0	100,0
5 Autres recettes	6 071,7	1 209,3	3 812,3	7 576,0	24,8
— Excédent disponible de l'exercice précédent (chapitre 3 0)	2 502,8	0,0	2 108,5	2 109,0	– 15,7
— Recettes diverses (titres 4 à 9)	3 568,9	1 209,3	1 703,8	5 467,0	53,2
Total général	108 423,0	115 497,2	113 845,7	117 563,0	8,4

Source: Budgets et budgets rectificatifs 2007; comptes annuels 2007 des Communautés européennes.

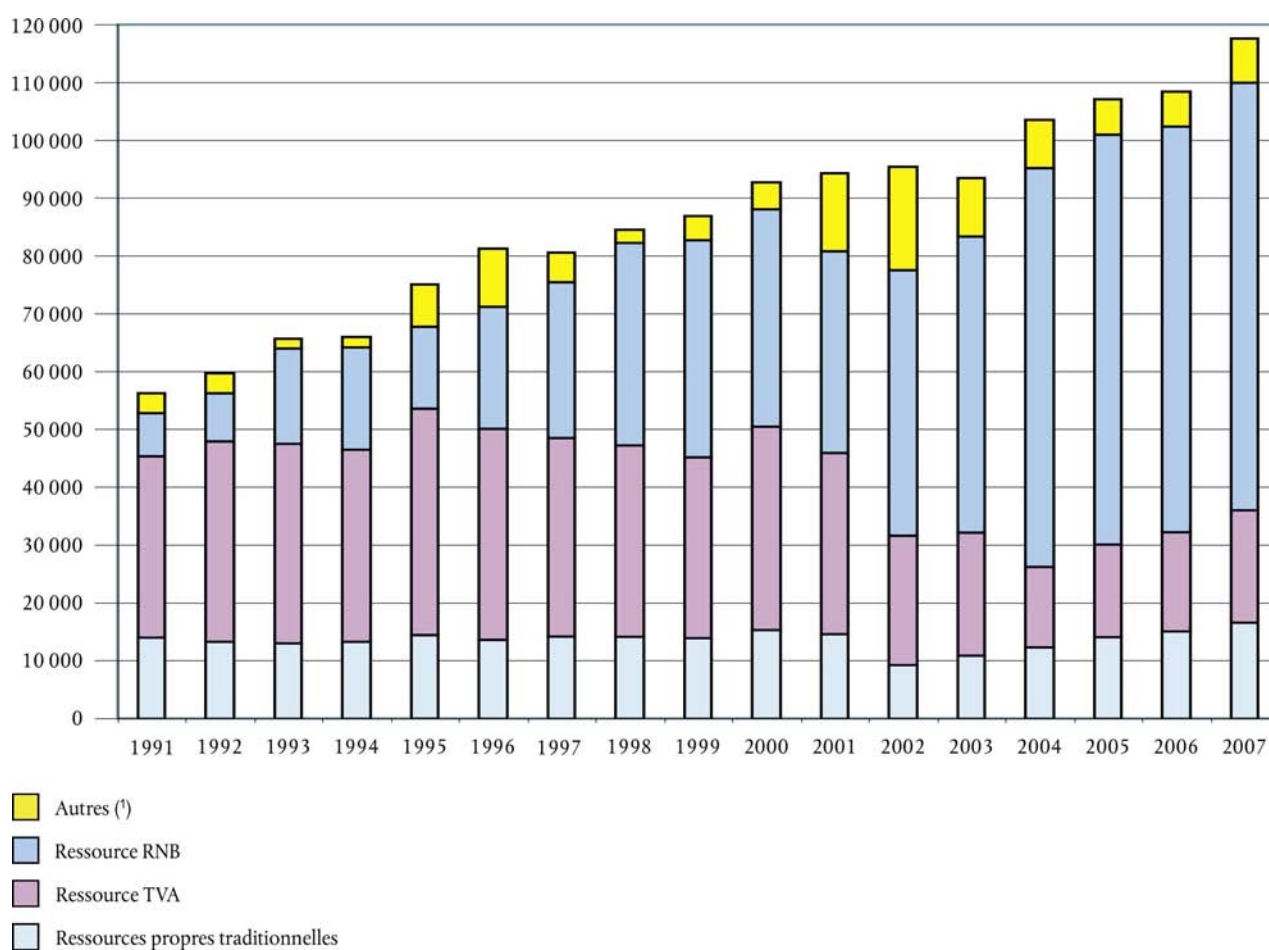
⁽¹⁾ Article 34 du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 209 du 11.8.2005, p. 1).

Graphique 4.1 — Ventilation des recettes effectives en 2007



Source: Comptes annuels 2007 des Communautés européennes.

Graphique 4.2 — Évolution des différentes catégories de recettes effectives de 1991 à 2007



OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.3. Elles se répartissent en trois catégories: les ressources propres traditionnelles ⁽²⁾ (droits de douane, droits agricoles et cotisations sucre, soit 14,1 %), les ressources propres calculées sur la base de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) perçue par les États membres (16,5 %) et celles fondées sur le revenu national brut (RNB) des États membres (62,9 %) ⁽³⁾.

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE
DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE**Étendue de l'audit*****Ressources propres traditionnelles***

4.4. Les principaux risques auxquels est exposée la perception des ressources propres traditionnelles sont l'évasion des droits par le contribuable, les erreurs de calcul ou l'incapacité à constater les droits résultant d'anomalies non détectées, ainsi que les inscriptions erronées dans la comptabilité des droits constatés tenue par les États membres, ce qui réduit les montants mis à la disposition de la Commission ou retarde cette mise à disposition. L'audit des opérations sous-jacentes aux comptes réalisé par la Cour ne saurait couvrir les importations qui n'ont pas été déclarées ou celles qui ont échappé à la surveillance des douanes.

4.5. La Cour a contrôlé un échantillon aléatoire de 30 déclarations d'importation dans chacun des six États membres visités ⁽⁴⁾. Elle a également procédé à une évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance dans ces États membres, ainsi qu'auprès de la Commission.

4.6. Dans le cadre de ces travaux d'audit, la Cour a examiné l'organisation de la surveillance douanière et des systèmes comptables nationaux pour les ressources propres traditionnelles, et évalué le rôle de supervision du CCRP ⁽⁵⁾. L'audit a également comporté un examen des comptes de la Commission relatifs aux ressources propres traditionnelles, ainsi qu'une analyse des flux des droits afin d'obtenir une assurance raisonnable quant à l'intégralité et à l'exactitude des montants enregistrés.

⁽²⁾ Les ressources propres traditionnelles sont perçues par les États membres pour le compte de l'Union européenne. Les États membres retiennent, à titre de frais de perception, 25 % de ces ressources.

⁽³⁾ Les ressources propres TVA et RNB sont des contributions résultant de l'application de taux uniformes à l'assiette harmonisée de la TVA ou au RNB des États membres, établies conformément aux règles communautaires.

⁽⁴⁾ La Cour sélectionne les États membres devant faire l'objet de travaux d'audit approfondis de manière cyclique, les contributeurs les plus importants étant examinés plus souvent. Pour 2007, les pays audités étaient la Bulgarie, le Danemark, l'Allemagne, l'Espagne, le Portugal et la Roumanie.

⁽⁵⁾ Comité consultatif des ressources propres, visé à l'article 20 du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil (JO L 130 du 31.5.2000, p. 1). Le comité est composé de représentants des États membres et de la Commission; il assure la liaison entre la Commission et les États membres concernant les matières relatives aux ressources propres. Il examine les questions relatives à l'application du système des ressources propres et aux estimations de ces mêmes ressources.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.7. En outre, un examen spécifique relatif aux entrepôts douaniers a été effectué auprès de la Commission, ainsi que dans sept États membres ⁽⁶⁾.

Ressources propres TVA et RNB

4.8. Les principaux risques auxquels est exposée la perception de ces deux ressources tiennent au fait que les comptes nationaux sont établis sur la base de données statistiques et d'estimations, ainsi qu'à la complexité du cadre législatif.

4.9. Les ressources propres TVA et RNB reposent sur des statistiques macroéconomiques dont les données sous-jacentes ne peuvent être contrôlées directement. C'est pourquoi l'audit relatif aux ressources propres TVA et RNB a été fondé sur les agrégats macroéconomiques établis par les États membres et communiqués à la Commission, et a ensuite consisté à évaluer les systèmes de traitement des données de la Commission jusqu'à leur prise en compte définitive. L'audit a donc porté sur la phase d'établissement du budget annuel et sur l'exactitude des contributions des États membres. L'audit a également porté sur les systèmes de contrôle et de surveillance de la Commission, qui visent à fournir une assurance raisonnable que les ressources en question ont été correctement constatées et perçues, ainsi que sur le rôle des comités CCRP ⁽⁷⁾ et RNB ⁽⁸⁾.

4.10. Le 7 juin 2007, le Conseil a adopté une nouvelle décision relative au système des ressources propres des Communautés européennes (2007/436/CE, Euratom) ⁽⁹⁾, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2007. Cette décision prévoit l'application d'un taux d'appel uniforme pour la ressource propre TVA (0,30 %), ainsi que, pour plusieurs États membres, des réductions supplémentaires du taux d'appel pour la TVA et de leurs contributions calculées en fonction du RNB, au cours de la période 2007-2013 ⁽¹⁰⁾. Les taux d'appel pour la TVA et les contributions établies en fonction du RNB des États membres pour 2007 seront recalculés rétroactivement en conséquence, une fois la procédure de ratification achevée, ce qui devrait être le cas début 2009.

⁽⁶⁾ Belgique, République tchèque, France, Italie, Slovaquie, Suède et Royaume-Uni.

⁽⁷⁾ Voir note 5 de bas de page.

⁽⁸⁾ Le comité RNB est prévu à l'article 4 du règlement (CE, Euratom) n° 1287/2003 du Conseil: «règlement RNB» (JO L 181 du 19.7.2003, p. 1). Il est composé de représentants de la Commission et des États membres. Chaque année, il examine les données RNB transmises par les États membres et remet un avis sur le caractère approprié de l'utilisation de ces données aux fins des ressources propres sous l'angle de la fiabilité, de la comparabilité et de l'exhaustivité.

⁽⁹⁾ JO L 163 du 23.6.2007, p. 17.

⁽¹⁰⁾ L'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède bénéficient de taux d'appel réduits pour la TVA, et les Pays-Bas et la Suède de réductions brutes de leurs contributions calculées en fonction du RNB.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes**Ressources propres traditionnelles**

4.11. Les ressources propres traditionnelles, perçues par les États membres, sont mises à la disposition des Communautés par leur inscription dans une comptabilité tenue auprès du trésor de chaque État membre (comptabilité A). Lorsque des droits ou des cotisations restent impayés et qu'aucune garantie n'a été fournie ou qu'ils sont couverts par des garanties mais font l'objet de contestations, les États membres peuvent en suspendre la mise à disposition en les inscrivant dans une comptabilité séparée (appelée aussi comptabilité B).

4.12. La Cour a constaté que les déclarations des États membres à la Commission étaient exemptes d'erreurs significatives concernant la légalité et la régularité. Toutefois, quelques déficiences ont été relevées, et, bien qu'elles ne soient pas suffisamment significatives pour affecter la conclusion générale, il conviendrait d'y remédier.

4.13. S'agissant de la comptabilité A au Danemark, il s'est fréquemment avéré que les données introduites par les opérateurs économiques dans le système de dédouanement électronique ne reflétaient pas fidèlement la réalité de l'importation et qu'elles n'étaient donc pas fiables. Par conséquent, le montant net versé à la Commission s'est avéré inférieur à ce qu'il aurait dû être. Au Portugal, les droits recouverts par exécution forcée sont systématiquement pris en compte et mis à la disposition de la Commission en retard.

4.14. Comme les années précédentes, l'audit de la Cour a permis de mettre au jour des problèmes liés à la comptabilité B, notamment:

- des marchandises ont été mises en libre pratique sans que le montant de la dette douanière ait été payé ou soit couvert par une garantie,
- des dettes douanières, non contestées et couvertes au moins en partie par des garanties, ont été enregistrées dans la comptabilité B, alors qu'elles auraient dû être mises à disposition pour leur partie garantie,

4.13. La Commission assure le suivi de ces constatations avec les autorités concernées. Des mesures seront prises pour recouvrer d'éventuelles ressources propres non mises à disposition ou d'éventuels intérêts de retard dus.

4.14. La comptabilité B est souvent tenue au niveau local par différents bureaux de douane, de sorte qu'elle peut être exposée à un risque élevé d'erreurs ponctuelles. Par conséquent, l'examen du caractère correct de la comptabilité B est un thème récurrent dans les contrôles de la Commission. En outre, en 2007, la Commission a fourni aux États membres des orientations spécifiques sur l'utilisation correcte de la comptabilité.

— La Commission abordera cette question avec l'État membre concerné.

— La Commission traitait déjà cette question avec l'État membre dans lequel un contrôle effectué en 2007 a révélé le caractère systématique de cette constatation. Les trois cas individuels restants auxquels la Cour se réfère seront abordés avec les États membres concernés.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- une garantie globale constituée par un entreposeur n'a pas été considérée comme telle; de ce fait, les créances correspondantes ont été systématiquement et erronément enregistrées dans la comptabilité B, avec pour conséquence leur recouvrement a posteriori.

Ressources propres TVA et RNB

4.15. L'audit de la Cour a montré que le calcul des contributions des États membres et leur paiement étaient exempts d'erreurs significatives.

Évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance**Ressources propres traditionnelles**

4.16. Les audits sur place effectués par la Cour ont confirmé le bon fonctionnement d'ensemble des systèmes de contrôle et de surveillance des douanes ainsi que de la comptabilité des ressources propres traditionnelles audités. L'examen de la Cour a également porté sur les contrôles réalisés par la Commission dans le cadre de ses inspections, qui ont montré que les systèmes de perception des ressources propres étaient généralement satisfaisants. La gestion de la comptabilité B reste un domaine où la Commission fait état de déficiences.

Entrepôts douaniers

4.17. Le régime suspensif de l'entrepôt douanier permet le stockage de marchandises non communautaires sans qu'elles soient soumises aux droits à l'importation ni aux mesures de politique commerciale, aussi longtemps que les marchandises sont stockées dans des installations ou sous un système d'inventaire agréés en tant qu'entrepôt douanier ⁽¹⁾.

4.18. Sur la base des informations communiquées par les États membres, la Cour estime que 20 % des ressources propres traditionnelles seraient perçues sur des marchandises qui ont précédemment été stockées dans un entrepôt douanier de la Communauté. Le principal risque réside dans le fait que les marchandises peuvent être soustraites à la surveillance douanière et détournées vers le marché intérieur sans que les droits dus ne soient payés ou sans qu'elles ne soient soumises aux autres mesures relatives aux importations. Afin de limiter ce risque, seuls des opérateurs fiables devraient être autorisés à gérer un entrepôt douanier ⁽²⁾, sous la supervision des douanes des États membres. Toutefois, les dispositions juridiques communautaires ne définissent pas de niveau minimal de vérification à réaliser pour que le respect de la législation douanière soit assuré.

⁽¹⁾ Articles 84 à 90 et 98 à 113 du code des douanes communautaire [règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil (JO L 302 du 19.10.1992, p. 1)] et articles 496 à 535 des dispositions d'application du code des douanes communautaire [règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission (JO L 253 du 11.10.1993, p. 1)].

⁽²⁾ Article 86 du code des douanes communautaire.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- La Commission assurera le suivi de cette question avec l'État membre concerné, mais elle estime qu'il peut s'agir d'une erreur locale. Non seulement ses propres contrôles de 2005 sur le régime de l'entrepôt douanier n'ont pas révélé d'erreurs similaires, mais ils ont confirmé que les instructions nationales étaient conformes à la législation communautaire sur ce point.

4.18. Le risque est en outre limité parce que les autorités douanières peuvent exiger une garantie (article 88 du code des douanes communautaire). Si un État membre décide de se passer de garantie et se trouve par la suite dans l'incapacité de recouvrer une dette douanière, la Commission considérera l'État membre comme redevable des ressources propres correspondantes.

De plus, il incombe aux États membres de prévoir les méthodes et la fréquence des contrôles douaniers. Les dispositions légales communautaires ne définissent un niveau minimal de contrôle que dans un nombre limité de cas pour lesquels on considère que des risques spécifiques existent.

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.19. La Cour a examiné les systèmes mis en place pour agréer et superviser les entrepôts douaniers. Elle a constaté que, dans l'ensemble, ces systèmes fonctionnaient de manière satisfaisante. Les faiblesses suivantes ont toutefois été relevées:

- un tiers des dossiers d'agrément examinés ne comportait aucun élément probant quant à la conformité des systèmes de comptabilité matières avec les exigences communautaires ⁽¹³⁾. La Cour a constaté des insuffisances affectant la comptabilité matières et des différences entre la comptabilité matières et les stocks réels dans plusieurs entrepôts douaniers,
- dans quatre des sept États membres visités, l'audit a permis de constater que la sélection des marchandises à examiner par les douanes n'était pas fondée sur les risques ⁽¹⁴⁾ par l'intégration de profils de risque dans le système informatisé de déclaration en douane,
- dans les systèmes de contrôle interne, des déficiences risquant d'entraîner une mise sur le marché intérieur non autorisée et une perte de recettes ont été constatées, à savoir: deux entrepôts douaniers ont utilisé par erreur le même numéro d'identification, et des marchandises importées ont ainsi pu être placées dans un entrepôt douanier autre que celui déclaré en douane; dans un autre cas, un entreposeur qui aurait dû, à chaque sortie de marchandises, présenter celles-ci au bureau de douane utilisait des procédures de sortie simplifiées et non autorisées, contournant ainsi les contrôles,
- la Cour a observé que la fréquence des audits après dédouanement en entrepôts douaniers était si faible que le risque d'une perte de recettes due à la prescription s'en trouvait augmenté ⁽¹⁵⁾. En outre, peu d'éléments probants attestaient que les entrepôts douaniers devant être soumis à ce type d'audits avaient fait l'objet d'une sélection fondée sur une analyse des risques.

Ressource propre TVA

Réserves

4.20. Les réserves constituent un dispositif permettant d'apporter des corrections aux éléments douteux figurant dans les relevés de TVA présentés par les États membres, et ce après le délai réglementaire de quatre ans. Sur les 35 réserves levées en 2007 ⁽¹⁶⁾, neuf portaient sur 1997 ou avant. Au 31 décembre 2007,

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.19.

- La Commission abordera cette question avec les États membres concernés. Le cas échéant, les États membres en cause seront invités à prendre des mesures correctives, lorsqu'il n'est pas remédié aux divergences dans les stocks.
- Cette constatation sera traitée avec l'État membre concerné.
- S'agissant de l'utilisation du même numéro d'autorisation dans deux cas distincts, l'État membre a remédié à la situation et, dans le cadre d'un audit, il a identifié l'ensemble des marchandises, constatant que tous les droits dus avaient été correctement pris en compte. L'État membre améliore également ses systèmes de contrôle interne afin d'éviter que l'erreur ne se reproduise. En ce qui concerne l'utilisation de procédures simplifiées non autorisées, l'État membre en cause a été invité à prendre des mesures correctives.
- À la suite d'un contrôle en 2006, la Commission a déjà abordé cette question avec l'un des États membres concernés, et le suivi est en cours. Elle traitera de cette question avec les trois autres États membres.

4.20. Deux autres réserves antérieures à 1998 devraient être levées prochainement, tandis qu'une visite spéciale aura lieu en 2008, axée précisément sur l'élaboration, avec l'État membre concerné, d'une stratégie permettant de supprimer la réserve émise en 1989.

⁽¹³⁾ Articles 515 et 516 des dispositions d'application du code des douanes communautaire telles que modifiées en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1875/2006 de la Commission (JO L 360 du 19.12.2006, p. 64).

⁽¹⁴⁾ Article 4, point f), des dispositions d'application du code des douanes communautaire.

⁽¹⁵⁾ En vertu de l'article 221, paragraphe 3, du code des douanes communautaires, la communication au débiteur ne peut plus être effectuée après l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date de la naissance de la dette douanière.

⁽¹⁶⁾ Six réserves ont en outre été partiellement levées, à savoir trois en Allemagne et trois en Italie.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

21 réserves relatives à 1997 ou avant (dont deux concernant 1989 et 1993) étaient toujours pendantes (voir **tableau 4.2**).

Tableau 4.2 — Réserves concernant la TVA au 31 décembre 2007

États membres	Nombre de réserves pendantes au 31.12.2006	Réserves émises en 2007	Réserves levées en 2007	Nombre de réserves pendantes au 31.12.2007	Année la plus éloignée sur laquelle ont porté les réserves
Belgique	8	4	4	8	1989
Danemark	1	0	1	0	
Allemagne	17	9	8	18	1999
Grèce	16	3	9	10	1998
Espagne	5	1	0	6	1999
France	3	1	0	4	1993
Irlande	12	0	0	12	1998
Italie	13	3	2	14	1995
Luxembourg	1	0	0	1	1997
Pays-Bas	1	1	0	2	2002
Autriche	8	1	1	8	1995
Portugal	10	2	5	7	1996
Finlande	6	1	0	7	1995
Suède	11	1	3	9	1995
Royaume-Uni	4	3	2	5	1998
Chypre	0	3	0	3	2004
République tchèque	0	1	0	1	2004
Estonie	0	0	0	0	
Lettonie	0	1	0	1	2004
Lituanie	0	2	0	2	2004
Hongrie	0	5	0	5	2004
Malte	0	6	0	6	2004
Pologne	0	3	0	3	2004
Slovaquie	3	2	0	5	2004
Slovénie	0	0	0	0	
Bulgarie	0	0	0	0	
Roumanie	0	0	0	0	
Total	119	53	35	137	

Source: Commission européenne.

4.21. Il n'existe aucun instrument efficace permettant d'assurer que les États membres fournissent des informations adéquates dans des délais clairement définis. La Commission ne peut dès lors se prononcer sur la levée des réserves pendantes. Dans sa recommandation sur la décharge relative à 2006, le Conseil a de nouveau invité la Commission à poursuivre ses efforts, en coopération avec les États membres, pour faire en sorte que les réserves soient levées dans des délais raisonnables.

4.21. Les dispositions légales en vigueur prévoient un équilibre qui reflète le principe de coopération qui doit exister entre la Commission et les États membres. Cependant, la Commission est en train de revoir son mode de gestion des réserves, afin de le rendre plus proactif. Les réserves seront classées en catégories pour permettre de recenser plus facilement celles pour lesquelles une action s'impose. Des visites de gestion, axées uniquement sur les stratégies visant à progresser dans la voie de la levée des réserves, sont en cours d'instauration. En outre, la Commission va adopter une démarche plus proactive, lorsqu'elle cherchera à déterminer si, dans certains cas, l'ouverture d'une procédure d'infraction présenterait des avantages.

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.22. En 2007, les modifications apportées à l'assiette TVA de l'EU-27 à la suite des contrôles effectués par la Commission dans les États membres se sont soldées par une augmentation des ressources TVA globales d'environ 50 millions d'euros. En outre, les révisions à la hausse du RNB de la Grèce (voir point 4.28), qui à leur tour ont eu une incidence sur l'écrêtement ⁽¹⁷⁾, ont donné lieu à une hausse de la contribution TVA de cet État membre d'environ 300 millions d'euros.

4.23. La Cour a examiné les éléments probants à l'appui de la levée des 35 réserves opérée en 2007. Dans l'ensemble, les travaux de la Commission en la matière étaient satisfaisants. Toutefois, le problème ci-après a été mis au jour: lorsque la Commission accepte les données révisées d'un État membre, puis lève la réserve correspondante, il conviendrait qu'elle introduise immédiatement ces données révisées dans sa base de données financière et qu'elle ajuste simultanément le montant dû au titre des ressources propres. Les corrections relatives à quatre réserves qui ont été levées n'ont pas été introduites dans cette base de données et la ressource propre TVA n'a de ce fait pas été correctement calculée.

Suivi de l'application de la directive TVA

4.24. La DG Fiscalité et union douanière (TAXUD) est responsable de la bonne application de la directive sur la TVA. Lorsque la Commission estime qu'un État membre manque aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive, elle peut saisir la Cour de justice après avoir suivi une procédure précontentieuse (procédure en manquement — article 226 du traité instituant la Communauté européenne). En 2007, cela a été le cas à cinq reprises. Sur ces cinq cas, trois avaient une incidence négative sur les ressources propres TVA. S'agissant des deux cas effectivement portés devant la Cour de justice en 2007, 29 mois se sont écoulés en moyenne entre l'enregistrement et l'envoi de la lettre de saisine. Fin 2007, les trois autres cas remontant à 2003-2005 n'avaient toujours pas été portés devant la Cour de justice malgré une décision prise en ce sens en juin 2007.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.23. Les modifications ont désormais été effectuées dans la base de données, leur incidence financière totale se situant juste en deçà de 12 millions d'euros pour les cinq ans d'existence de ces réserves. En outre, de nouvelles procédures étendant la consultation interservices au contenu des rapports de contrôle ont été introduites. Elles devraient permettre d'éviter que cette situation se reproduise.

4.24. Le contexte juridique des États membres, souvent précis et complexe, nécessite une analyse de fond. La Commission accorde une attention particulière à la préparation des affaires relatives à l'interprétation de la législation en matière de fiscalité indirecte, en raison des «ressources propres» en cause et du fait que l'unanimité est requise pour modifier la législation. Parallèlement, la Commission réussit à faire avancer dans à peu près la même proportion les cas dans lesquels il est porté atteinte aux ressources propres et les cas d'application incorrecte du droit communautaire. Dans le cadre de son action visant à faire cesser les infractions, la Commission réclame les montants dus, ainsi que les intérêts de retard correspondants, ce qui n'a toutefois pas d'effet sur sa gestion des cas.

Plus généralement, la Commission a récemment modifié ses procédures pour accroître la fréquence des décisions, afin de limiter les retards qui survenaient lorsque les communications de l'État membre parvenaient peu de temps avant l'étape procédurale suivante, ce qui permet de faire avancer les dossiers dès que l'analyse des informations nouvelles est achevée. Dans le cadre d'une affaire, la Commission risque de succomber pour des motifs de procédure si elle ne tient pas pleinement compte des éléments d'information apportés par les États membres. Enfin, la préparation de la requête à introduire auprès de la Cour de justice peut parfois s'avérer difficile en raison de la complexité des faits, de la législation applicable ou des questions juridiques soulevées.

⁽¹⁷⁾ Conformément aux dispositions de l'article 2, paragraphe 1, point c), de la décision 2000/597/CE, Euratom (JO L 253 du 7.10.2000, p. 42), les assiettes TVA à prendre en compte pour le calcul des contributions TVA des États membres n'excéderont pas 50 % du PNB/RNB de chaque État membre.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.25. Entre-temps, la directive TVA n'a pas été correctement appliquée, ce qui a fort bien pu contribuer à réduire le montant de TVA perçu par les États membres et, partant, a pu avoir une incidence sur les ressources propres fondées sur la TVA.

Ressource propre RNB**Données RNB annuelles**

4.26. Avant le 22 septembre de chaque année, les États membres fournissent à la Commission (Eurostat) des chiffres pour l'agrégat RNB et ses composantes (le questionnaire RNB) couvrant l'année précédente, ainsi que les modifications éventuellement apportées aux chiffres des années antérieures. En même temps que ces chiffres, les États membres transmettent un rapport sur la qualité des données RNB (le rapport de qualité RNB). Ce rapport donne des informations sur le mode de calcul de l'agrégat, une description de tout changement important apporté aux procédures appliquées et aux bases statistiques utilisées, ainsi qu'une explication concernant les révisions apportées aux données antérieures relatives aux RNB ⁽¹⁸⁾. Les données RNB annuelles fournies par les États membres peuvent donner lieu à des ajustements des soldes RNB calculés pour les années antérieures ⁽¹⁹⁾.

4.27. Lors de sa réunion du 25 octobre 2007, le comité RNB a estimé, en tenant dûment compte des réserves existantes, que les données des États membres de l'EU-15 étaient adaptées à une utilisation aux fins des ressources propres. Concernant les États membres de l'EU-12, le comité RNB n'a pas été en mesure d'émettre un avis sur les données, parce que l'analyse des inventaires RNB ⁽²⁰⁾ venait tout juste de commencer (voir point 4.38).

4.28. Les données figurant dans le questionnaire PNB ⁽²¹⁾/RNB de la Grèce pour 2007 ont révélé une augmentation rétroactive comprise entre 8,5 % et 9,9 % pour les exercices 1995 à 2005. Dans le questionnaire PNB/RNB 2006, la Grèce avait transmis des données révisées, faisant apparaître des augmentations de 13 à 26 %, ce qui représente une révision exceptionnellement élevée. Dans la mesure où il considérait ne pas disposer de suffisamment d'informations sur les données révisées et sur les changements méthodologiques sous-jacents communiqués par la Grèce, le comité RNB avait estimé que les séries PNB/RNB existantes non révisées devaient être utilisées aux fins des ressources propres, jusqu'à ce que la Commission ait intégralement vérifié les nouvelles données et communiqué les résultats de ses vérifications au comité RNB ⁽²²⁾.

⁽¹⁸⁾ Article 2, paragraphes 2 et 3, du règlement RNB.

⁽¹⁹⁾ L'article 10, paragraphe 8, du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 dispose que les modifications éventuelles apportées au PNB/RNB des exercices antérieurs donnent lieu, pour chaque État membre concerné, à un ajustement du solde établi. Il dispose également qu'après le 30 septembre de la quatrième année suivant un exercice donné, les modifications éventuelles du PNB/RNB ne sont plus prises en compte, sauf sur les points notifiés avant cette échéance, soit par la Commission, soit par l'État membre.

⁽²⁰⁾ Article 3 du règlement RNB: «Les États membres fournissent à la Commission (Eurostat) [...] un inventaire des procédures et des bases statistiques utilisées pour le calcul du RNB et de ses composantes conformément au SEC 95 [...]».

⁽²¹⁾ Produit national brut.

⁽²²⁾ Voir points 4.24 à 4.26 du rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2006.

4.25. *Toute incidence éventuelle sur la ressource TVA sera prise en compte rétroactivement lorsque la Cour de justice statuera sur les affaires.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.29. En 2007, la Grèce n'a transmis qu'un questionnaire PNB/RNB résumé, sans aucune composante PNB/RNB, ainsi qu'une brève note explicative, au lieu du rapport de qualité. Bien que le comité RNB ait considéré, en tenant dûment compte des réserves existantes, que les nouvelles données PNB/RNB de la Grèce communiquées en 2007 étaient adaptées à une utilisation aux fins des ressources propres (voir point 4.27), il a invité l'Institut national de statistique grec (INS) et Eurostat à poursuivre leur coopération sur les problèmes en suspens, y compris en ce qui concerne certains calculs plus détaillés.

4.30. La Commission avait effectué au préalable des contrôles sur place en juin et septembre 2007 pour vérifier l'inventaire de la Grèce et a procédé à des estimations concernant les chiffres relatifs au PIB ⁽²³⁾ révisés pour l'année de référence 2000. L'augmentation totale correspondait à la révision figurant dans le questionnaire PNB/RNB 2007.

4.31. La Commission et l'Institut national de statistique grec ont mis en place un plan d'action prévoyant des travaux supplémentaires pour finaliser le calcul des composantes des comptes nationaux. En novembre 2007, la Commission a insisté sur le fait qu'il importait de vérifier le rapprochement entre les révisions globales et les changements liés aux réserves spécifiques, ainsi que sur la nécessité pour l'Institut national de statistique grec de fournir une documentation complète à cet égard. Le plan d'action prévoyait également que l'Institut national de statistique grec communique, avant le 10 décembre 2007, les chiffres détaillés officiels en conformité avec le SEC 95 pour la transmission des données de comptabilité nationale ⁽²⁴⁾.

4.32. En l'absence des informations PNB/RNB complètes requises par le règlement RNB (voir point 4.29) et les informations détaillées sur les composantes PNB/RNB, ainsi que la documentation sur les réserves requises par le plan d'action (voir point 4.31) n'étant pas disponibles en février 2008, la Cour n'a été en mesure ni d'examiner le calcul du PNB/RNB relatif aux exercices 1995-2006, ni de vérifier si les réserves spécifiques établies pour la période 1995-2001 concernent les composantes RNB révisées par la Grèce. Par conséquent, la Cour n'a pas pu évaluer l'exactitude des ajustements des soldes RNB pour ces exercices.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.29 à 4.32. Les principales corrections proposées par la Commission pour les chiffres du PIB de la Grèce résultaient d'une mission effectuée dans ce pays; celles-ci ont été présentées de manière détaillée (notamment dans le document GNIC/094) et examinées lors de la réunion du comité RNB du 6 septembre 2007. Les experts des comptes nationaux des États membres présents dans le comité RNB ont soutenu les corrections proposées. Les chiffres PNB/RNB pour 1995-2006 communiqués par la Grèce en octobre 2007 sont conformes à ces corrections. Lors de sa réunion du 25 octobre 2007, le comité RNB a exprimé son soutien en faveur du processus et des résultats des travaux de vérification effectués par Eurostat en coopération avec les experts RNB des États membres et en étroite consultation avec le comité RNB. La Commission assure le suivi du plan d'action mis en œuvre pour finaliser le calcul des composantes des comptes nationaux de la Grèce. Le 14 décembre 2007, l'INS grec a adressé à Eurostat les données du programme de transmission SEC 95. Eurostat a vérifié les données et présenté des commentaires, à la suite desquels l'institut grec a transmis, le 4 mars 2008, des données révisées tenant compte des observations d'Eurostat et comprenant les données de 2007. Eurostat communiquera au comité RNB et à la Cour des comptes les résultats concernant les questions demeurées en suspens dans ses contrôles. À la suite de la demande du comité RNB, la Commission a poursuivi sa coopération avec le service national grec de la statistique pour certains calculs plus détaillés, et s'attend à ce que la plupart des réserves soient levées prochainement. La Commission continuera d'informer le comité RNB et la Cour des comptes de l'évolution de cette question.

⁽²³⁾ Produit intérieur brut.

⁽²⁴⁾ Règlement (CE) n° 1392/2007 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 modifiant le règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil en ce qui concerne la transmission des données de comptabilité nationale (JO L 324 du 10.12.2007, p. 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Réserves

4.33. Au début de 2007, 43 réserves spécifiques concernant le PNB/RNB relatives à la période 1995-2001 étaient pendantes ⁽²⁵⁾. Au cours de l'année 2007, la Commission en a levé 18, laissant ainsi un solde de 25 réserves pendantes à la fin de l'exercice (voir **tableau 4.3**). Ces dernières portent soit sur des sources dépassées sous-jacentes à certaines estimations, soit sur des aspects méthodologiques ou concernant la compilation ⁽²⁶⁾. Le cas de la Grèce mis à part (voir point 4.29), les États membres se sont déjà employés à résoudre la plupart des problèmes à l'origine des réserves lors de la transmission des données RNB annuelles relatives à 2007 ou aux exercices antérieurs.

Tableau 4.3 — Réserves spécifiques concernant le PNB/RNB au 31 décembre 2007

États membres	Nombre de réserves spécifiques pendantes au 31.12.2006	Réserves spécifiques émises en 2007	Réserves spécifiques levées en 2007	Nombre de réserves spécifiques pendantes au 31.12.2007
Belgique	0	0	0	0
Danemark	3	0	3	0
Allemagne	0	0	0	0
Grèce	7	0	0	7
Espagne	5	0	5	0
France	3	0	3	0
Irlande	4	0	4	0
Italie	4	0	0	4
Luxembourg	8	0	0	8
Pays-bas	0	0	0	0
Autriche	0	0	0	0
Portugal	0	0	0	0
Finlande	3	0	3	0
Suède	0	0	0	0
Royaume-uni	6	0	0	6
Total	43	0	18	25

Source: Commission européenne.

4.34. Pour la période allant de 2002 à 2004, des réserves générales ont été émises concernant les données RNB des États membres de l'EU-15, dans l'attente d'une analyse des inventaires RNB mis à jour. Fin 2007, aucune réserve générale n'avait encore été émise concernant les États membres de l'EU-10, dès lors que leurs données RNB relatives à 2004 resteront révisables aux fins des ressources propres jusqu'en septembre 2008.

4.34. En juin 2008, la Commission a émis des réserves générales concernant les données RNB des dix nouveaux États membres et couvrant les années de référence 2004-2006.

⁽²⁵⁾ Les réserves concernant les ressources RNB permettent l'ajustement des données RNB après le délai de quatre ans. Une réserve d'ordre général couvre la totalité des données d'un État membre, tandis qu'une réserve spécifique porte sur des éléments distincts de l'inventaire RNB.

⁽²⁶⁾ Par exemple le non-respect du système européen des comptes (SEC) 95 (pour les exercices à partir de 2002) ou du SEC 79 (pour les exercices allant de 1995 à 2001), des problèmes liés à la méthodologie de passage du SEC 95 au SEC 79, ainsi que des méthodes défectueuses pour l'estimation de certaines composantes.

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.35. La Cour a examiné un échantillon de dix réserves spécifiques levées en 2007, qui concernent l'Espagne, le Danemark et la France. Elle a constaté que les travaux de la Commission visant à permettre la levée des réserves n'a impliqué ni contrôles sur pièces pour corroborer la fiabilité des informations fournies par les États membres par comparaison avec des sources externes, ni contrôles sur place permettant de vérifier directement les agrégats des comptes nationaux. Pour ces raisons, la Cour estime que ces contrôles n'ont pas suffi à fournir une assurance raisonnable quant à l'exactitude des données sous-jacentes modifiées.

4.36. Dans de nombreux cas, la Commission a tardé à demander des informations ou des données supplémentaires aux États membres, puis à analyser les informations reçues.

4.37. En ce qui concerne les critères d'importance relative pour l'établissement de réserves spécifiques, la procédure d'Eurostat pour la gestion des réserves RNB ne prévoit pas de règles particulières permettant de prendre en considération le principe coûts-avantages de manière cohérente ⁽²⁷⁾.

Vérification des inventaires RNB dans les États membres

4.38. Fin 2007, plusieurs États membres ⁽²⁸⁾ n'avaient pas fourni à la Commission l'intégralité de leurs inventaires RNB mis à jour ou nouveaux (y compris les tableaux de processus), alors que le délai avait été fixé au 31 décembre 2006 ⁽²⁹⁾. Ce retard a eu une incidence sur la planification des missions de contrôle sur place prévues par la Commission pour la période 2007-2009. Des visites ont été effectuées dans trois États membres (Grèce, Malte et Estonie) en 2007.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.35. La Commission a effectué des contrôles sur pièces qui ont apporté suffisamment d'informations pour lever les réserves spécifiques mentionnées. Ces contrôles sur pièces n'ont pas démontré la nécessité d'organiser des missions sur place, ni la nécessité de comparer les résultats avec des sources extérieures.

4.36. La lenteur du processus visant à lever les réserves RNB spécifiques mentionnées par la Cour était due à des contraintes liées aux ressources. Les travaux sur ces réserves se sont accélérés depuis lors et les réserves restantes devraient être levées sous peu.

4.37. La Commission émet des réserves concernant des questions spécifiques sur la base d'une évaluation de ses experts, qui tient compte de toutes les informations qualitatives et quantitatives disponibles. Elle estime que cette démarche est prudente et pleinement conforme au principe du coût/bénéfice inscrit dans le règlement (CE, Euratom) n° 1287/2003 du Conseil. Dans les exemples cités par la Cour à la note de bas de page n° 27, l'incidence ne pouvait être quantifiée qu'à la fin des travaux des États membres sur les réserves, et non avant.

4.38. La Commission a dû adapter son plan de contrôle du RNB en raison de la transmission tardive de l'inventaire RNB par certains États membres. Elle n'a cessé d'insister auprès des États membres, notamment au sein du comité RNB, pour qu'ils transmettent leurs inventaires RNB et leurs tableaux de processus dans les délais convenus. Le fait qu'il a fallu adapter le programme des missions RNB n'a pas eu d'incidence sur la qualité des données RNB ni sur leur utilisation dans les procédures budgétaires, étant donné les réserves RNB existantes.

⁽²⁷⁾ Par exemple, l'incidence potentielle de réserves concernant les gardiens d'immeubles et les commissions payées aux agents immobiliers n'était pas significative. À la suite des travaux de l'État membre, l'incidence a été estimée à environ 0,01-0,02 % du PNB. En l'occurrence, le principe consistant à éviter d'affecter des ressources disproportionnées au calcul de postes non significatifs [article 5, paragraphe 2, point b), du règlement RNB] n'a pas été respecté.

⁽²⁸⁾ Le Luxembourg n'a envoyé ni son inventaire ni les tableaux de processus; l'Autriche, Chypre, la France, Malte et le Royaume-Uni n'ont pas envoyé leurs tableaux de processus.

⁽²⁹⁾ Le 31 décembre 2007 pour la Suède (qui a communiqué son inventaire et ses tableaux de processus à la fin du mois de janvier 2008) et le 31 décembre 2009 pour la Roumanie et la Bulgarie.

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.39. En 2007, les agrégats RNB n'ont fait l'objet de vérifications directes que dans le cas particulier de la Grèce. Le but des visites à Malte et en Estonie était principalement d'obtenir des précisions sur les sources et les méthodes utilisées pour calculer le RNB. La Cour a, dans le passé, encouragé la Commission à procéder à des vérifications directes afin de s'assurer que les États membres utilisent effectivement les procédures décrites dans leurs inventaires RNB ⁽³⁰⁾.

Conclusions générales et recommandations

4.40. Sur la base de ses travaux d'audit, et eu égard à leur étendue (voir points 4.4 et 4.9), la Cour estime, en conclusion, que:

- les déclarations et les paiements des États membres relatifs aux ressources propres,
- le calcul, par la Commission, des contributions des États membres sur la base des données TVA et RNB communiquées par ceux-ci,
- ainsi que les autres types de recettes

sont exempts d'erreurs significatives.

4.41. Sur la base de l'évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance correspondants, la Cour juge ceux-ci efficaces (voir **annexe 4.1**). Toutefois, elle attire l'attention sur les faiblesses dont il est fait état dans le présent chapitre, qui, si elles n'affectent pas de manière significative l'efficacité d'ensemble des systèmes, ne doivent pas être perdues de vue.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.39. La méthode de validation retenue par la Commission se fonde essentiellement sur la vérification et l'amélioration de la fiabilité et de l'adéquation des sources et méthodes employées pour la compilation des données RNB et leur conformité avec le système européen des comptes (SEC 95). En 2008 et 2009, la Commission poursuivra son contrôle direct au sens indiqué par la Cour.

4.41. Bien que la Cour ait jugé les systèmes globalement satisfaisants, elle a estimé à l'annexe 4.1 que la gestion des réserves TVA n'était que partiellement efficace, ce qui tient essentiellement à la gestion des réserves pendantes depuis très longtemps. La Commission, en coopération étroite avec les États membres concernés, prend actuellement des mesures visant à régler cette question. Elle estime toutefois que l'évaluation de la Cour est sévère.

Même si la Cour estime que, dans leur ensemble, les systèmes RNB sont efficaces, elle considère, dans le tableau récapitulatif de l'annexe 4.1, qu'une vérification plus directe devrait avoir lieu pendant les contrôles du RNB des États membres. La Commission est d'avis que son action visant à lever les réserves RNB des États membres repose sur une vérification approfondie des données et informations d'accompagnement (voir la réponse au point 4.35). Elle a cependant entamé une vérification directe en 2007, au sens indiqué par la Cour, dans le cadre de son nouveau cycle de trois ans pour le contrôle du RNB, et elle continuera de procéder de la sorte en 2008 et 2009.

⁽³⁰⁾ Voir annexe 4.1 du rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2006.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Ressources propres traditionnelles

4.42. La Commission devrait poursuivre ses efforts pour assurer que la comptabilité B est utilisée de manière adéquate (voir points 4.14 et 4.16). L'audit du régime de l'entrepôt douanier a montré qu'il conviendrait de renforcer les contrôles y afférents (point 4.19).

Ressource propre TVA

4.43. La Commission ne dispose toujours d'aucun moyen efficace de garantir que les États membres fournissent des informations adéquates en temps utile pour lui permettre de lever les réserves pendantes pour le calcul des ressources propres provenant de la TVA. Il conviendrait que la Commission continue à étudier les mesures qu'elle peut prendre pour mettre la pression sur les États membres concernés par des réserves pendantes depuis très longtemps (point 4.21).

Ressource propre RNB

4.44. Les chiffres mis à jour pour la Grèce ne comprenaient pas les précisions nécessaires à la Cour pour vérifier l'exactitude des ajustements des soldes RNB, en particulier pour la période 1995-2001 (point 4.32).

4.45. En 2007, 18 réserves ont été levées sans qu'il ait été procédé à des contrôles sur pièces concernant la fiabilité des informations communiquées par les États membres par comparaison avec des sources externes ou à des visites de contrôle sur place permettant d'effectuer des vérifications directes (point 4.35). Il conviendrait que la Commission applique une telle approche de contrôle dans le cadre de ses visites sur place pour la vérification des inventaires en 2008, afin de pouvoir mieux apprécier la comparabilité, la fiabilité et l'exhaustivité des données RNB des États membres (point 4.39).

4.42. La Commission inspecte régulièrement les systèmes de contrôle en douane des États membres, ainsi que leur gestion de la comptabilité B. Elle traitera des défaillances détectées par la Cour avec les États membres en cause et prendra, le cas échéant, des mesures pour recouvrer des montants de ressources propres ou des intérêts éventuellement dus.

4.43. Les dispositions légales en vigueur prévoient un équilibre qui reflète le principe de coopération qui doit exister entre la Commission et les États membres. La Commission classera les réserves en catégories, en effectuant des visites de gestion axées uniquement sur la mise en place de stratégies permettant de lever les réserves, et va adopter une démarche plus proactive lorsqu'elle cherchera à déterminer si, dans certains cas, l'ouverture d'une procédure d'infraction présenterait des avantages.

4.44. La Commission a effectué une mission en Grèce en juin 2007, à laquelle ont participé des experts d'autres États membres. Les corrections détaillées apportées aux chiffres du PNB grec ont été intégralement expliquées lors de la réunion du comité RNB du 6 septembre 2007. Les experts des comptes nationaux des États membres présents dans le comité RNB ont approuvé les corrections proposées (voir la réponse complète aux points 4.29-4.32).

4.45. La Commission a effectué des contrôles sur pièces qui ont apporté suffisamment d'informations pour lever les réserves spécifiques mentionnées au point 4.35. Les résultats de ces contrôles sur pièces n'ont pas montré la nécessité d'effectuer des visites de contrôle sur place ou des comparaisons avec des sources extérieures.

La validation des données RNB des États membres par la Commission se fonde essentiellement sur la vérification et l'amélioration de la fiabilité et de l'adéquation des sources et méthodes employées pour la compilation des données RNB et leur conformité avec le système européen des comptes (SEC 95). En 2008 et 2009, la Commission poursuivra ses vérifications directes au sens indiqué par la Cour.

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

4.46. Les résultats du suivi, par la Cour, des observations formulées récemment dans des rapports annuels figurent à l'**annexe 4.2**.

ANNEXE 4.1

Évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance ⁽¹⁾

Type de recettes	Contrôle interne clé					Évaluation globale
	Contrôles réalisés par la Commission dans les États membres ⁽²⁾	Contrôles sur pièces réalisés par la Commission	Gestion des recettes	Gestion des réserves ⁽³⁾	Surveillance douanière au niveau national dans les États membres audités	
Ressources propres traditionnelles				s.o.		
TVA					s.o.	
RNB					s.o.	

⁽¹⁾ Voir la limitation de l'étendue des travaux mentionnée aux points 4.4 et 4.9.

⁽²⁾ S'agissant des contrôles relatifs au RNB réalisés par la Commission dans les États membres, l'examen des sources et des méthodes définies dans les inventaires est jugé efficace, tandis que la méthode de la vérification directe n'est pas suffisamment appliquée et, de ce fait, n'est que partiellement efficace.

⁽³⁾ Des améliorations sont nécessaires concernant la gestion des réserves TVA, notamment pour permettre la levée des réserves en suspens depuis longtemps.

Légende

	Efficace
	Partiellement efficace
	Inefficace
s.o.	Sans objet

Suivi des observations formulées précédemment par la Cour

Observation de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse de la Commission
<i>Ressources propres traditionnelles: contingents tarifaires agricoles</i>			
Au point 4.13 du rapport annuel relatif à l'exercice 2006, la Cour faisait observer que les garanties qui sont constituées en vue d'importations et d'exportations de produits agricoles soumis au régime de contingentement tarifaire et gérés par une licence d'importation ou d'exportation, et qui restent acquises, deviennent une ressource de l'État membre en cause. La Cour estime qu'une telle garantie devrait faire partie des ressources propres des Communautés et que les montants en cause devraient être mis à la disposition de la Commission. Celle-ci a été invitée à clarifier ce point.	La Commission a fourni à la Cour des données détaillées concernant les garanties qui sont constituées en vue d'importations et d'exportations de produits agricoles gérés par une licence d'importation ou d'exportation, et qui restent acquises, pour les sept dernières années. Sur la base de ces informations, la Cour estime que la moyenne annuelle correspond à quelque 16 millions d'euros, dont 3 millions d'euros pour des garanties au titre du régime de contingentement tarifaire.	Comme elle l'a indiqué dans sa réponse au point 4.13, la Commission devait faire part des observations de la Cour dans l'enceinte appropriée, afin d'éclaircir cette question. Cela est maintenant prévu pour 2008.	Cette question figure à l'ordre du jour des travaux du comité consultatif des ressources propres en juillet 2008, afin de poursuivre la discussion avec les États membres.
<i>Ressources propres traditionnelles: des droits potentiels font l'objet de discussions entre la Commission et l'Allemagne</i>			
Au point 3.23 du rapport annuel relatif à l'exercice 2004, la Cour faisait observer qu'en 2003 l'Allemagne avait supprimé de sa comptabilité B quelques inscriptions pour un montant de 40,1 millions d'euros sans fournir aucune explication complète concernant cette réduction. En 2005, la Cour indiquait que des droits potentiels correspondant à un montant de 22,7 millions d'euros faisaient encore l'objet de discussions entre la Commission et l'Allemagne. Cette situation était toujours d'actualité en 2006.	Le solde de 22,7 millions d'euros faisait toujours l'objet de discussions en 2007. La Commission a demandé à l'Allemagne de fournir la répartition entre les dettes garanties et les dettes non garanties de la comptabilité B et d'utiliser ces données pour évaluer l'assurance concernant les montants susceptibles d'être finalement recouvrés.	Il convient d'établir le montant définitif à recouvrer afin de clore enfin cette affaire.	Comme l'a indiqué la Cour, l'Allemagne a été invitée à fournir la répartition entre les dettes garanties et les dettes non garanties de la comptabilité B, afin que soit obtenue l'assurance qu'aucun montant supplémentaire n'est dû.
<i>Ressource propre RNB: politique en matière de révision (comprenant le suivi de la révision concernant la Grèce)</i>			
Dans le rapport annuel relatif à l'exercice 2006, la Cour a formulé plusieurs observations sur la révision concernant la Grèce (points 4.24 à 4.26) et, au point 4.32, elle a recommandé que la Commission: a) établisse des règles en matière de communication et soit avertie, en même temps que le comité RNB, des révisions majeures; b) mette en œuvre une politique coordonnée pour les révisions des données des comptes nationaux, notamment en ce qui concerne la nécessité d'une analyse comparative régulière;	a) et b) Le 26 avril 2007, le comité RNB a exprimé un avis globalement positif concernant les orientations proposées par le comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements (CMFB), notamment sur la coordination et la communication des révisions majeures nécessitées par des modifications dans les concepts, les définitions ou les classifications au sein de l'Union européenne (y compris la définition de critères communs tous les cinq ans). Cependant, certains États membres souhaitent conserver le droit de procéder à des révisions en dehors du calendrier convenu. Le 13 novembre 2007, le Conseil ECOFIN a accueilli favorablement les orientations sur la communication des révisions importantes en matière de statistiques, telles que définies par le CMFB, et a invité les États membres à suivre ces orientations.	a) et b) Malgré les progrès réalisés dans la définition de règles concernant la communication des révisions majeures, aucune politique commune en matière de révision n'a encore été mise en œuvre dans l'Union européenne. Eurostat devrait poursuivre ses discussions sur ce sujet avec les États membres.	a) et b) La Commission assurera le suivi de l'application des orientations proposées par le comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements (CMFB) sur la communication des révisions majeures par les États membres. La Commission poursuit les discussions avec les États membres sur une politique commune de révision. Eurostat a présenté un autre document à la réunion du groupe de travail Comptes nationaux en mai 2008. Le groupe a approuvé les principes contenus dans le document, qui sera également présenté à la réunion du CMFB de juin 2008.

Observation de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse de la Commission
c) veille à ce que les conclusions tirées du contrôle de l'inventaire grec soient disponibles suffisamment tôt pour permettre l'intégration des données corrigées dans les comptes relatifs à l'exercice 2007.	c) Voir points 4.28 à 4.32.	c) Bien que les nouvelles données PNB/RNB pour la Grèce communiquées en 2007 aient été considérées comme appropriées par le comité RNB pour une utilisation aux fins de ressources propres, les chiffres ne sont pas encore définitifs (il existe des réserves spécifiques pour la période 1995-2001, des réserves générales pour les années 2002-2004 et la règle des quatre ans s'applique pour les années suivantes). Eurostat devrait poursuivre ses travaux, en coopération avec la Grèce, en 2008, afin d'achever la vérification de l'inventaire RNB et des données de la Grèce, ainsi que pour lever les réserves spécifiques.	c) <i>À la suite de la demande du comité RNB d'octobre 2007, Eurostat a poursuivi sa coopération avec le service national grec de la statistique et s'attend à ce que la plupart des réserves soient levées en 2008. La Commission continuera d'informer le comité RNB et la Cour des comptes de l'évolution de cette question.</i>

CHAPITRE 5

Agriculture et ressources naturelles

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	5.1-5.7
Caractéristiques du groupe de politiques Agriculture et ressources naturelles	5.3-5.7
Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance	5.8-5.58
Étendue de l'audit	5.8-5.11
Légalité et régularité des opérations sous-jacentes	5.12-5.16
Évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance	5.17-5.49
Domaine politique Agriculture et développement rural	5.17-5.48
Domaines politiques Environnement, Pêche, ainsi que Santé et protection des consommateurs	5.49
Conclusions générales et recommandations	5.50-5.58
Suivi des observations antérieures	5.59-5.67
L'organisation commune de marché dans le secteur du tabac brut	5.59-5.60
La gestion et la supervision, par la Commission, de mesures de lutte et de dépenses concernant la fièvre aphteuse	5.61-5.65
Évaluation du revenu agricole par la Commission	5.66-5.67

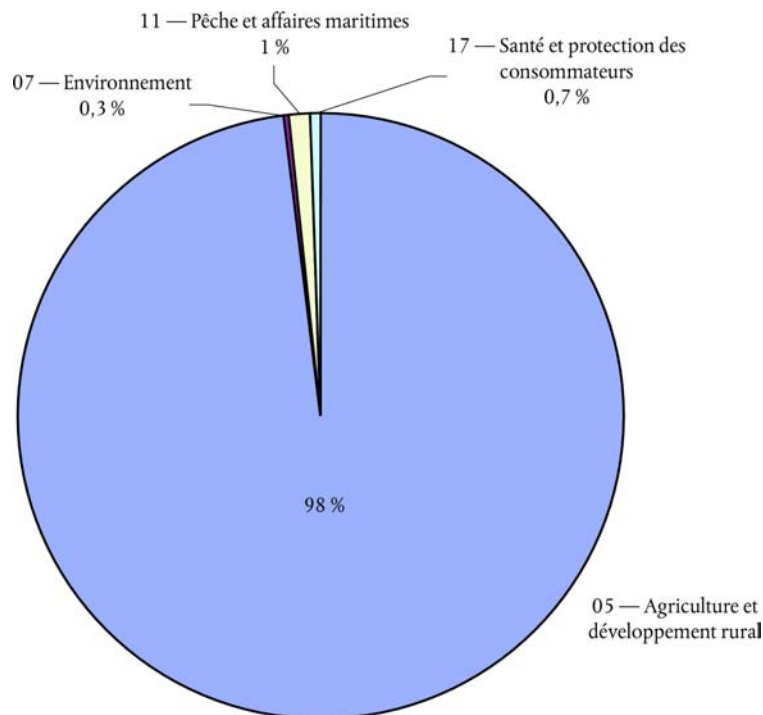
OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

5.1. Le présent chapitre porte sur les constatations de la Cour relatives au groupe de politiques Agriculture et ressources naturelles, qui comprend les domaines politiques suivants: 05 — Agriculture et développement rural, 07 — Environnement, 11 — Pêche et affaires maritimes et 17 — Santé et protection des consommateurs. En 2007, les engagements se sont élevés à 53 253 millions d'euros au total et les paiements à 51 044 millions d'euros ⁽¹⁾. Le **graphique 5.1** montre la répartition de ces paiements par domaine politique. De plus amples informations sur les dépenses pour cet exercice figurent à l'**annexe I** du présent rapport. Ces dépenses relèvent principalement de la rubrique Conservation et gestion des ressources naturelles ⁽²⁾ du cadre financier. Les résultats de l'audit relatif aux dépenses du FEOGA-Orientation encourues en 2007 pour la période de programmation 2000-2006 (3 449 millions d'euros) figurent au chapitre 6 — Cohésion.

Graphique 5.1 — Agriculture et ressources naturelles (à l'exclusion des dépenses de fonctionnement) — ventilation des paiements par domaine politique



Montant total des paiements en 2007: 51 044 millions d'euros

Source: Comptes annuels des Communautés européennes relatifs à l'exercice 2007, volume II, annexe B.

⁽¹⁾ Source: Comptes annuels des Communautés européennes relatifs à l'exercice 2007, volume II, annexe B.

⁽²⁾ Le domaine politique Santé et protection des consommateurs comprend également les dépenses relevant des rubriques 2 et 3b du cadre financier.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.2. En vertu du traité, la Commission est globalement responsable de l'exécution du budget de l'UE. Pratiquement toutes les dépenses relevant de l'agriculture et du développement rural sont effectuées dans le cadre de la gestion partagée. S'agissant des autres domaines, les crédits budgétaires font l'objet d'une gestion centralisée directe ou indirecte, à l'exception du Fonds européen pour la pêche, dont la gestion est partagée sur la base de programmes pluriannuels.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.2. La législation communautaire prévoit un système global de gestion et de contrôle des dépenses agricoles qui repose sur quatre niveaux complémentaires:

- a) une structure administrative obligatoire au niveau des États membres, axée sur la mise en place d'organismes payeurs agréés;
- b) des systèmes détaillés de contrôle et des sanctions dissuasives;
- c) des contrôles ex post effectués par des organismes d'audit indépendants sur les comptes annuels des organismes payeurs et sur le fonctionnement de leurs procédures de contrôle interne et par des services spéciaux sur les mesures d'aide autres que les paiements directs couverts par le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC);
- d) un apurement des comptes réalisé par la Commission (à la fois apurement financier annuel et apurement de conformité pluriannuel).

Pris ensemble, ces quatre niveaux constituent une base qui permet à la Commission d'obtenir une assurance raisonnable quant à l'efficacité de la gestion du risque d'erreur relative à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes dans le secteur agricole.

Caractéristiques du groupe de politiques Agriculture et ressources naturelles

5.3. Le régime de paiement unique (RPU) financé par le FEAGA a été mis en place afin de supprimer le lien entre la production agricole et les paiements en faveur des exploitants agricoles («découplage»). Pour être éligibles au RPU, ces derniers doivent tout d'abord obtenir des «droits» dont le nombre et la valeur ont été calculés par les autorités nationales suivant l'un des modèles prévus par la réglementation communautaire ⁽³⁾. Chaque droit associé à un hectare de terre éligible déclaré par l'exploitant agricole et maintenu dans de bonnes conditions agricoles et environnementales donne lieu à un paiement au titre du RPU, au moins jusqu'en 2013. Le RPU a pris de l'ampleur et représente à présent 55 % des dépenses (28 199 millions d'euros), contre 12 % (6 260 millions d'euros) pour les paiements directs couplés

⁽³⁾ Dans le cadre du *modèle historique*, chaque exploitant agricole se voit octroyer des droits sur la base du montant moyen de l'aide qu'il a reçue et de la surface exploitée au cours de la période de référence 2000-2002. Suivant le *modèle régional*, tous les droits d'une région ont la même valeur forfaitaire, et l'exploitant agricole obtient un droit pour chaque hectare éligible déclaré pendant l'année d'introduction de la demande. Le *modèle hybride* associe l'élément historique à un montant forfaitaire et, lorsqu'il est *dynamique*, l'élément historique diminue chaque année, le système devenant essentiellement forfaitaire.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

et 10 % (4 869 millions d'euros) pour les mesures d'intervention sur les marchés agricoles. Il est appliqué dans 17 États membres et devrait l'être également dans les 10 autres ⁽⁴⁾ à compter de 2010.

5.4. Les *paiements directs couplés* financés par le FEAGA: avec l'introduction du RPU, la majorité des exploitants agricoles sont payés indépendamment du volume réel de la production. Certains régimes d'aide restent néanmoins couplés à la production ⁽⁵⁾, ou peuvent l'être ⁽⁶⁾, afin d'éviter l'abandon de celle-ci. Les montants en jeu diminuent à mesure que le RPU est étendu à de nouveaux produits et à de nouveaux États membres.

5.5. Les *mesures d'intervention sur les marchés agricoles* financées par le FEAGA: les principales mesures sont le stockage d'intervention et les restitutions à l'exportation. Les dépenses ont considérablement diminué ces dernières années en raison des choix politiques effectués dans le cadre des récentes réformes de la PAC et également du fait que la demande de produits agricoles et les prix sur les marchés correspondants ont augmenté.

5.6. Les dépenses en matière de *développement rural* sont financées par le Feader. Elles couvrent un grand nombre de mesures, comme les régimes agroenvironnementaux, les montants compensatoires pour l'agriculture dans les zones défavorisées, les investissements dans les exploitations agricoles et les infrastructures dans les zones rurales.

5.7. Les domaines *Environnement, Pêche et affaires maritimes, ainsi que Santé et protection des consommateurs* sont gérés par la Commission dans le cadre de systèmes de contrôle spécifiques. Ceux-ci couvrent les mesures relatives à la protection de l'environnement et des consommateurs et au bien-être des animaux, ainsi que les accords internationaux de pêche et le Fonds européen pour la pêche.

⁽⁴⁾ Les États qui ont adhéré à l'UE en 2004 et en 2007, à l'exception de la Slovaquie et de Malte, appliquent actuellement une version simplifiée du RPU appelée régime de paiement unique à la surface (RPUS), dans la mesure où les exploitants agricoles n'ont pas bénéficié de subventions communautaires au cours de la période de référence.

⁽⁵⁾ La prime spéciale à la qualité pour le blé dur, la prime aux protéagineux, l'aide spécifique au riz, le paiement à la surface pour les fruits à coque et l'aide aux cultures énergétiques restent couplés. Les aides au coton et aux pommes de terre féculières demeurent partiellement couplées.

⁽⁶⁾ Ces régimes concernent en particulier les aides aux grandes cultures, à la viande ovine et caprine, à la viande bovine, au houblon et aux semences. L'aide au tabac peut rester partiellement couplée, et une aide spécifique au maintien des oliveraies peut être accordée si l'État membre en décide ainsi.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE
DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE**Étendue de l'audit**

5.8. Afin d'obtenir l'assurance que les opérations sous-jacentes aux comptes de l'UE sont légales et régulières, la Cour a testé un échantillon statistique représentatif de 196 opérations couvrant l'ensemble des dépenses sur lesquelles porte le présent chapitre (voir point 5.1).

5.9. S'agissant de son évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance, la Cour a réalisé un audit approfondi des systèmes d'établissement des droits RPU et des modalités de calcul des paiements correspondants dans tous les États membres qui ont appliqué le RPU, à l'exception de la Slovénie et de Malte. En 2007, elle a examiné la fiabilité des systèmes de contrôle et de surveillance des demandes relatives au régime de paiement unique auprès d'organismes payeurs sélectionnés en Finlande, en France, en Grèce, aux Pays-Bas, en Italie, au Portugal, en Suède, en Espagne (Andalousie) et au Royaume-Uni (Angleterre) ⁽⁷⁾.

5.10. La Cour a également testé les systèmes de contrôle et de surveillance pour les paiements directs couplés dans six États membres ⁽⁸⁾. L'audit a porté sur l'évaluation du fonctionnement des contrôles administratifs de l'ensemble des demandes, ainsi que sur la sélection et la réalisation, par les organismes payeurs, de contrôles dans les exploitations pour un échantillon de 5 % minimum des demandes (selon le régime concerné). En outre, les auditeurs de la Cour ont réexécuté un certain nombre de contrôles sur place.

5.11. La Cour a également examiné les certificats et les rapports des organismes de certification, ainsi que, pour 34 organismes payeurs, les déclarations d'assurance de leur directeur et les opinions correspondantes des organismes de certification. Les éléments justificatifs des réserves dont ont été assortis les certificats délivrés à cinq autres organismes payeurs ont aussi été examinés. Quatre organismes de certification ont fait l'objet d'une visite destinée à évaluer l'étendue et la qualité de leurs travaux. La Cour a par ailleurs audité les trois décisions de conformité adoptées en 2007 ⁽⁹⁾.

⁽⁷⁾ Les dix premiers États membres qui ont appliqué le RPU ont été contrôlés en 2006. Voir le rapport annuel relatif à l'exercice 2006, points 5.15 à 5.38.

⁽⁸⁾ L'Allemagne (Bavière), l'Italie (AGEA) et le Portugal, qui ont introduit le RPU en 2005, ainsi que la France, la Grèce et l'Espagne (Castille-et-León), qui l'ont fait en 2006.

⁽⁹⁾ Décision 2007/243/CE de la Commission (JO L 106 du 24.4.2007, p. 55), décision 2007/647/CE de la Commission (JO L 261 du 6.10.2007, p. 28) et décision 2008/68/CE de la Commission (JO L 18 du 23.1.2008, p. 12).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes

5.12. Sur la base des résultats de ses travaux d'audit, la Cour conclut que les opérations sous-jacentes au groupe de politiques en cause sont, dans leur ensemble, affectées par un niveau significatif d'erreurs concernant la légalité et/ou la régularité. Le contrôle de la Cour a montré que la fréquence et l'incidence des erreurs affectant les paiements n'étaient pas du même ordre pour tous les domaines politiques. La Cour rappelle que les dépenses en matière de développement rural sont particulièrement exposées à des erreurs et constate à cet égard que le rapport annuel d'activité du directeur général de l'agriculture est assorti d'une réserve générale en ce qui concerne ces dépenses.

5.13. Sur les 196 opérations examinées, 61 étaient affectées par des erreurs. Environ deux tiers de celles-ci (40) étaient classées comme «graves». Le niveau d'erreur concernant l'éligibilité, la précision et la réalité des opérations était significatif, de sorte que, selon les estimations, le taux global d'erreur se situe entre 2 % et 5 %. Cette valeur estimative n'est pas très éloignée de celle obtenue l'an dernier, mais elle ne tient pas compte de certaines erreurs graves qui n'ont pu être quantifiées. S'agissant des opérations examinées par la Cour, ces erreurs étaient beaucoup plus fréquentes dans le domaine du développement rural qu'en ce qui concerne les opérations financées par le FEAGA. Le développement rural représente une part disproportionnée élevée du taux d'erreur global: s'agissant des dépenses relevant du FEAGA, la Cour estime que le taux d'erreur est légèrement inférieur à 2 %. Les exemples ci-après illustrent la nature des principales erreurs relevées.

5.12-5.13. La Commission s'efforce d'assurer que les systèmes de surveillance et de contrôle détectent et corrigent efficacement les erreurs, tout en tenant dûment compte des coûts et avantages découlant de la réalisation de contrôles sur place.

Concernant l'agriculture et le développement rural, la Commission souligne la constatation de la Cour selon laquelle le taux d'erreur global le plus probable n'est pas significativement différent de celui indiqué pour l'an dernier dans sa déclaration d'assurance 2006. Les statistiques de contrôle reçues des États membres indiquent également que le taux d'erreur relevé au niveau des bénéficiaires finals au titre du FEAGA, soit environ 85 % des dépenses totales en faveur de l'agriculture et du développement rural, est inférieur au seuil de signification.

La Commission partage l'avis de la Cour selon lequel les dépenses en matière de développement rural, notamment en raison des mesures agroenvironnementales, sont exposées à un niveau d'erreur plus élevé que les dépenses au titre du FEAGA. Même si, à la demande explicite de la Commission, les États membres ont fourni pour la première fois des statistiques de contrôle détaillées, ces données sont incomplètes et n'ont pas encore été vérifiées et validées par les organismes de certification. C'est pour cette raison et dans l'attente de discussions futures sur le niveau d'erreur tolérable avec différentes institutions que le directeur général de la DG AGRI a émis dans son rapport annuel d'activités pour 2007 (RAA 2007) une réserve au sujet du développement rural.

Les dépenses de 2007 en faveur de l'agriculture et du développement rural susceptibles d'être exclues du financement communautaire par de futures décisions de conformité atteignent un montant estimé à 439 millions EUR, auquel s'ajoutent 152 millions EUR de recouvrements auprès des bénéficiaires finals ⁽¹⁾.

Comme l'indique son RAA 2007, la direction générale de la santé et des consommateurs (DG SANCO) est convaincue que ses opérations ne sont pas affectées par un niveau significatif d'erreur concernant la légalité et la régularité, étant donné que le taux résiduel d'erreur s'établit à 1,6 %, soit à un niveau inférieur au seuil de signification de 2 %.

Selon le RAA de la direction générale de l'environnement (DG ENV) pour 2007, les systèmes de contrôle et les mécanismes d'identification des insuffisances n'ont cessé d'évoluer et des compléments leur sont apportés le cas échéant. Ces mécanismes d'alerte n'ont pas révélé d'insuffisance, d'erreur ou de risque qui pourraient être qualifiés de significatifs et donner lieu à des réserves, selon les lignes directrices relatives aux critères de matérialité figurant dans la circulaire RAA, sauf dans le domaine des audits ex post; en effet, compte tenu de la recommandation des auditeurs ex post au sujet du niveau des ordres de recouvrement et considérant la hausse régulière de ce niveau au cours des dernières années, une réserve a été émise concernant les dépenses déclarées par les bénéficiaires de subventions à l'action, car le seuil de signification avait été dépassé de 0,6 %.

⁽¹⁾ En 2007, les recouvrements se sont élevés à 607 millions EUR pour les corrections financières et à 247 millions EUR pour les montants récupérés par les États membres auprès des bénéficiaires finals (voir chapitre 6 des notes qui accompagnent les comptes annuels 2007).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.14. S'agissant du FEAGA, les erreurs ci-après ont été relevées dans l'échantillon de la Cour:

a) RPU: les exploitants agricoles ont fait des surdéclarations et/ou les droits ont été mal calculés, ce qui s'est traduit par des paiements incorrects;

b) RPU: certains demandeurs dans le secteur de l'huile d'olive ont bénéficié de paiements indus, des droits supplémentaires leur ayant été octroyés au titre de la réserve nationale bien qu'ils n'y fussent pas éligibles (Espagne); le bénéficiaire contrôlé a perçu un montant largement supérieur au montant moyen versé au cours de la période de référence (1999-2002) alors qu'il ne satisfaisait pas aux critères d'investissement du programme au titre duquel les droits supplémentaires lui ont été octroyés;

c) RPU: dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2006 ⁽¹⁰⁾, la Cour a souligné qu'en Grèce, en Espagne et en Italie, les données relatives au SIG oléicole n'étaient ni complètes ni fiables, et qu'elles pouvaient avoir une incidence sur l'intégration du régime d'aide à la production d'huile d'olive dans le système. Ces insuffisances persistent en Italie et en Grèce, où quatre opérations auditées sur cinq comportaient des erreurs, dont certaines ont donné lieu à d'importants paiements indus;

5.14. Alors que les opérations contrôlées visent à être représentatives du groupe de politiques dans son ensemble, les erreurs découvertes ne permettent pas nécessairement de tirer des conclusions sur le fonctionnement des aides individuelles. Les erreurs observées par la Cour qui sont énumérées ci-dessous ne sont reconnues qu'en partie par la Commission et les États membres concernés.

a) Les audits effectués par les services de la Commission ont montré qu'en règle générale le calcul des droits se déroulait conformément à la législation applicable et que les contrôles administratifs et sur place fonctionnaient généralement bien. Les problèmes font l'objet d'un suivi dans le cadre de l'apurement de conformité.

S'agissant des paiements découlant d'attributions erronées de droits, le règlement applicable prévoit que l'agriculteur ne devra pas rembourser le montant en question si l'erreur dans l'attribution des droits est le fait de l'administration nationale et si cette erreur ne pouvait raisonnablement être décelée par l'agriculteur. La Commission considère que l'apurement de conformité est un instrument efficace qui permet de couvrir le risque encouru par le Fonds tout en respectant la confiance légitime des exploitants.

b) Les constatations de la Cour à cet égard, qui étaient connues de la Commission de par ses propres missions d'audit, font déjà l'objet d'un apurement de conformité.

c) Sur la base de ses propres constatations issues de l'audit, la Commission a déjà entamé un apurement de conformité en ce qui concerne les déficiences systémiques du système de contrôle de la Grèce, y compris pour le calcul des droits ⁽²⁾.

Les données relatives au système d'information géographique (SIG) oléicole ne servent qu'à un contrôle de cohérence avant le paiement à la production d'huile d'olive. Comme les droits octroyés reposent sur les paiements à la production d'huile d'olive, il n'y a aucun lien direct entre le SIG et la valeur des droits attribués. Les droits sont réguliers et légaux s'ils ont été calculés sur la base du montant payé au cours de la période de référence ⁽³⁾. Il ressort de l'audit des systèmes effectué par la Cour sur l'établissement de droits en Grèce que les droits issus du secteur de l'huile d'olive ont été systématiquement sous-estimés.

⁽¹⁰⁾ Points 5.82 à 5.84.

⁽²⁾ Lettres de juin 2006 et d'avril 2007.

⁽³⁾ Règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- d) paiements directs couplés: d'importants paiements indus résultant d'écarts entre les surfaces déclarées et mesurées ont été constatés dans les secteurs des fruits à coque et des raisins secs (Espagne et Grèce); dans un cas, des différences notables et inexpliquées ont été relevées entre le nombre d'ovins inscrits dans le registre de l'exploitant agricole, sur la base duquel l'aide de l'UE a été versée, et le nombre réellement recensé (Espagne);
- e) autres régimes (hors SIGC): les erreurs concernent les retenues illégales sur les paiements en faveur des exploitants agricoles ⁽¹¹⁾ et le fait qu'aucun intérêt ne soit dû sur les dettes (plusieurs États membres), les déficiences affectant les contrôles des restitutions à l'exportation (Portugal) et la disparition de riz des stocks publics (Grèce).

5.15. S'agissant des opérations de développement rural, la Cour a relevé les types d'erreur suivants:

- a) régimes agroenvironnementaux: dans neuf des 13 cas audités, les exploitants agricoles ne remplissaient pas toutes les conditions d'éligibilité (France et Irlande);
- b) bonifications d'intérêts: les procédures en vigueur ne garantissent pas une piste d'audit suffisante, de sorte que la régularité du paiement des subventions communautaires aux bénéficiaires finals ne peut être vérifiée (France). En outre, les irrégularités détectées dans le cadre des inspections réalisées par les États membres n'ont pas été prises en considération pour le calcul des demandes de paiement présentées à la Commission, ce qui s'est traduit par la déclaration de dépenses indues imputées sur les comptes de l'UE.

5.16. S'agissant de l'environnement, de la pêche, ainsi que de la santé et de la protection des consommateurs, les paiements contrôlés ont fait apparaître les erreurs suivantes:

- a) les projets financés par l'instrument LIFE comportaient des dépenses inéligibles;
- b) la documentation présentée pour attester que les travaux facturés avaient véritablement été effectués était insuffisante (Espagne);

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- d) *La mise en œuvre du régime d'aide aux raisins secs en Grèce fait l'objet de procédures répétées et continues d'apurement de conformité.*

- e) *La Commission et l'État membre concerné ne partagent pas l'avis de la Cour quant à l'illégalité des retenues sur les paiements en faveur des exploitants agricoles.*

En ce qui concerne le cas des restitutions à l'exportation, la Commission note que l'opération n'était pas entachée d'une erreur quantifiable.

5.15.

- a) *Un grand nombre d'erreurs qui ont une forte incidence financière concernent la tenue des registres sur la réduction des nitrates au niveau de l'exploitation et non au niveau de la parcelle et l'absence de clôtures permanentes destinées à protéger les cours d'eau. S'agissant de la question des clôtures, la Commission considère que l'objectif de la mesure, à savoir empêcher les mouvements des animaux, peut également être réalisé au moyen de clôtures mobiles.*
- b) *Consciente du problème abordé par la Cour, la Commission reconnaît l'importance d'une bonne gestion financière des systèmes de bonification d'intérêts et de l'existence d'une piste d'audit suffisante. Elle assure le suivi du dossier avec les autorités françaises, notamment, le cas échéant, dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.*

5.16.

- a) *Ces dépenses inéligibles ne peuvent être détectées qu'au moment du paiement final ou au moyen d'un audit ex post.*
- b) *Ces erreurs ne peuvent être détectées qu'au moyen d'audits ex post.*

⁽¹¹⁾ Voir article 23 du règlement (CE) n° 1227/2000 de la Commission (JO L 143 du 16.6.2000, p. 1), en vertu duquel les paiements dus sont versés intégralement aux bénéficiaires.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- c) dans le cas d'un programme d'éradication d'une maladie, le paiement de l'aide a été effectué en l'absence de pièces justificatives adéquates; en outre, les plafonds de dépenses éligibles fixés pour chacun des tests n'ont pas été respectés, et les contrôles techniques recommandés n'ont pas été opérés (Allemagne).

Évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance

Domaine politique Agriculture et développement rural

5.17. Les dépenses relatives à l'agriculture et au développement rural sont effectuées dans le cadre de la gestion partagée et sont soumises aux principaux systèmes de contrôle suivants:

- a) les contrôles portant sur les demandes et sur les paiements effectués dans le cadre du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) ⁽¹²⁾;
- b) les contrôles spécifiques aux différents secteurs, par exemple pour le développement rural;
- c) les contrôles physiques des produits agricoles exportés sous un régime communautaire de subvention des exportations ⁽¹³⁾;
- d) le contrôle, postérieur au paiement, de documents commerciaux dans les locaux des opérateurs et des transformateurs de produits agricoles ⁽¹⁴⁾;
- e) la procédure d'apurement des comptes, qui a lieu a posteriori sous la responsabilité de la Commission (voir point 5.39).

⁽¹²⁾ Règlements (CEE) n° 3508/92 du Conseil (JO L 355 du 5.12.1992, p. 1) et (CE) n° 1782/2003 du Conseil (JO L 270 du 21.10.2003, p. 1) couvrant les primes «animaux» et les aides «surfaces».

⁽¹³⁾ Règlement (CEE) n° 386/90 du Conseil (JO L 42 du 16.2.1990, p. 6).

⁽¹⁴⁾ Règlement (CEE) n° 4045/89 du Conseil (JO L 388 du 30.12.1989, p. 18) couvrant les paiements dépassant un seuil spécifique pour les restitutions à l'exportation, les aides à la transformation, le coton, l'huile d'olive, le tabac et certaines mesures dans le domaine du développement rural.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- c) La Commission a récemment arrêté une décision ⁽⁴⁾ qui renforce les dispositions en matière d'information financière ⁽⁵⁾. Elle considère que le plafond en question est un plafond appliqué au test ELISA ⁽⁶⁾, qui est mis en œuvre au niveau des États membres. La Commission ne partage pas l'interprétation de la Cour aux termes de laquelle il doit être appliqué pour chaque test individuel. Bien que l'État membre en cause ait été en droit d'obtenir un financement de 50 % pour le programme en question, le montant effectif du financement a été écarté par une décision de la Commission à un niveau nettement inférieur au montant estimé de la demande. Le contrôle recommandé (visant à éviter le double paiement des coûts du test au titre des programmes d'éradication et d'urgence) a été effectué et il en est immédiatement ressorti que ces coûts étaient inéligibles dans le cadre du programme d'urgence. En conséquence, des contrôles plus approfondis n'ont pas été nécessaires.

5.17. Voir la réponse au point 5.2.

⁽⁴⁾ SANCO/1182/2008 rev.3.

⁽⁵⁾ Figurant actuellement dans la décision 2002/677/CE de la Commission.

⁽⁶⁾ Le test ELISA (Enzyme Linked Immuno Sorbent Assay — épreuve d'immuno-absorption enzymatique) permet de diagnostiquer la peste porcine classique.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.18. Le SIGC couvre les deux principaux régimes contrôlés au niveau des États membres — le RPU et les paiements directs couplés. Certains éléments sont spécifiques à chacun d'entre eux, tandis que d'autres leur sont communs. L'application des dispositions spécifiques prévues dans des domaines tels que le développement rural (dont certains éléments sont également contrôlés dans le cadre du SIGC), les restitutions à l'exportation et le contrôle ex post des paiements relèvent également de la responsabilité des États membres. Les procédures d'apurement des comptes, dont la Commission est responsable, visent à déterminer les montants qui seront finalement imputés sur les comptes de l'UE. L'évaluation, par la Cour, de chacun de ces systèmes de contrôle est présentée aux points 5.19 à 5.49.

Le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC)

5.19. Dans chaque État membre, le SIGC comprend une base de données informatisée des exploitations et des demandes d'aide, un système d'identification des parcelles agricoles, un système d'enregistrement des animaux dans le cas de primes couplées et, dans les États membres qui appliquent le RPU, un registre des droits, qui constitue un nouveau volet du SIGC. Le système prévoit plusieurs contrôles d'éligibilité: un contrôle administratif de toutes les demandes, des contrôles croisés avec des bases de données en vue d'éviter que les mêmes parcelles/animaux soient déclarés deux fois, ainsi qu'un taux minimal de 5 % de contrôles dans l'exploitation à effectuer par les organismes payeurs.

5.20. Le SIGC est efficace pour limiter le risque de dépenses irrégulières lorsque les données introduites sont exactes et fiables et que le système est correctement mis en œuvre. Le SIGC est donc le principal outil de gestion et de contrôle:

- du régime de paiement unique (RPU) (voir points 5.21 à 5.26),
- des paiements directs couplés (voir points 5.27 et 5.28),
- des éléments communs aux deux régimes ci-dessus (voir points 5.29 et 5.30).

Il couvre à présent près de 85 % du FEAGA du fait de l'intégration de nouveaux régimes d'aide dans le RPU. L'extension du SIGC a pour but d'améliorer la gestion financière des domaines à haut risque. S'agissant du Feader, en particulier les questions agro-environnementales et les zones défavorisées, certains éléments de base comme la surface et le nombre d'animaux sont couverts par le SIGC, d'autres par des contrôles spécialement conçus à cet effet.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le régime de paiement unique (RPU)

5.21. *Le calcul et l'attribution corrects des droits* par les autorités nationales sont une condition préalable à l'exactitude des paiements RPU effectués en faveur des différents bénéficiaires la première année et toutes les années suivantes. Les États membres sont également tenus de respecter globalement leurs plafonds nationaux. La Cour a constaté une nouvelle fois ⁽¹⁵⁾ que plusieurs États membres n'ont pas appliqué correctement certains éléments essentiels du régime en matière de détermination et de gestion des droits relevant du SIGC. Dès lors, elle considère que les systèmes de calcul des droits ne sont que partiellement efficaces et qu'ils ne permettent pas encore d'obtenir une assurance raisonnable que les paiements annuels au titre du RPU fondés sur les droits attribués sont corrects.

5.22. Voici, à titre d'illustration, les insuffisances significatives mises au jour, qui affectent le calcul des droits et dont l'incidence financière est difficile à estimer:

a) au Royaume-Uni (Angleterre), les quatre droits ayant fait l'objet d'un contrôle ont été mal calculés, principalement du fait que les changements affectant les parcelles agricoles n'ont pas été pris en considération; ces erreurs n'ont pas eu d'incidence significative sur les paiements de 2007, puisque l'Angleterre applique le modèle «dynamique» ⁽¹⁶⁾; cependant, s'ils ne sont pas corrigés, ces droits initiaux entraîneront un trop ou un moins-perçu au cours des années suivantes;

b) les Pays-Bas ont initialement octroyé des droits pour un montant excédant le plafond national de 4,9 millions d'euros et ont ensuite effectué les différents paiements sur cette base. Bien que le montant total des paiements effectués fût inférieur au plafond national, les exploitants agricoles ont bénéficié de paiements indus. Lors de la visite de la Cour (janvier 2008), aucune procédure de recouvrement formelle n'avait été engagée;

5.21. Si le calcul erroné de droits a exposé le Fonds à un risque, la Commission assurera le suivi de cette question dans le cadre de l'apurement de conformité. En raison de la confiance légitime qui existe au niveau des opérateurs, il se pourrait qu'il ne soit pas toujours possible de corriger des erreurs dans l'attribution des droits. De plus, en raison des échanges de droits et des nouvelles réformes, une sécurité juridique est nécessaire quant aux droits attribués. Cette question est par conséquent abordée dans le bilan de santé.

5.22.

a) Ce problème, dont la Commission avait déjà connaissance de par ses propres missions d'audit, fait déjà l'objet d'un apurement de conformité entamé en 2006.

Les mesures correctrices prises par les autorités britanniques pour minimiser ou pour éviter les conséquences indiquées par la Cour font partie de cette procédure.

b) Selon les informations dont dispose la Commission, le total des paiements effectués en faveur des exploitants agricoles était de 294 millions EUR, montant qui n'excède donc pas le plafond national de 312 millions EUR. En ce qui concerne les paiements indus individuels, les autorités néerlandaises se sont engagées à en récupérer les montants auprès des bénéficiaires.

⁽¹⁵⁾ Voir rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2006, point 5.66.

⁽¹⁶⁾ Dans ce modèle, le paiement de chacun des droits comporte deux volets: i) un montant fondé sur une période de référence historique pour chaque exploitant agricole; ii) un taux forfaitaire qui est identique pour tous les exploitants agricoles. En 2005, le rapport était de 90:10; cependant, le taux forfaitaire augmente chaque année et atteindra 100 % en 2012. Si l'exploitant agricole s'est vu octroyer un nombre de droits trop élevé, il percevra des sommes de plus en plus importantes au titre du volet «taux forfaitaire», qui fait plus que compenser la perte découlant du volet individuel.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- c) lors du calcul des montants de référence des exploitants agricoles, les autorités néerlandaises et grecques ont inclus des bovins qui n'étaient pas éligibles à la prime au cours de la période de référence; par ailleurs, les autorités grecques ont attribué des montants de référence à des exploitants de terres arables sans tenir compte des réductions appliquées au cours de la période de référence;
- d) lors du calcul du nombre de droits, les autorités grecques et espagnoles ont systématiquement ignoré les exigences en matière de zones fourragères pour les exploitants agricoles qui, au cours de la période de référence, ont exclusivement bénéficié de primes non liées à des terres; elles leur ont alloué des *droits spéciaux* ⁽¹⁷⁾ au lieu de *droits au paiement fondés sur les surfaces* ⁽¹⁸⁾, faisant ainsi augmenter le montant des paiements à l'hectare et, par suite, diminuer les surfaces où les BCAE doivent être respectées;
- e) la suppression injustifiée de droits, qui prive de l'aide de certains bénéficiaires potentiels (Grèce).

5.23. Les États membres sont tenus de constituer une *réserve nationale* ⁽¹⁹⁾, dont ils se servent pour attribuer des droits aux nouveaux exploitants agricoles, aux exploitants agricoles se trouvant dans une situation spéciale ou à ceux concernés par des programmes de restructuration ou de développement.

5.24. L'audit a permis de constater un certain nombre d'insuffisances affectant l'utilisation de la réserve nationale:

- a) plusieurs cas de mauvaise utilisation de la réserve nationale (France): inéligibilité de deux programmes (représentant un montant total de 42,4 millions d'euros), non-respect du délai réglementaire pour quatre autres programmes, acceptation, comme investissements, d'opérations de location d'équipements à court terme, application non systématique des dispositions obligatoires aux exploitants agricoles qui ont commencé leur activité au cours de la période de référence, de sorte qu'un montant de 20,8 millions d'euros a été indûment alloué;

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- c) *En ce qui concerne le régime de paiement unique en Grèce et aux Pays-Bas, les apurements de conformité ont été lancés en avril 2007 et en mai 2008, respectivement.*
- d) *Les constatations de la Cour à cet égard, qui étaient connues de la Commission de par ses propres missions d'audit, font déjà l'objet d'un apurement de conformité, qui a commencé en avril 2007 pour la Grèce et en juillet 2007 pour l'Espagne.*
- e) *Ce problème fait déjà l'objet d'une procédure d'apurement de conformité, qui a commencé en avril 2007.*

5.24.

- a) *Sur la base de ses propres constatations issues de l'audit, la Commission a déjà commencé, au moyen d'une lettre datant d'avril 2008, un apurement de conformité en ce qui concerne lesdites constatations.*

⁽¹⁷⁾ Les droits au paiement soumis à des conditions spéciales sont définis aux articles 47 et 48 du règlement (CE) n° 1782/2003, essentiellement pour les exploitants agricoles qui ont bénéficié de primes pour le bétail, ou dont le montant du droit par hectare est supérieur à 5 000 euros.

⁽¹⁸⁾ Règlement (CE) n° 1782/2003, chapitre 3, section 1.

⁽¹⁹⁾ Article 42 du règlement (CE) n° 1782/2003.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) l'attribution irrégulière de droits pour de nouveaux oliviers plantés après l'expiration du délai fixé, sans qu'ils soient couverts par un programme spécifique (Italie).

5.25. Lors de l'octroi de droits aux producteurs d'olives, les autorités italiennes ont accepté 153 000 cas exceptionnels au seul motif que la région ou la province avaient reconnu que le territoire concerné était en difficulté. Les informations disponibles ne permettent pas d'estimer le montant total des paiements irréguliers.

5.26. S'agissant de la gestion et du contrôle des droits RPU, les insuffisances suivantes ont été relevées:

- a) les pénalités pour demande tardive n'ont pas été correctement appliquées [Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni (Angleterre)];
- b) au Royaume-Uni (Angleterre), la même parcelle peut être déclarée par deux «exploitants agricoles» au titre de différents régimes communautaires d'aides «surfaces». Lors de neuf des 12 visites sur place auprès de «nouveaux bénéficiaires» de l'aide communautaire directe, dont la Cour a fait mention dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2006 ⁽²⁰⁾, il a été constaté que soit la surface déclarée au titre du RPU n'était pas éligible — en tout ou en partie — parce qu'elle n'était pas dans de bonnes conditions agricoles, soit que la surface n'était pas utilisée au premier chef à des fins agricoles, soit que le bénéficiaire n'était pas éligible dès lors qu'il n'exerçait aucune activité agricole sur la parcelle en cause;
- c) le Portugal a octroyé des droits et versé des aides au titre du RPU à des exploitants agricoles qui avaient déclaré des surfaces faisant partie de terres collectives (*baldios*). Ces terres, qui appartiennent généralement à l'État, sont des pâturages de très mauvaise qualité en grande partie couverts de buissons et d'arbres. En l'occurrence, le nombre d'arbres n'y est pas limité, et les exploitants agricoles ne sont pas tenus d'y respecter les BCAE. En 2007, le Portugal a versé 3,5 millions d'euros pour des *baldios*. En Italie, il a été constaté que les surfaces reconnues comme pâturages permanents donnant droit à des paiements RPU représentaient une superficie plus importante que la part éligible effectivement couverte d'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées;

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) La Commission assurera le suivi de cette question dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité.

5.25. Sur la base de ses propres constatations issues de l'audit, la Commission a déjà engagé, au moyen d'une lettre datant d'août 2006, une procédure d'apurement de conformité en ce qui concerne lesdites constatations.

5.26.

- a) Pour le Portugal, les pénalités appliquées étaient trop sévères: il n'y a pas de risque pour le Fonds.
- b) Sur la base de ses propres constatations issues de l'audit, la Commission a déjà commencé, au moyen de lettres datant de juillet 2007 et d'avril 2008, un apurement de conformité en ce qui concerne lesdites constatations.

S'agissant des «nouveaux bénéficiaires», à la suite du rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2006, la Commission a lancé des enquêtes spéciales au sujet des États membres qui ont opté pour les modèles régionaux et qui peuvent dès lors être concernés par la question soulevée par la Cour. Ces audits sont encore en cours et les risques auxquels le Fonds est exposé seront couverts par des corrections financières. En outre, la question de l'exclusion des paiements directs pour certains bénéficiaires est également abordée dans les propositions de la Commission pour le bilan de santé.

- c) En ce qui concerne le Portugal, la Commission assure le suivi de cette question dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité. Quant à l'Italie, la Commission a déjà commencé un apurement de conformité pour lesdites constatations sur la base de ses propres constatations issues de l'audit.

⁽²⁰⁾ Points 5.25 à 5.27.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- d) des paiements ont été effectués en faveur d'exploitants agricoles — 275 en France et 33 en Espagne (Andalousie) — qui ne détenaient pas de droits; aucune procédure de recouvrement n'a été engagée.

Paiements directs couplés

5.27. Les paiements directs couplés gérés dans le cadre du SIGC ont représenté quelque 5 500 millions d'euros en 2007. S'agissant des régimes de primes «animaux», les systèmes fonctionnent généralement de manière satisfaisante, ce qui est révélateur de la fiabilité du SIGC en la matière. La Cour a cependant relevé un certain nombre de déficiences systémiques affectant les contrôles administratifs et sur place des aides «surfaces» (voir **annexe 5.1.1**):

- a) les déficiences affectant les contrôles administratifs ont donné lieu à des erreurs telles que: saisie incorrecte de données relatives aux demandes (Grèce), paiements effectués pour une même parcelle au titre de plusieurs régimes d'aide incompatibles (Italie) et application incorrecte des pénalités et des sanctions, avec comme conséquence des paiements indus (Grèce, Italie, Espagne et Portugal);
- b) les raisons pour lesquelles certains critères de l'analyse des risques ont été retenus ne sont pas suffisamment documentées, et les paramètres de risque ne sont pas réévalués annuellement par les organismes payeurs en vue de la sélection des exploitations à contrôler sur place dans le cadre de la règle des 5 % (Portugal et Espagne).

5.28. La réexécution de contrôles par la Cour a permis de relever un certain nombre de faiblesses affectant plus spécifiquement la qualité des contrôles sur place et de mettre au jour des cas où des surfaces ou des parcelles inéligibles auraient dû être exclues par les inspecteurs nationaux (Grèce, Italie, Espagne et Portugal). En Italie, un exploitant agricole avait bénéficié d'une aide pour une parcelle de pistachiers. Alors que celle-ci avait fait l'objet d'un contrôle sur place par les autorités italiennes en 2005, l'audit de la Cour a permis de constater qu'elle était enregistrée depuis longtemps comme simple surface boisée, et qu'elle n'était donc pas éligible à l'aide.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- d) Selon les informations dont dispose la Commission, les écarts relevés par la Cour au sujet de la France sont dus aux différences dans les paramètres d'extraction des deux fichiers comparés par la Cour et aucun paiement n'a été effectué en faveur d'exploitants agricoles qui ne détenaient pas de droits. S'agissant de l'Espagne, les exploitants dépourvus de droits n'ont bénéficié d'aucun paiement. Dans presque tous les cas, ces exploitants avaient préalablement fait une demande de rectification, qui était encore en cours à la date du paiement. En cas de retrait des droits, l'organisme payeur a demandé le remboursement.

5.27. En ce qui concerne le tableau 5, la Commission est en désaccord avec la Cour au sujet de son évaluation des systèmes en Italie.

Comme l'a reconnu la Cour, la plupart des déficiences systémiques détectées avaient également été repérées par la Commission lors de l'apurement des comptes et des mesures de suivi appropriées ont été prises.

- a) En ce qui concerne l'application incorrecte des sanctions en Italie, en Espagne et au Portugal, la Commission a déjà commencé un apurement de conformité sur la base de ses propres constatations issues de l'audit.
- b) La nécessité d'une évaluation annuelle est prescrite par le règlement (CE) n° 796/2004. Dans le cadre de ses audits, la Commission étudie l'amélioration de l'analyse de risque à la fois au fil des années et sous l'angle de son efficacité pendant l'année considérée. Si l'on constate que l'analyse de risque connaît des dysfonctionnements durables qui constituent un risque pour le Fonds, l'État membre est invité à prendre des mesures correctrices et la procédure d'apurement de conformité est appliquée.

En outre, la Commission a simplifié le règlement et, à compter de 2008, les facteurs de risque ne sont plus fixés dans le règlement de la Commission.

5.28. La Commission effectue des audits sur les systèmes de contrôle des États membres et les déficiences qui exposent le Fonds à un risque sont soumises à un suivi dans le cadre de l'apurement de conformité. Tel est le cas pour les États membres cités par la Cour.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Systèmes de contrôle et de surveillance relevant du SIGC

5.29. Comme cela est indiqué au point 5.19, l'efficacité des systèmes de contrôle et de surveillance relevant du SIGC est déterminante pour l'efficacité du système dans son ensemble. Cela s'applique à chacun des principaux régimes d'aide couverts par le SIGC. S'agissant des deux plus importants, à savoir le RPU et les paiements directs couplés, une évaluation globale de la fiabilité du système dans les États membres visités est présentée respectivement aux **annexes 5.1.2 et 5.1.1**.

5.30. *Contrôles administratifs destinés à établir l'éligibilité des surfaces*: l'efficacité des contrôles administratifs dépend de la qualité des informations enregistrées dans le système d'identification des parcelles agricoles ⁽²¹⁾, du recours à des techniques d'information géographique informatisées pour le volet graphique du système d'identification des parcelles agricoles, à savoir le système d'information géographique, et du recours à une ortho-imagerie aérienne ou spatiale actualisée:

- a) les contrôles administratifs effectués au Royaume-Uni (Angleterre) ne permettent pas d'obtenir l'assurance que l'aide de l'UE est correctement versée. Le Royaume-Uni (Angleterre) n'a pas exploité la possibilité d'utiliser l'ortho-imagerie aérienne ou spatiale à l'appui du système d'information géographique. Le système d'identification des parcelles agricoles anglais ne contient pas toujours des informations sur la surface éligible de la parcelle de référence;
- b) en Grèce, les contrôles administratifs présentent également des insuffisances; le système d'identification des parcelles agricoles est incomplet et comporte des erreurs importantes affectant le référencement des parcelles;
- c) en France et aux Pays-Bas, les organismes payeurs ne déduisent pas de la surface éligible enregistrée dans le système d'identification des parcelles agricoles une partie suffisante de la superficie correspondant aux éléments constituant une cause d'inéligibilité visibles sur les orthophotos et n'actualisent pas leur système d'identification des parcelles agricoles sur la base des résultats des inspections sur place. Au Portugal, la mise à jour est effectuée avec des retards considérables. La France et la Suède utilisent des orthophotos, dont certaines datant de plus de cinq ans;
- d) en France, au Portugal et en Suède, l'éligibilité des terres déclarées en vue de l'activation de droits de mise en jachère ⁽²²⁾ n'est pas vérifiée de manière fiable.

5.29. La Commission n'approuve pas l'évaluation globale de l'efficacité du SIGC figurant au tableau 5 en ce qui concerne la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

5.30. La qualité du système d'identification des parcelles agricoles (SIPA) est effectivement essentielle. La Commission collabore en permanence avec le Centre commun de recherche (CCR) en vue de mettre à profit les meilleures ressources techniques permettant d'actualiser le système dans les États membres et d'optimiser ainsi l'efficacité des contrôles administratifs.

- a) Le recours à l'ortho-imagerie n'est pas prescrit par la législation. Quant aux autres déficiences dans le SIPA-SIG en Angleterre dont fait mention la Cour, la Commission, sur la base de ses propres constatations issues de l'audit, a déjà commencé un apurement de conformité.
- b) Les déficiences du SIPA en Grèce font régulièrement l'objet de décisions de conformité. À la demande de la Commission, les autorités grecques ont adopté un plan d'action qui prévoit notamment la mise en œuvre d'un nouveau SIPA-SIG pour le 31 décembre 2008.
- c) Les constatations mentionnées par la Cour correspondent à des situations qui ont également été identifiées par les audits de la Commission. Les États membres sont invités à prendre des mesures correctrices et des apurements de conformité sont lancés pour couvrir le risque financier résultant de ces déficiences.
- d) La Commission assurera un suivi approprié dans le cadre de l'apurement de conformité lorsque la Cour lui aura transmis toutes les informations en la matière.

⁽²¹⁾ Le système d'identification des parcelles agricoles est une base de données dans laquelle l'ensemble de la surface agricole de l'État membre est enregistré au moyen d'un numéro d'identification unique.

⁽²²⁾ La détermination des droits de mise en jachère s'effectue suivant les modalités prévues à l'article 53 du règlement (CE) n° 1782/2003.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Contrôles effectués par les États membres dans le cadre du SIGC et résultats des inspections

5.31. Les résultats des inspections effectuées dans le cadre du SIGC communiqués à la Commission par les organismes payeurs permettent d'apprécier la légalité et la régularité des demandes présentées par les exploitants agricoles; ils ont été vérifiés par les organismes de certification pour la première fois en 2007. Cependant, ceux-ci n'étendent pas leurs travaux de vérification et de validation des statistiques du SIGC jusqu'aux bénéficiaires finals. La Commission n'a pas davantage vérifié la fiabilité de ces statistiques. En outre, l'analyse, par la Cour, des travaux effectués par 28 organismes de certification dans le cadre de ces vérifications a montré que les évaluations de deux de ces organismes étaient négatives, et qu'un autre n'était pas en mesure d'évaluer la situation. La Cour a également constaté que les rapprochements prévus par la ligne directrice correspondante de la Commission soit n'avaient pas été effectués, soit l'avaient été selon des modalités différentes de celles prévues, ou que les informations fournies ne permettaient pas de tirer une conclusion quant à la qualité des travaux.

Développement rural

5.32. Le fait que la législation nationale définisse de manière imprécise certaines conditions d'éligibilité et que les règles soient souvent complexes, en particulier celles concernant les mesures agroenvironnementales, a une incidence négative sur la qualité des contrôles effectués en vue de vérifier si les exploitants agricoles ont respecté les exigences correspondantes. Ces contrôles se sont une nouvelle fois avérés déficients. Les principales faiblesses constatées sont les suivantes:

- a) la validité des offres soumises dans le cadre de marchés privés n'a pas été vérifiée de manière satisfaisante. Les contrôles effectués ne permettent pas d'obtenir une assurance raisonnable quant à la légalité de la procédure d'appel d'offres prévue, ce qui peut avoir une incidence sur l'éligibilité du projet dans son ensemble (Roumanie);

5.31. Depuis l'exercice 2007, les organismes de certification sont tenus, conformément aux lignes directrices de la Commission, d'analyser plus systématiquement l'efficacité des systèmes de contrôle interne des organismes payeurs, notamment par des contrôles sur place, et de vérifier et de valider ces statistiques. La Commission a ainsi mis en œuvre la recommandation, que la Cour avait formulée dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2005 (point 5.46), selon laquelle les organismes de certification devraient intensifier leurs activités de vérification et de validation des statistiques.

Quant à l'extension de leurs travaux jusqu'aux bénéficiaires finals, les organismes de certification examinent un échantillon de rapports d'inspection sur le terrain et vérifient que les éventuels ajustements requis au niveau de la demande (à la suite du contrôle) soient effectués sur les données du bénéficiaire final dans le SIGC.

Les organismes de certification ont procédé à une évaluation dans environ 90 % des cas et ont émis une conclusion positive pour quelque 85 % d'entre eux, ce qui doit être considéré comme un résultat acceptable pour la première année d'application de cette nouvelle obligation de contrôle. Reconnaissant que des améliorations sont encore possibles dans ce domaine, la Commission a révisé ses lignes directrices en conséquence pour l'exercice 2008.

La Commission analyse systématiquement les statistiques du SIGC sous l'angle de la cohérence et de la conformité avec les dispositions réglementaires. La fiabilité des données est vérifiée au moyen des audits de conformité de la Commission.

5.32. En ce qui concerne la définition des conditions d'éligibilité dans la législation nationale et la complexité de celles-ci, la Commission partage l'avis de la Cour qui estime que ces conditions devraient être aussi simples que possible afin de réduire le risque d'erreurs et de limiter les coûts du contrôle. Cependant, les mesures agroenvironnementales sont particulièrement complexes par nature et les possibilités de simplification sont très limitées si l'on ne veut pas compromettre la finalité de ces mesures.

S'agissant du système de contrôle, des mesures ont été prises pour renforcer et consolider les règles en matière de contrôle dans ce domaine, et tous les critères d'admissibilité doivent désormais pouvoir être contrôlés au moyen d'un ensemble d'indicateurs vérifiables qu'il appartient aux États membres d'instituer⁽⁷⁾. En outre, la Commission a élaboré des lignes directrices sur le caractère vérifiable des mesures agroenvironnementales.

- a) Les constatations mentionnées par la Cour dans son observation feront l'objet d'un suivi de la part de la Commission dans le cadre de l'apurement de conformité.

⁽⁷⁾ Article 5 du règlement (CE) n° 1975/2006.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) aucun contrôle croisé avec les bases de données spécifiques sur les animaux (races rares) n'a été effectué pour valider le nombre d'animaux déclarés par l'exploitant agricole, sur lequel sont fondés les paiements agroenvironnementaux (France);
- c) l'éligibilité aux mesures agroenvironnementales n'a pas été vérifiée de manière appropriée dans les cas où la zone en cause ne correspondait pas aux données figurant dans la base de données établie dans le cadre du SIGC. Par conséquent, toutes les conditions requises pour l'octroi de l'aide n'ont pu être contrôlées (Irlande);
- d) la conformité des engagements agroenvironnementaux plus particulièrement adaptés à une exploitation agricole avec les conditions générales de la mesure (par exemple le niveau maximal autorisé de produits chimiques) n'a pas été systématiquement vérifiée;
- e) les contrôles administratifs et sur place sont peu concluants et mal documentés, une trop grande confiance étant accordée aux déclarations des bénéficiaires jusqu'au moment de l'approbation des paiements finals (Irlande);
- f) les facteurs de risque mentionnés dans la réglementation communautaire en matière de sélection d'un échantillon d'exploitants agricoles à contrôler sur place n'ont pas été suffisamment pris en considération (France et Irlande);
- g) l'existence d'un cofinancement privé n'a pas été valablement vérifiée. Des projets ont souvent été approuvés alors que le certificat requis, qui doit être délivré par une institution financière, n'avait pas été présenté, ce qui a accru le risque que les fonds de l'UE soient versés à des bénéficiaires incapables de financer leur part de l'investissement (Roumanie);
- h) la piste d'audit était insuffisante pour certains projets bénéficiant de bonifications d'intérêts; de ce fait, il n'a pas été possible de remonter jusqu'aux bénéficiaires finals du financement de l'UE. Les auditeurs n'ont donc pas pu vérifier si les montants déclarés étaient corrects ou si les bénéficiaires remplissaient toutes les conditions d'éligibilité [voir point 5.15, sous b) — France].
- c) *Les constatations de la Cour aux points c), d) et e) feront l'objet d'un suivi dans le cadre de la procédure de conformité.*
- f) *S'agissant des paramètres de risque, la Commission a simplifié la législation et les facteurs de risque ne sont plus fixés à compter de 2008.*
- g) *Le risque est atténué par le fait que, pour chaque projet qui prévoit un financement par des ressources propres, un relevé bancaire ne remontant pas à plus de cinq jours ouvrables avant le dépôt de la demande de paiement est joint à l'annexe de ladite demande.*
- h) *Consciente du problème abordé par la Cour, la Commission reconnaît l'importance d'une bonne gestion financière des systèmes de bonification d'intérêts et de l'existence d'une piste d'audit suffisante. Elle assure le suivi du dossier avec les autorités françaises, notamment, le cas échéant, dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Contrôle postérieur aux paiements en faveur des opérateurs et des transformateurs

5.33. Les États membres sont tenus de mettre en œuvre des programmes annuels de contrôle, après paiement, des documents commerciaux pour les restitutions à l'exportation, les aides à la transformation, ainsi que certaines dépenses effectuées dans le cadre du développement rural. Ils doivent s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations et prendre des mesures pour récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligence. Ces contrôles sont effectués conformément aux dispositions du règlement (CEE) n° 4045/89. La Commission joue un rôle de surveillance et de coordination.

5.34. Le respect des délais fixés pour l'exécution du programme de contrôle s'est amélioré en 2007. Pour chacune des périodes de contrôle précédentes, jusqu'à 2000/2001 ⁽²³⁾, un certain nombre — limité — de contrôles ne sont cependant pas terminés. Ceux-ci risquent de ne pas être correctement exécutés, dès lors que les bénéficiaires n'ont d'autre obligation légale que de conserver la documentation pertinente pendant une durée limitée, et que les paiements examinés au cours d'une période de contrôle sont normalement ceux effectués deux ans plus tôt. Cela signifie que les contrôles en suspens datant de 2000/2001 concernent des paiements remontant à 1998/1999. En outre, la Commission ne disposera pas des résultats des contrôles portant sur les paiements effectués en 2006/2007 avant le 31 décembre 2009.

5.35. La Cour a constaté que les mesures de développement rural étaient couvertes de manière limitée tant au niveau de la Commission que des États membres, alors que ce domaine représente, pour la période de contrôle 2006/2007, 11 % des dépenses prévues par la réglementation et 57 % de l'ensemble des cas d'irrégularités potentielles communiqués.

5.36. De même, l'analyse, par la Cour, des rapports des organismes de certification a montré qu'il était nécessaire pour les organismes payeurs de mieux vérifier le suivi des cas d'irrégularités potentielles communiqués et de mieux en rendre compte.

5.34. Au niveau communautaire (sur la base des rapports de contrôle 2006/2007), le nombre minimal requis de contrôles avait été atteint pour chacune des périodes de contrôle précédentes, à l'exception de 2002/2003 et de 2004/2005. Cette situation était principalement due à un arriéré en Italie.

Selon les informations obtenues des autorités italiennes le 29 mai 2008, le nombre minimal de contrôles au niveau communautaire a été atteint pour chacune des périodes de contrôle précédentes. Toutefois, les États membres restent tenus de résorber l'arriéré.

5.35. En 2007, l'unité «Développement rural» a principalement effectué des audits sur des mesures ne relevant pas du règlement (CEE) n° 4045/89, comme les mesures agroenvironnementales. Néanmoins, l'unité ayant la responsabilité horizontale du règlement (CEE) n° 4045/89 a effectué, au début de l'année 2008, deux missions couvrant le développement rural avec l'unité «Développement rural» dans le cadre du programme de travail 2007.

Qui plus est, au niveau des États membres, environ 18 % du nombre total des contrôles menés pendant la période 2006/2007 ont porté sur des mesures de développement rural, ce qui est considéré comme un niveau de couverture suffisant.

5.36. Pour les organismes payeurs concernés, les organismes de certification ont procédé à une évaluation dans 90 % des cas, et, dans 80 % d'entre eux, la déclaration sur le suivi donné par ces organismes payeurs est positive.

Les lignes directrices révisées présentées aux États membres pour l'exercice 2008 tiennent compte de l'observation de la Cour.

⁽²³⁾ Un total de 916 contrôles sur les quelque 20 000 planifiés n'étaient pas terminés fin 2007.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Restitutions à l'exportation

5.37. Les restitutions à l'exportation versées aux exportateurs de produits agricoles de l'UE couvrent la différence entre les prix pratiqués dans l'UE et les prix mondiaux. Du fait de l'augmentation de ces derniers, le montant des paiements s'est élevé à 1 445 millions d'euros en 2007, soit 42 % de moins que l'année précédente en raison des choix politiques effectués dans le cadre des récentes réformes de la PAC mais aussi de l'augmentation des prix sur les marchés mondiaux. Le règlement (CEE) n° 386/90 dispose que les États membres sont tenus de procéder à un contrôle physique de 5 % des exportations pour s'assurer que les produits sont correctement décrits et sont éligibles aux restitutions à l'exportation. Ils ont également l'obligation de procéder à des contrôles de substitution au point de sortie de l'UE lorsque celui-ci est différent du lieu où les marchandises ont été soumises à un contrôle physique. La Commission doit assurer le suivi de la qualité et du nombre de ces contrôles.

5.38. Dans son rapport spécial n° 4/2007 ⁽²⁴⁾, la Cour a fait état de déficiences affectant le système de contrôles physiques et de substitution des lots de marchandises faisant l'objet d'une demande de restitution à l'exportation. Le Conseil et la Commission ont rapidement réagi aux recommandations formulées en modifiant la réglementation en cause ⁽²⁵⁾. Cependant, le problème particulier de la réintroduction sur le territoire de l'UE de marchandises exportées qui ont été acheminées sur des lignes maritimes non régulières n'a pas encore été traité.

Procédures d'apurement des comptes appliquées par la Commission

5.39. La gestion des dépenses agricoles étant, le plus souvent, partagée entre les États membres et la Commission, l'aide est versée par les États membres, à qui elle est ensuite remboursée par la Commission. Ces remboursements sont considérés comme des avances, bien qu'ils soient inscrits en tant que paiements dans les états financiers présentés par la Commission. La validation définitive des dépenses s'effectue dans le cadre d'une procédure en deux temps, l'apurement des comptes. Les deux étapes consistent en une décision financière annuelle et en des décisions de conformité pluriannuelles, arrêtées par la Commission.

5.37. *La qualité et le nombre des contrôles physiques et des contrôles de substitution sont vérifiés au moyen d'enquêtes d'audit menées sur place et d'une analyse des déclarations annuelles détaillées fournies par les États membres.*

5.38. *La Commission estime que, lorsqu'il est établi que les produits bénéficiant de restitutions à l'exportation ont quitté le territoire douanier dans les soixante jours, le restant du transport vers le pays tiers de destination se poursuit en territoire international ou sur le territoire de pays tiers, avec la possibilité d'un transbordement en vertu des articles 9 ou 10 du règlement (CE) n° 800/1999, s'accompagnant d'un transit connexe par des parties du territoire douanier communautaire sous contrôle douanier; à la suite des élargissements de l'UE depuis 2004, ce type de situation a plus de chances de survenir. Légalement, il n'est pas possible que les marchandises ou les produits en question, bien qu'ayant bénéficié de restitutions, restent sur le territoire douanier sous un régime douanier différent.*

5.39. *Les remboursements de la Commission en faveur des États membres sont définis, sur le plan juridique, comme des paiements mensuels et non comme des avances ⁽⁸⁾.*

⁽²⁴⁾ Adopté le 21 juin 2007 par la Cour (JO C 252 du 26.10.2007, p. 1).

⁽²⁵⁾ Règlement (CE) n° 14/2008 du Conseil (JO L 8 du 11.1.2008, p. 1) et règlement (CE) n° 159/2008 de la Commission (JO L 48 du 22.2.2008, p. 19).

⁽⁸⁾ L'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement (CE) n° 1258/1999 du Conseil dispose que «Les crédits nécessaires pour couvrir les dépenses [...] sont mis à la disposition des États membres par la Commission, sous forme d'avances [...]». Toutefois, le règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune a abrogé le règlement (CE) n° 1258/1999, et son article 14, paragraphe 1, qui remplace l'article 5, paragraphe 1, premier alinéa, prévoit que «Les crédits nécessaires pour financer les dépenses [...] sont mis à la disposition des États membres par la Commission, sous forme de remboursements mensuels, ci-après dénommés "paiements mensuels", sur la base des dépenses effectuées par les organismes payeurs agréés, pendant une période de référence».

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Apurement financier

5.40. Le 30 avril 2008, la Commission a adopté trois décisions d'apurement financier concernant les dépenses effectuées au titre du FEAGA, du Feader et de l'ITDR (Instrument transitoire pour le financement du développement rural) et a apuré tous les comptes des organismes payeurs, sauf ceux figurant à l'**annexe 5.3**. Ces décisions s'appuient sur les certificats de contrôleurs indépendants (organismes de certification). L'audit de la Cour n'a fait apparaître aucune dépense apurée par la Commission qui aurait dû être exclue (disjointe) des décisions d'apurement financier.

5.41. Les décisions financières ne portent cependant que sur la véracité, l'exhaustivité et l'exactitude des comptes des organismes payeurs. Les contrôles relatifs à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes («questions de conformité») ne s'inscrivent pas dans le cadre des tests de validation des organismes de certification et les demandes d'aide de l'UE ne font généralement pas l'objet de vérifications sur place de la part de ces derniers. Les décisions financières n'impliquent donc pas que les dépenses «apurées» sont exemptes de paiements irréguliers.

5.42. En 2007, les travaux confiés aux organismes de certification ont été amplifiés. Il leur a été demandé non seulement d'appliquer une nouvelle fois la procédure de vérification et de validation des statistiques du SIGC (voir point 5.31), mais encore de formuler des opinions sur les déclarations d'assurance établies par les directeurs des organismes payeurs ainsi que sur les procédures de contrôle interne. L'audit de la Cour a montré que la valeur ajoutée de ces nouveaux éléments a jusqu'ici été limitée. En outre, dans trois cas, une contradiction subsiste entre la déclaration d'assurance fournie par le directeur de l'organisme payeur et le certificat d'audit avec réserve établi par l'organisme de certification.

5.41. L'assurance donnée en matière d'audit ne se limite pas aux aspects purement comptables. Chaque certificat comporte en outre un avis indiquant si le système de contrôle interne de l'organisme payeur a fonctionné de façon satisfaisante pendant l'exercice en question et, dans ce contexte, les vérifications sur place sont également évaluées.

De plus, les organismes de certification produisent un avis distinct sur la déclaration d'assurance (la «DAS») fournie par le directeur de chaque organisme payeur, ainsi qu'une analyse de l'efficacité des contrôles sur place et de l'exactitude des statistiques d'inspection.

5.42. Combinés aux autres éléments mentionnés par la Cour dans son observation, les travaux de vérification et de validation effectués par les organismes de certification, qui ont été instaurés à la suite des recommandations de la Cour dans ses rapports annuels relatifs aux exercices 2005 (point 5.46) et 2006 (point 5.8), constituent une avancée positive vers une responsabilisation encore améliorée des organismes payeurs et se traduisent par une transparence et une appropriation accrues des résultats du contrôle. Cette évolution est également reconnue par la conférence des directeurs des organismes payeurs et par des organismes de certification indépendants.

Chaque organisme de certification effectue une analyse et établit des rapports sur la manière dont chaque organisme payeur remplit les conditions d'agrément fixées par le règlement (CE) n° 885/2006, et émet un avis en conséquence. La divergence entre la DAS et l'avis de l'organisme de certification démontre la valeur ajoutée de l'avis sur la DAS, en ce sens que cet organisme a évalué la DAS à la lumière de ses propres travaux d'audit, comme il était prévu. Les trois organismes payeurs concernés sont à présent en phase de test. Pour les 79 organismes payeurs restants, les deux documents étaient cohérents.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.43. Bien que les organismes payeurs espagnols aient effectué pour la première fois au cours de l'année des paiements dans le cadre du régime de paiement unique, les organismes de certification espagnols n'ont pas fait porter leurs travaux sur la vérification des droits par ailleurs requise.

5.44. Sur la base de l'examen des travaux des organismes de certification ⁽²⁶⁾, la Cour réaffirme ⁽²⁷⁾ ses doutes quant à l'exactitude des comptes de débiteurs: deux organismes de certification ont assorti leurs certificats de réserves et 15 autres font état de déficiences dans les procédures de gestion des créances des organismes payeurs; 12 organismes de certification n'ont pas fourni suffisamment d'informations sur les travaux effectués, et deux n'ont pas vérifié les comptes d'une manière satisfaisante. La Commission a engagé la procédure devant aboutir à l'adoption de mesures correctrices ⁽²⁸⁾ pour remédier aux insuffisances constatées; cependant, l'incidence financière de ces actions n'est pas encore connue. En outre, la Cour fait observer que les différentes politiques appliquées par les organismes payeurs en ce qui concerne la date de validation des dettes entraînent une présentation incohérente du montant global de ces dernières.

5.45. Dans sa réponse au rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2006 ⁽²⁹⁾, la Commission s'est engagée à assurer le suivi des montants inscrits dans les tableaux des débiteurs et imputés au budget de l'UE dans le cadre de la première décision d'apurement financier pour 2006, arrêtée le 27 avril 2007. Les trois audits réalisés par la Commission en 2007 ont couvert environ 7 % des montants inclus dans la décision d'apurement financier en cause.

Apurement de conformité

5.46. Les décisions de conformité sont prises à la suite de vérifications supplémentaires auxquelles la Commission soumet les dépenses déclarées par les États membres. Ces décisions portent sur plusieurs années et ont pour objectif d'exclure du financement de l'UE les dépenses dont la Commission a constaté qu'elles «n'ont pas été effectuées conformément aux règles de l'UE» ⁽³⁰⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.43. Les organismes de certification ont vérifié les données fournies par les communautés autonomes dans le cadre du calcul des droits, mais pas le calcul effectué au niveau national global. La Commission a procédé à une révision de ses lignes directrices pour l'exercice 2008 afin de préciser que si le système est administré de manière centralisée au niveau national mais que le RPU n'est pas géré par l'organisme payeur central (comme c'est le cas en Espagne), l'organisme de certification de ce dernier doit encore couvrir cet aspect dans son rapport.

5.44. La Commission estime que le nécessaire a effectivement été fait pour au moins l'un de ces deux cas. Elle considère également qu'elle a obtenu suffisamment d'informations sur les débiteurs pour l'apurement et la comptabilité. En aucun cas, l'incidence financière ne s'est révélée significative au niveau comptable global (et donc, en ce qui concerne la décision).

Reconnaissant toutefois que des améliorations sont encore possibles dans ce domaine, la Commission a révisé en conséquence ses lignes directrices pour l'exercice 2008. Elle continuera également à suivre attentivement la situation, en effectuant sept missions d'audit auprès d'organismes payeurs et six missions d'audit auprès d'organismes de certification en 2008.

5.45. En 2007, deux audits portant sur les dettes ont été effectués auprès de l'organisme payeur italien AGEA. La décision apurant les comptes d'AGEA qui avaient été disjoints pour l'exercice 2006 a été prise le 30 avril 2008. Cela signifie que les audits réalisés en 2007 ont couvert quelque 41 % des montants inclus dans les première et deuxième décisions d'apurement pour l'exercice 2006 (la dernière étant postérieure à l'audit de la Cour).

⁽²⁶⁾ Annexe III du règlement (CE) n° 885/2006 de la Commission (JO L 171 du 23.6.2006, p. 90).

⁽²⁷⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 2006, point 5.61.

⁽²⁸⁾ Article 11 du règlement (CE) n° 885/2006.

⁽²⁹⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 2006, point 5.61.

⁽³⁰⁾ Article 31 du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil (JO L 209 du 11.8.2005, p. 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.47. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2006 et dans les précédents, la Cour a souligné les limitations en partie inhérentes au système d'apurement, comme le caractère rétroactif et pluriannuel de l'apurement de conformité et le fait que ce sont les États membres, et non les bénéficiaires finals, qui doivent effectivement supporter le coût des corrections financières. En outre, la méthode utilisée par la Commission pour calculer ces dernières dans le cadre des décisions de conformité, en grande partie fondée sur l'utilisation de corrections forfaitaires, implique qu'aucune corrélation valable ne peut être établie entre les recouvrements et le montant réel des paiements irréguliers ⁽³¹⁾. Ces limitations ont persisté en 2007.

5.48. L'audit de la Cour relatif aux décisions de conformité adoptées en 2007 a montré que:

- a) des dépenses n'ont pas été exclues du financement de l'UE alors qu'elles auraient en réalité dû l'être, et que d'autres n'avaient pas fait l'objet d'un audit de conformité en temps utile pour permettre le recouvrement du montant total correspondant aux cas d'irrégularités potentielles mis au jour;

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.47. Ces aspects que la Cour décrit comme des limitations sont inhérents au système établi par la législation communautaire et n'ont pas soulevé d'objections de la part de la Cour dans le cadre de l'adoption du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil.

Si les conséquences financières ne sont déterminées qu'au terme des procédures, les constatations préliminaires issues des audits de la Commission effectués au cours d'une année donnée sont déjà connues à la fin de cette année. Comme ils portent sur les systèmes de gestion et de contrôle des États membres, les audits fournissent des informations non seulement sur les dépenses vérifiées mais aussi, indirectement, sur celles à venir. Par ailleurs, les corrections prennent normalement en compte les dépenses effectuées après la date de l'audit et ne sont donc pas uniquement rétroactives.

L'apurement de conformité vise à exclure du financement communautaire les dépenses qui n'ont pas été effectuées conformément aux règles communautaires. En revanche, ce mécanisme ne permet pas le recouvrement des paiements irréguliers auprès des bénéficiaires, opération qui, selon le principe de gestion partagée, relève exclusivement de la responsabilité des États membres.

Lorsque des paiements indus à des bénéficiaires peuvent être détectés à la suite de l'apurement de conformité, les États membres sont invités à en assurer le suivi par des actions en recouvrement auprès de ces bénéficiaires. Cependant, même s'il n'est pas nécessaire de procéder à des recouvrements auprès des bénéficiaires, parce que la correction financière ne se rapporte qu'à des déficiences dans le système de gestion et de contrôle des États membres et non à des paiements indus, ces corrections constituent un moyen important d'améliorer les systèmes des États membres, et ainsi de prévenir ou de détecter les paiements irréguliers aux bénéficiaires et d'en récupérer les montants.

Les taux forfaitaires tiennent compte de la gravité des insuffisances constatées dans les systèmes de contrôle nationaux, afin de refléter le risque financier pour la Communauté. Dès lors, la Commission considère qu'il y a une corrélation valable entre ce type de correction et le montant des paiements irréguliers aux bénéficiaires finals.

5.48.

- a) La Commission estime que les dépenses qu'elle a exclues du financement communautaire à la suite de ses audits de conformité sont suffisantes pour couvrir le risque encouru par les Fonds.

La disposition juridique limitant la possibilité de corrections financières dans le temps (règle des 24 mois) a été délibérément retenue par le législateur communautaire en vue de garantir une sécurité juridique aux États membres. Il est inhérent à l'application de cette règle que certaines dépenses ne peuvent pas faire l'objet de corrections financières même si elles sont entachées d'éventuelles déficiences. La Commission a proposé à plusieurs reprises une prolongation de ce délai, mais ces propositions ont été rejetées à la fois par le Conseil et le Parlement européen.

⁽³¹⁾ Rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 2006, point 5.63.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) pour deux des corrections examinées, six années se sont écoulées entre le premier audit et la décision de conformité, et que, par suite, des dépenses inéligibles n'ont été sorties des comptes qu'à l'issue de cette procédure.

Domaines politiques Environnement, Pêche, ainsi que Santé et protection des consommateurs

5.49. Les domaines de l'environnement, de la pêche et des affaires maritimes, ainsi que de la santé publique et de la protection des consommateurs sont gérés par la Commission dans le cadre de systèmes de contrôle spécifiques. L'audit de la Cour portant sur ces domaines a permis de mettre au jour les déficiences systémiques suivantes:

- a) s'agissant des mesures environnementales, des projets financés par le principal fonds (projets LIFE) comportaient des dépenses inéligibles. D'importants retards continuaient d'affecter la réalisation des audits. La situation s'est cependant améliorée en 2007. Dans son rapport annuel d'activité, la direction générale de l'environnement (DG ENV) reconnaît ces faiblesses en formulant une réserve spécifique à cet égard;
- b) dans le domaine politique de la pêche, l'absence de règles juridiques appropriées et le manque de documentation concernant les dépenses liées à la collecte de données relatives à la gestion des ressources halieutiques contribuent à accroître le risque de paiements irréguliers; par ailleurs, les obligations financières liées à des cas particuliers de prorogation d'accords de pêche bilatéraux n'ont pas été couvertes en temps opportun par l'engagement de crédits correspondants;

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) Les deux cas visés par la Cour étaient très complexes et ne sont pas représentatifs du travail de la Commission en matière d'apurement de conformité.

5.49.

- b) Les dispositions juridiques auxquelles la Cour fait référence en matière de collecte de données relatives à la gestion des ressources halieutiques ont été modifiées en 2008 ⁽⁹⁾. La décision et le règlement de la Commission établissant les modalités d'application qui y correspondent seront adoptés dans le courant de 2008. Cette nouvelle base légale comporte des règles précises et devrait répondre aux préoccupations de la Cour. S'agissant de la situation actuelle, des procédures ont été mises en place afin de remédier aux insuffisances relevées par la Cour en matière de documentation.

Tout engagement budgétaire couvrant les accords de pêche ne peut se faire qu'après adoption de la base légale (décision et/ou règlement du Conseil). Cela explique que l'engagement budgétaire soit postérieur à l'engagement juridique (application provisoire du nouveau protocole) lorsque l'adoption de la base légale n'a pas pu se faire avant l'entrée en vigueur provisoire du nouveau protocole (ce qui est souvent le cas, malgré une anticipation des longs délais de négociation et d'adoption). La Commission poursuivra la réflexion afin d'explorer d'autres voies sur la façon de procéder pour tenir compte de l'observation de la Cour tout en gardant à l'esprit les contraintes spécifiques liées aux accords de pêche.

⁽⁹⁾ Règlement (CE) n° 199/2008 du Conseil.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- c) en ce qui concerne le domaine de la santé et de la protection des consommateurs, des paiements ont été effectués en faveur de mesures vétérinaires alors que toutes les pièces justificatives nécessaires n'étaient pas disponibles.

Le Conseil est parvenu à un accord politique le 24 juin sur la proposition de la Commission relative aux autorisations de pêche pour les navires de l'UE opérant en dehors des eaux communautaires. Ce nouveau règlement prévoit la poursuite des opérations de pêche sur une base transitoire, avant l'adoption formelle du nouveau protocole par le Conseil.

- c) *L'observation de la Cour fait référence à la réception de vaccins et de tests pour lesquels aucune confirmation écrite de livraison n'a été demandée par la Commission. Toutefois, la Commission estime que, sur la base de ses contacts avec les États membres et de ses procédures de contrôle interne (y compris la signature «Conforme aux faits» par deux membres du personnel), ce manque de documentation formelle concernant la réception de ces marchandises et tests ne compromet pas ses paiements.*

Une décision de la Commission ⁽¹⁰⁾ renforçant les prescriptions applicables aux rapports financiers qui sont définies par la décision 2002/677/CE de la Commission a récemment été adoptée.

Conclusions générales et recommandations

5.50. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour conclut que les opérations sous-jacentes aux dépenses déclarées pour le groupe de politiques sont, dans leur ensemble, affectées par un niveau significatif d'erreur concernant la légalité et/ou la régularité (voir points 5.12 et 5.13).

5.50-5.51. *La Commission s'efforce d'assurer que les systèmes de surveillance et de contrôle détectent et corrigent efficacement les erreurs, tout en tenant dûment compte des coûts et avantages découlant de la réalisation de contrôles sur place.*

Concernant l'agriculture et le développement rural, la Commission souligne la constatation de la Cour selon laquelle le taux d'erreur global le plus probable n'est pas significativement différent de celui indiqué pour l'an dernier dans sa déclaration d'assurance 2006. Les statistiques de contrôle reçues des États membres indiquent également que le taux d'erreur relevé au niveau des bénéficiaires finals au titre du FEAGA, soit environ 85 % des dépenses totales en faveur de l'agriculture et du développement rural, est inférieur au seuil de signification.

Le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), qui couvre l'essentiel des dépenses agricoles, limite efficacement les risques de dépense irrégulière si les données qui lui sont fournies sont exactes et fiables et si le système est correctement mis en œuvre.

Les dépenses de 2007 en faveur de l'agriculture et du développement rural susceptibles d'être exclues du financement communautaire par de futures décisions de conformité atteignent un montant estimé à 439 millions EUR, auquel s'ajoutent 152 millions EUR de recouvrements auprès des bénéficiaires finals.

⁽¹⁰⁾ SANCO/1182/2008 rev.3.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Comme l'indique son rapport annuel d'activités (RAA) pour 2007, la direction générale de la santé et des consommateurs est convaincue que ses opérations ne sont pas affectées par un niveau significatif d'erreur concernant la légalité et la régularité. En outre, tel qu'il est expliqué dans le RAA 2007, le taux résiduel d'erreur s'établit à 1,6 %, ce qui est inférieur au seuil de signification de 2 %.

Selon le RAA 2007 de la direction générale des affaires maritimes et de la pêche, il est possible de donner une assurance raisonnable quant à la régularité et à la légalité des dépenses de cette DG, et les insuffisances décelées ne sont pas suffisamment significatives pour justifier une réserve.

La DG ENV a émis une réserve spécifique dans son rapport annuel d'activités au sujet de l'éligibilité des dépenses déclarées par les bénéficiaires de subventions à l'action.

5.51. Globalement, il ressort de l'évaluation effectuée par la Cour que les systèmes de contrôle et de surveillance pour les domaines politiques couverts par le présent chapitre sont partiellement efficaces.

5.51. *Tel qu'énoncé dans le rapport annuel d'activités (RAA) de la direction générale des affaires maritimes et de la pêche pour 2007 dans le cadre de la conclusion sur l'efficacité du système de contrôle interne, il y a une assurance raisonnable que les systèmes de contrôle interne de la DG fonctionnent de manière efficace.*

Dans son RAA pour 2007, le management de la direction générale de l'environnement est confiant quant à l'état général du contrôle interne et de la gestion financière et opérationnelle à la DG ENV. Cette conclusion est en outre étayée par les résultats de l'analyse effectuée par les ordonnateurs subdélégués et les rapports de gestion adressés au directeur général, qui ont été demandés à chacun d'entre eux en janvier 2008. La structure d'audit interne de la DG ENV n'a pas décelé de faiblesses significatives dans les systèmes de contrôle financier ou de défaillances graves dans les systèmes de gestion au cours des audits menés en 2007. Les insuffisances signalées par le management en 2007 étaient dues à des circonstances particulières et continueront à être traitées en 2008.

5.52. La Cour conclut cependant que le SIGC continue d'être efficace pour limiter le risque de dépenses irrégulières lorsque le système est correctement mis en œuvre et que les données enregistrées sont exactes et fiables en ce qui concerne les paiements au titre du RPU fondés sur les droits attribués (voir points 5.20 et 5.21). La récente mise en place, dans le cadre du RPU, de régimes de soutien comme ceux relatifs à l'huile d'olive (voir point 5.14) constitue une évolution positive; à court terme, la fréquence des erreurs pourrait cependant s'en trouver augmentée.

5.52-5.53. *Les audits effectués par les services de la Commission ont montré que, en règle générale, le calcul des droits se déroulait conformément à la législation et que les contrôles administratifs et sur place fonctionnaient généralement bien. Les éventuels problèmes constatés font l'objet d'un suivi dans le cadre de l'apurement de conformité.*

5.53. Quelque 20 % des paiements contrôlés au niveau du bénéficiaire final se sont une nouvelle fois avérés incorrects; pour un nombre limité d'entre eux, l'incidence financière a été considérable. En outre, la Cour a décelé des erreurs dans l'interprétation des dispositions réglementaires. Si elles ne sont pas corrigées, les effets cumulés de toutes ces erreurs sur plusieurs années seront importants.

En ce qui concerne la fréquence et l'incidence des erreurs, les statistiques du SIGC transmises par les États membres (à l'exception de la Grèce) et vérifiées et validées par les organismes de certification indiquent que la fréquence des erreurs ne cesse de diminuer, notamment pour l'exercice 2007, et que leur incidence financière est limitée à 0,83 % seulement des dépenses concernées.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.54. Bien que les systèmes d'apurement des comptes (ainsi que les contrôles postérieurs au paiement) aient pour objectif d'exclure les dépenses non conformes aux règles de l'UE, ce n'est pas le cas actuellement au niveau des paiements aux bénéficiaires finals; en réalité, elles sont supportées par les États membres, de sorte qu'aucune corrélation valable ne peut être établie entre les montants exclus et le montant réel des paiements irréguliers.

5.55. Les décisions de conformité de la Commission sont incomplètes pour tous les exercices postérieurs à 2000. Étant donné que les décisions relatives à 2007 doivent encore être prises, les dépenses sont toujours susceptibles de faire l'objet de corrections au cours d'exercices ultérieurs à la suite de vérifications effectuées par la Commission. Cependant, globalement, les corrections effectuées au cours d'exercices ultérieurs ne modifient normalement pas l'ordre de grandeur des paiements communiqués par les États membres.

5.56. La Cour recommande de remédier aux déficiences systémiques à l'origine de ce genre d'erreurs. À cet égard, les questions les plus urgentes quant à la fiabilité des paiements effectués au titre du RPU concernent:

- a) l'amélioration de la détermination, de l'enregistrement et de la gestion des droits;

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.54. L'apurement de conformité vise à exclure du financement communautaire les dépenses qui n'ont pas été effectuées conformément aux règles communautaires. En revanche, ce mécanisme ne permet pas le recouvrement des paiements irréguliers auprès des bénéficiaires, opération qui, selon le principe de gestion partagée, relève exclusivement de la responsabilité des États membres.

Lorsque des paiements indus à des bénéficiaires peuvent être détectés à la suite de l'apurement de conformité, les États membres sont invités à en assurer le suivi par des actions en recouvrement auprès de ces bénéficiaires. Cependant, même s'il n'est pas nécessaire de procéder à des recouvrements auprès des bénéficiaires, parce que la correction financière ne se rapporte qu'à des déficiences dans le système de gestion et de contrôle des États membres et non à des paiements indus, ces corrections constituent un moyen important d'améliorer les systèmes des États membres, et ainsi de prévenir ou de détecter les paiements irréguliers aux bénéficiaires et d'en récupérer les montants.

La Commission considère qu'il y a une corrélation valable entre ses corrections financières et le niveau des paiements irréguliers aux bénéficiaires finals.

5.55. À la fin de 2007, seuls 24 des quelque 1 400 audits effectués jusqu'en 2003, ayant permis des corrections financières des dépenses de la période antérieure à 2002, n'avaient pas été clôturés. Les corrections financières relatives à ces audits concernant les dépenses de la période antérieure à 2002 sont estimées à environ 6 millions EUR, ce qui signifie que les travaux de conformité sur les dépenses encourues jusqu'en 2001 avaient en grande partie été menés à bien.

Pour ce qui est du volume des corrections financières, les dépenses de 2007 en faveur de l'agriculture et du développement rural susceptibles d'être exclues du financement communautaire par de futures décisions de conformité atteignent un montant estimé à 439 millions EUR, auquel s'ajoutent 152 millions EUR de recouvrements auprès des bénéficiaires finals ⁽¹⁾.

5.56. La plupart des déficiences visées par la Cour sont connues et font l'objet d'un suivi dans le cadre de l'apurement de conformité. Ces déficiences ne sont pas imputables à des dispositions juridiques imprécises mais aux insuffisances constatées dans leur mise en œuvre.

- a) Les États membres sont invités à améliorer leurs systèmes et à travailler étroitement avec les services de la Commission et le CCR sur ces questions.

⁽¹⁾ En 2007, les recouvrements se sont élevés à 607 millions d'euros pour les corrections financières et à 247 millions d'euros pour les montants récupérés par les États membres auprès des bénéficiaires finals (voir chapitre 6 des notes qui accompagnent les comptes annuels 2007).

OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) la suppression, dans la base de données, des zones et des bénéficiaires inéligibles et la mise à jour des informations sur les parcelles agricoles (par exemple les orthophotos);
- c) la clarification et la simplification des règles sous-tendant les mesures — en particulier l'utilisation de la réserve nationale.

5.57. Des efforts importants doivent également être déployés pour faire en sorte que les bénéficiaires respectent leurs obligations dans le domaine du développement rural qui, en raison de règles et de conditions d'éligibilité souvent compliquées, est particulièrement exposé aux erreurs.

5.58. Enfin, il importe de remédier aux déficiences systémiques qui affectent les domaines de l'environnement, de la pêche, ainsi que de la santé et de la protection des consommateurs.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) Des lignes directrices relatives à l'enregistrement des zones éligibles et la mise à jour des informations ont été élaborées par les services de la Commission (DG AGRI et CCR) dès 2002. Elles ont, à plusieurs reprises, fait l'objet de discussions avec les États membres. Si l'on découvre que le non-respect de ces lignes directrices est susceptible d'entraîner des paiements irréguliers, des mesures sont prises dans le cadre de l'apurement de conformité et les États membres sont invités à définir un plan d'action détaillé en vue de résoudre ces problèmes. C'est en cela que les services de la Commission (DG AGRI et CCR) fournissent l'aide nécessaire.
- c) Une simplification est proposée dans le cadre de la proposition relative au bilan de santé: en continuant à dissocier certains paiements partiels et en autorisant les États membres à passer progressivement à des taux de paiement par droit qui soient plus uniformes, le RPU deviendra plus efficace, plus efficient et plus simple.

5.57. Dans son programme d'audit pour 2008, la Commission a accordé la priorité au contrôle des mesures agroenvironnementales.

La Commission partage le point de vue de la Cour selon lequel, en raison notamment de la complexité inhérente aux mesures agroenvironnementales, les mesures en matière de développement rural sont exposées à un niveau d'erreur plus élevé que les paiements au titre du FEAGA. Les mesures agroenvironnementales sont complexes par nature et les possibilités de simplification sont très limitées si l'on ne veut pas mettre en péril leurs objectifs.

La Commission considère dès lors que, compte tenu de la valeur ajoutée et de la grande complexité de ces mesures, le risque d'erreur tolérable devrait être plus élevé.

En dépit de ces considérations, le cadre de contrôle du développement rural a bénéficié d'améliorations importantes pour la période de programmation 2007-2013 du Feader. Par exemple, les États membres doivent désormais s'assurer que tous les critères d'éligibilité fixés par la législation communautaire ou par les programmes de développement rural peuvent être contrôlés au moyen d'un ensemble d'indicateurs vérifiables qu'il leur appartient d'instituer. Étant donné que les critères d'éligibilité sont souvent complexes, les services de la Commission ont élaboré différentes règles et lignes directrices afin d'aider les États membres à les interpréter.

En outre, l'application du SIGC a encore été renforcée pour les mesures de développement rural liées aux surfaces ou aux animaux au titre de l'axe 2, qui constituent 44 % du total des dépenses programmées.

5.58. La direction générale de la santé et des consommateurs renvoie à sa déclaration au point 5.51.

Voir la réponse au point 5.51 en ce qui concerne la pêche.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

L'organisation commune de marché dans le secteur du tabac brut

5.59. Dans son rapport spécial n° 7/2004 ⁽³²⁾, la Cour a mis en évidence un certain nombre de déficiences, notamment le manque de fiabilité des données, ainsi que le fait que l'analyse du marché n'était pas satisfaisante et que les objectifs fixés n'ont pas été atteints, comme celui d'encourager la reconversion des producteurs au profit d'autres secteurs. La Cour a formulé un certain nombre de recommandations qui ont reçu l'appui du Parlement et du Conseil.

5.60. L'OCM dans le secteur du tabac brut a depuis lors été réformée dans le contexte de la réforme générale de la PAC de 2003. La Commission a largement pris en considération les recommandations de la Cour, notamment en ce qui concerne la collecte et l'utilisation de données plus complètes et plus fiables. En outre, le découplage total entre les aides et la production est progressivement mis en place. Avec le financement des mesures de reconversion, ce système permettra, lorsqu'il sera pleinement opérationnel, de pallier les insuffisances des mesures de marché et d'inciter les producteurs à renoncer volontairement à la production de tabac.

La gestion et la supervision, par la Commission, de mesures de lutte et de dépenses concernant la fièvre aphteuse

5.61. Dans son rapport spécial n° 8/2004 ⁽³³⁾, la Cour a fait observer que le Conseil et la Commission avaient déjà remédié à bon nombre des lacunes législatives mises en évidence par la Cour lors de son audit. Elle recommandait toutefois de prendre d'autres mesures, notamment:

- a) d'évaluer régulièrement, hors période de crise, le dispositif de prévention et de lutte et de renforcer la supervision de son application;
- b) d'étudier les moyens permettant d'impliquer davantage les éleveurs dans une notification rapide de la maladie et le respect des restrictions de mouvement;

5.61.

⁽³²⁾ JO C 41 du 17.2.2005, p. 1.

⁽³³⁾ JO C 54 du 3.3.2005, p. 1.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- c) de clarifier le cadre financier applicable aux épizooties, tout en réduisant au maximum les risques financiers pour le budget de l'UE.

5.62. La Commission a procédé à une évaluation d'envergure des mesures de prévention et de contrôle en 2006 et pris une série d'initiatives qui ont en partie tenu compte des recommandations de la Cour.

5.63. La Cour estime néanmoins que des efforts supplémentaires doivent être consentis pour:

- a) simplifier la législation en matière de santé et de bien-être des animaux ⁽³⁴⁾;

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- c) *La communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur «une nouvelle stratégie de santé animale pour l'Union européenne (2007-2013) placée sous la devise “Mieux vaut prévenir que guérir”» [COM(2007) 539 final] prévoyait l'élaboration d'un cadre communautaire harmonisé des critères pour le partage des responsabilités et des coûts. Cet objectif doit être réalisé par une révision de l'instrument financier de l'UE pour le financement associé aux maladies animales (décision 90/424/CEE du Conseil) dans le cadre du plan d'action relatif à la nouvelle stratégie en matière de santé animale. Les travaux préparatoires ont déjà commencé. D'autres actions sont prévues, comme une étude de faisabilité assortie d'un processus de consultation.*

5.62. En décembre 2004, la Commission a lancé une évaluation externe dont le but était de soumettre à un examen approfondi les résultats de l'action de l'UE sur la santé animale et les orientations futures d'une telle action. Sur la base des résultats de l'évaluation et d'une vaste consultation des parties prenantes, la Commission a présenté sa proposition de nouvelle stratégie en matière de santé animale en septembre 2007 ⁽¹²⁾. C'était la première fois que la Commission exposait ses ambitions et objectifs stratégiques dans le domaine de la santé animale.

5.63. Le Conseil (en décembre 2007), le Comité économique et social européen (en janvier 2008) et le Parlement européen (en mai 2008) se sont félicités de l'élaboration d'une approche stratégique de la politique de l'UE en matière de santé animale et ont soutenu les buts, objectifs et principes généraux définis dans la stratégie en matière de santé animale, qui couvre la période 2007-2013. En se fondant sur les résultats des discussions menées dans ces forums interinstitutionnels de l'UE, la Commission adoptera dans un futur proche son plan d'action relatif à la santé animale, qui présentera sa vision stratégique pour les cinq années à venir et au-delà.

- a) *Des actions importantes ont déjà été entreprises, dans le cadre de la politique visant à mieux légiférer, afin de simplifier le cadre juridique en vigueur, et notamment la nouvelle directive 2006/88/CE relative aux animaux d'aquaculture ⁽¹³⁾ et la proposition de directive du Conseil simplifiant les procédures d'établissement des listes et de publication de l'information dans les domaines vétérinaire et*

⁽³⁴⁾ Référence: Communication sur une nouvelle stratégie de santé animale pour l'Union européenne (2007-2013) — COM(2007) 539 final du 19 septembre 2007.

⁽¹²⁾ COM(2007) 539, adoptée le 19 septembre 2007 http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/docs/animal_health_strategy_fr.pdf

⁽¹³⁾ Directive 2006/88/CE du Conseil du 24 octobre 2006 relative aux conditions de police sanitaire applicables aux animaux et aux produits d'aquaculture, et relative à la prévention de certaines maladies chez les animaux aquatiques et aux mesures de lutte contre ces maladies (JO L 328 du 24.11.2006, p. 14).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

zootechnique et modifiant 22 directives du Conseil ⁽¹⁴⁾, qui est actuellement au stade final de la procédure d'adoption par le Conseil. Néanmoins, comme elle l'indique dans sa communication sur la nouvelle stratégie de santé animale, la Commission entend présenter une proposition de nouvelle législation en matière de santé animale qui simplifierait considérablement la législation en vigueur.

- b) accroître les ressources humaines consacrées au contrôle de l'application de la réglementation communautaire, compte tenu de l'élargissement de l'Union;

- b) Dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la santé animale, l'Office alimentaire et vétérinaire de la Commission (OAV) s'efforce de garantir des systèmes de contrôle efficaces et d'évaluer le respect des normes européennes au sein de l'UE, mais aussi dans les pays tiers exportant vers l'UE, essentiellement en effectuant des contrôles dans les États membres et dans ces pays tiers.

L'OAV réalise au total quelque 250 à 270 missions par an.

Le recrutement est en cours, conformément aux modalités qui accordent la préférence aux experts issus des nouveaux États membres.

- c) remédier aux faiblesses affectant de manière persistante les plans d'intervention, comme cela a notamment été souligné dans les rapports de l'Office alimentaire et vétérinaire;

- c) Ce point fera l'objet d'un suivi.

- d) améliorer l'organisation et le suivi des exercices d'alerte en temps réel;

- d) La Commission recueille actuellement des informations actualisées auprès des États membres en vue d'assurer un suivi approprié de cette recommandation.

- e) réduire les retards affectant fréquemment la notification des mouvements de bovins et leur enregistrement dans la base de données centrale, et améliorer la réglementation relative à l'identification et aux mouvements des porcs;

- e) Les insuffisances signalées par l'OAV sont liées à la mise en œuvre des actes communautaires correspondants relatifs à l'identification des animaux, à l'enregistrement des exploitations et aux registres des mouvements; elles ne remettent pas en cause les dispositions des règlements respectifs et de la directive.

⁽¹⁴⁾ Proposition de directive du Conseil simplifiant les procédures d'établissement des listes et de publication de l'information dans les domaines vétérinaire et zootechnique, et modifiant les directives 64/432/CEE, 77/504/CEE, 88/407/CEE, 88/661/CEE, 89/361/CEE, 89/556/CEE, 90/427/CEE, 90/428/CEE, 90/429/CEE, 90/539/CEE, 91/68/CEE, 92/35/CEE, 92/65/CEE, 92/66/CEE, 92/119/CEE, 94/28/CE, 2000/75/CE, la décision 2000/258/CE et les directives 2001/89/CE, 2002/60/CE et 2005/94/CE [COM(2008) 120 final — 2008/0046 (CNS)].

OBSERVATIONS DE LA COUR

- f) intégrer les normes d'hygiène alimentaire adoptées en 2004 dans les dispositions applicables en matière d'importation de viande.

5.64. S'agissant des efforts pour impliquer davantage les éleveurs dans la notification rapide de la maladie, les progrès réalisés à ce jour ont été limités.

5.65. Enfin, en ce qui concerne la clarification du cadre financier, la Commission a adopté, en 2005, des mesures limitant le montant des compensations, sur la base des prix du marché. Cependant, d'autres mesures sont nécessaires, compte tenu du fait que l'aide nationale versée varie sensiblement entre les États membres.

Évaluation du revenu agricole par la Commission

5.66. Dans son rapport spécial n° 14/2003 ⁽³⁵⁾ sur l'évaluation du revenu agricole par la Commission, la Cour concluait que les instruments statistiques de l'UE ne fournissaient pas une information suffisamment complète concernant le revenu disponible des ménages agricoles et permettant une évaluation du niveau de vie de la population agricole. Trois instruments distincts étaient pourtant disponibles mais, s'ils visaient tous à déterminer le revenu agricole, ils n'étaient pas conçus aux mêmes fins. La Cour a recommandé à la Commission d'évaluer les statistiques disponibles concernant la situation des exploitations ou des ménages agricoles, et de redéfinir précisément le cadre statistique qui lui est nécessaire pour contrôler la réalisation des objectifs de la politique agricole commune, et notamment celui consistant à assurer un niveau de vie raisonnable à la population agricole. Le Parlement européen et le Conseil ont appuyé les recommandations de la Cour.

⁽³⁵⁾ JO C 45 du 20.2.2004, p. 1.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- f) La Commission a élaboré une proposition appropriée dès le second semestre de 2007 (SANCO/10018/2007) et a reçu un avis favorable des États membres lors de la réunion du CPCASA ⁽¹⁵⁾ du 10 septembre 2007. Ce document est à présent au stade de la procédure législative en vue de son adoption formelle par la Commission et de sa publication ultérieure au Journal officiel.

5.64. Tous les foyers de maladies animales contagieuses importantes (peste porcine classique, fièvre aphteuse, grippe aviaire) qui sont apparus dans l'Union européenne au cours des cinq dernières années ont occasionné des coûts très limités pour le budget communautaire et ont été éradiqués avec succès. Ces résultats sont notamment attribuables au fait que, en général, la notification de la maladie a été effectuée dans les délais requis. Souvent, les États membres n'ont pas (totalement) indemnisé les exploitants qui n'ont pas pleinement coopéré avec les autorités ou qui n'ont pas signalé la maladie en temps utile, afin de les dissuader d'agir ainsi.

5.65. Les plafonds repris dans la législation permettent d'avoir une idée globale des compensations données par les États membres.

Toutefois, la règle de base reste que la compensation ne devrait pas dépasser la valeur de marché de l'animal. Une application correcte de la législation évite des surévaluations et des sous-évaluations.

La législation concernant la compensation et les aides d'État est harmonisée et est identique pour tous les États membres de l'Union européenne. La différence constatée sur le terrain est due à l'utilisation différente des instruments mis à disposition.

⁽¹⁵⁾ CPCASA: Comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.67. Dans l'intervalle, la Commission a pris un certain nombre d'initiatives visant, entre autres, à harmoniser les méthodes statistiques adoptées par les États membres, notamment en ce qui concerne le réseau d'information comptable agricole (RICA). En outre, la Commission a engagé une série d'actions visant à améliorer la fiabilité des autres instruments disponibles, en particulier les CEA (comptes économiques de l'agriculture) et le RSMA (revenu du secteur des ménages agricoles). Par ailleurs, la Commission a réalisé des études de faisabilité en vue de mettre en place un cadre statistique européen plus précis. À ce jour, les progrès ont cependant été lents, en grande partie du fait de l'absence de consensus entre les États membres quant au degré de priorité à accorder au projet, compte tenu des coûts apparemment prohibitifs liés à la collecte d'informations plus complètes sur les revenus agricoles, y compris ceux découlant d'activités extérieures à l'exploitation. La Cour réaffirme que des statistiques et des indicateurs plus complets sont indispensables pour pouvoir suivre de plus près la performance de la politique agricole commune, dont quelque deux tiers des ressources budgétaires sont consacrées au soutien du revenu des exploitants agricoles.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.67. *L'évaluation de l'étude de faisabilité est comprise dans le programme statistique communautaire 2008-2012. Un premier examen mené au sein du comité permanent de la statistique agricole a montré que les États membres font preuve de prudence, en raison des difficultés conceptuelles, techniques et financières existantes. Il a été décidé de conserver le RICA et l'EAA comme principales sources d'information sur le revenu agricole.*

Évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance — Paiements directs couplés — gérés dans le cadre du SIGC

État membre	Aides «surfaces»				Primes «animaux»				Évaluation globale
	Procédures et contrôles administratifs visant à garantir que les paiements sont corrects	Analyse du risque et procédures de sélection en vue des inspections	Méthodologie du contrôle, contrôle de la qualité et communication des différents résultats	Établissement et fiabilité des statistiques relatives aux inspections et aux résultats	Procédures et contrôles administratifs visant à garantir que les paiements sont corrects	Analyse du risque et procédures de sélection en vue des inspections	Méthodologie du contrôle, contrôle de la qualité et communication des différents résultats	Établissement et fiabilité des statistiques relatives aux inspections et aux résultats	
Allemagne (Bavière)					s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	
Espagne (Castille-et-León)	1	2	3			14	4		
Italie (AGEA)	5	n.v.	3		s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	
Portugal		n.v.	6		n.v.		7		
France		8				9	10		
Grèce	1/11		12	13	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	

Légende

	Efficace
	Partiellement efficace
	Inefficace
s.o.	sans objet
n.v.	non vérifié

Résultats des tests des opérations

Sur la base de l'échantillon, estimation de la proportion des opérations affectées par une erreur	31 %
Taux d'erreur	Situé entre 2 % et 5 %

- 1 Le système d'information géographique (SIG) qui est à la base de la gestion des aides de l'UE ne contient pas toujours des informations complètes et fiables quant aux surfaces éligibles/non éligibles par parcelle de référence.
- 2 Les autorités espagnoles n'ont pas fourni de preuves qu'une éventuelle évaluation du bien-fondé des critères de risque et de leur poids spécifique ait été réalisée pour l'exercice 2006.
- 3 Les résultats des contrôles nationaux sur place et leur intégration dans le SIG ne sont pas fiables (les inspecteurs n'ont pas recensé les causes permanentes d'inéligibilité ou les types d'utilisation des terres agricoles différents de ceux prévus; le SIG n'a donc pas été mis à jour, ce qui a donné lieu à des paiements indus en faveur d'exploitants agricoles).
- 4 Certaines faiblesses ont été constatées dans les outils administratifs liés au contrôle sur place des animaux, telles que la présentation des comptes rendus de contrôle et du livre-registre des exploitations.
- 5 Le contrôle de la part de l'AGEA n'est pas de nature à lui assurer la maîtrise du bon fonctionnement des compétences déléguées de contrôle et de gestion. Des modifications acceptées hors délai, ainsi que des paiements effectués avant les résultats définitifs des contrôles sur place ont été constatés.
- 6 Certaines faiblesses affectant les procédures de contrôle sur place ont été décelées (surfaces inéligibles non recensées et critères d'éligibilité non vérifiés).
- 7 Certaines faiblesses affectant les procédures de contrôle sur place ont été décelées (les travaux de contrôle portant sur les registres d'animaux n'ont pas été correctement effectués ou ont été mal documentés).
- 8 Pour les contrôles sur place classiques, l'efficacité des paramètres de risque n'a pas été évaluée. Ces contrôles représentent 20 % des contrôles sur place, le reste étant opéré par télédétection, pour laquelle une évaluation existe.
- 9 Absence d'évaluation de l'efficacité des paramètres d'analyse du risque utilisés les années précédentes.
- 10 Les procédures de contrôle prévoient d'enregistrer les animaux présents dans l'exploitation sur un extrait de la base de données nationale informatisée (BDNI) et non un comptage séparé de tous les animaux présents.
- 11 Des erreurs affectant la saisie des données relatives aux demandes ont été constatées et certaines données figurant dans les demandes ont été modifiées après la date où celles-ci ont été présentées.
- 12 En matière de mesure, les méthodes, les résultats et les tolérances ne sont pas documentés dans les comptes rendus de contrôle.
- 13 Au 1^{er} avril 2008, aucune statistique de contrôle pour 2006 n'avait été communiquée à la Commission (le délai était fixé au mois de juillet 2007).
- 14 L'évaluation relative aux régimes d'aides «animaux» n'a porté que sur la pondération des différents facteurs de risque; leur nature n'a pas été prise en considération.

Éléments de suivi dans le cadre du SIGC — Régime de paiement unique (RPU) (*)

État membre	Procédures et contrôles administratifs visant à garantir que les paiements sont corrects	Analyse du risque et procédures de sélection en vue des inspections	Méthodologie du contrôle, contrôle de la qualité et communication des différents résultats	Établissement et fiabilité des statistiques relatives aux inspections et aux résultats	Évaluation globale
Finlande	4/13/15/21	23	25		
France	2/4/6/7/11/12/13/15/17	22/23		26	
Pays-Bas	2/5/6/8/10/13/14/15/16	24			
Portugal	3/5/6/14/15/17	22/23			
Espagne (Andalousie)	11/15	22			
Suède	2/7/9/13/17	22			
RU (Angleterre)	1/6/13/14/15/17/18/19/20	24		26	

	Efficace
	Partiellement efficace
	Inefficace

- 1 Aucune orthophoto n'est disponible pour réaliser des contrôles administratifs par recoupement. Bien que n'étant pas obligatoires, les orthophotos accroissent la fiabilité des données utilisées pour ce type de contrôles.
- 2 Les causes d'inéligibilité visibles sur les photos aériennes ou déclarées par l'exploitant agricole n'entraînent pas l'exclusion des surfaces en cause de la superficie éligible enregistrée dans le système d'identification des parcelles agricoles.
- 3 Les parcelles boisées ne sont pas systématiquement exclues de la superficie éligible.
- 4 L'éligibilité des nouvelles parcelles n'est pas systématiquement vérifiée.
- 5 La superficie minimale pour qu'une parcelle agricole soit éligible n'est pas définie.
- 6 La mise à jour du système d'identification des parcelles agricoles n'est pas effectuée de manière satisfaisante et ne s'appuie pas sur les résultats des contrôles sur place et/ou des données figurant dans les bases de données topographiques.
- 7 Les contrôles administratifs par recoupement s'appuient en partie sur des orthophotos dépassées.
- 8 La base de données du SIGC relative aux droits attribués n'est pas fiable; aucun chiffre fiable n'a été communiqué en ce qui concerne le nombre et la valeur mis à jour des droits enregistrés dans la base de données pour 2006 et 2007; les droits pour lesquels les exigences minimales en matière d'activation n'étaient pas respectés n'ont pas été retirés.
- 9 Aucun contrôle administratif final par recoupement n'a été effectué avant l'autorisation des paiements au niveau national.
- 10 Les Pays-Bas ont initialement octroyé des droits et effectué des paiements pour un montant excédant le plafond national de 4,9 millions d'euros. Les paiements en faveur des exploitants agricoles ont été effectués sur cette base.
- 11 Des paiements au titre du RPU ont été autorisés en faveur d'exploitants agricoles ne bénéficiant pas de droits à paiement.
- 12 Les paiements ne sont pas systématiquement bloqués jusqu'à ce que toutes les anomalies aient été clarifiées ou que tous les documents nécessaires soient disponibles.
- 13 Les procédures d'enregistrement de la demande n'apportent pas une preuve suffisante de la date de réception réelle et/ou ne sont pas contrôlées de manière satisfaisante.
- 14 Application incorrecte des pénalités prévues en cas de demande tardive.
- 15 Méthodes pour calculer les paiements systématiquement erronées, les superficies déterminées étant insuffisantes par rapport au total des droits à paiement déclarés.
- 16 Non-application des dispositions communautaires en matière de sanctions en cas de surdéclaration de superficies.
- 17 Absence/nombre insuffisant de contrôles administratifs par recoupement visant à vérifier si les superficies déclarées mises en jachère respectent les conditions prévues par la législation.
- 18 Contrôles insuffisants de la part des responsables en ce qui concerne les modifications apportées à la base de données.
- 19 La même parcelle peut être déclarée par différents exploitants agricoles dans le cadre de différents régimes d'aide communautaire.
- 20 S'agissant de la superficie de la parcelle de référence, un dépassement inférieur ou égal à 2 % est autorisé.
- 21 Les jardins potagers ont bénéficié d'une aide à concurrence d'un maximum de 0,3 ha par demande, en l'absence de droits (719,62 ha, 134 535,85 euros).
- 22 La sélection des demandes à contrôler a en partie reposé sur des données obsolètes et/ou a été effectuée sur la base d'une fraction de la population de demandes.
- 23 Le taux d'inspection n'a pas été augmenté au cours de l'année.
- 24 Les inspections sélectionnées sur la base de l'analyse du risque ont fait apparaître un taux d'erreur plus faible que les inspections sélectionnées de façon aléatoire.
- 25 Application de méthodes de mesure manquant de précision.
- 26 Importantes différences entre les statistiques communiquées à la Commission et les données sous-jacentes transmises aux auditeurs.

(*) Les aspects relatifs à l'écoconditionnalité ne sont pas inclus.

Suivi des principales observations formulées dans le cadre de la déclaration d'assurance

	Observation formulée par la Cour dans le rapport annuel 2006	Mesure prise	Analyse de la Cour	Réponse de la Commission
SIGC	Pour la cinquième année consécutive, la déclaration du directeur général comporte une réserve relative à une mise en œuvre insuffisante du SIGC en Grèce. Pour 2006, la Commission et la Cour ont confirmé que des contrôles clés n'étaient toujours pas mis en œuvre [5.11 (*)].	D'après sa réponse, la Commission poursuit la mise en œuvre d'un programme d'audit intensif et elle imposera des corrections financières à la Grèce tant que cela sera nécessaire. En outre, la Commission surveille de près le plan d'action que les autorités grecques ont élaboré à sa demande explicite et en étroite collaboration avec elle afin de remédier aux déficiences susmentionnées. Ce plan d'action prévoit des délais stricts pour la mise en œuvre des différentes mesures, dont les premiers résultats devraient apparaître à partir de l'exercice 2007 (année de demande 2006).	Des déficiences affectant les contrôles administratifs des paiements directs couplés ont été mises au jour dans le cadre de l'audit DAS relatif à l'exercice 2007 en Grèce, en Italie, en Espagne et au Portugal: saisie incorrecte de données relatives aux demandes, paiements effectués pour une même parcelle au titre de plusieurs régimes d'aide incompatibles et application incorrecte des pénalités et des sanctions, avec comme conséquence des paiements indus [5.27, sous a) (*)]. En Grèce, le système d'identification des parcelles agricoles (LPIS) est incomplet et comporte des erreurs importantes affectant le référencement des parcelles. En outre, dans certains pays, le volet graphique du LPIS (SIG — système d'information géographique) ne contient que des photographies aériennes datant de plus de cinq ans (France et Suède). Au Portugal, la mise à jour est effectuée avec des retards considérables [5.30, sous b) et c) (*)]. Le rapport annuel d'activité relatif à l'exercice 2007 du directeur général de l'agriculture comporte à nouveau une réserve relative à une mise en œuvre insuffisante du SIGC en Grèce.	<i>Les questions soulevées dans le rapport annuel relatif à l'exercice 2007 font, en règle générale, déjà l'objet d'un suivi dans le cadre des procédures de conformité.</i>
RPU	Le Royaume-Uni a attribué des droits à des propriétaires qui louent leurs terres la majeure partie de l'année [5.20 (*)]. Contrairement à la réglementation en vigueur, certains États membres ont étendu l'application de la disposition relative à la consolidation des droits à tous les cas où un exploitant agricole, en 2005, disposait de moins d'hectares que de droits au paiement [5.24 (*)]. Le RPU a eu plusieurs effets secondaires: l'aide a été versée à des propriétaires et à de nouveaux bénéficiaires (5.28); dans de nombreux États membres, des «exploitants agricoles» ont été autorisés à conserver leurs gains exceptionnels (5.30); des critères d'investissement inappropriés ont abouti à l'attribution discutable de droits supplémentaires [5.34 (*)].	D'après la réponse de la Commission, les questions soulevées dans le rapport annuel relatif à l'exercice 2006 feront l'objet d'un suivi dans le cadre des procédures de conformité.	L'audit a fait apparaître des insuffisances affectant systématiquement le calcul des droits et dues à: — l'attribution de droits supérieurs au plafond national (Pays-Bas) [5.22, sous b) (*)] — l'attribution de droits pour des productions, des terres ou des investissements inéligibles [5.26, sous b), et 5.22, sous c) et d) (*)], — le non-respect ou l'application incorrecte des règlements/règles particulières [5.22, sous e), 5.24, sous b) et 5.25 (*)]. La réexécution de contrôles par la Cour a permis de relever un certain nombre de faiblesses affectant plus spécifiquement la qualité des contrôles sur place et de mettre au jour des cas où des surfaces ou des parcelles inéligibles auraient dû être exclues par les inspecteurs nationaux (Grèce, Italie, Espagne et Portugal) [5.28 (*)]. La Cour conclut cependant que le SIGC continue d'être efficace pour limiter le risque de dépenses irrégulières lorsque le système est correctement mis en œuvre et que les données enregistrées sont exactes et fiables en ce qui concerne les paiements au titre du RPU fondés sur les droits attribués. La récente mise en place, dans le cadre du RPU, de régimes de soutien comme ceux relatifs à l'huile d'olive constitue une évolution positive; à court terme, la fréquence des erreurs pourrait cependant s'en trouver augmentée [voir point 5.52 (*)].	<i>Voir la réponse au point 5.22 b).</i> <i>Les questions soulevées dans le rapport annuel relatif à l'exercice 2007 font, en règle générale, déjà l'objet d'un suivi dans le cadre des procédures de conformité.</i>

	Observation formulée par la Cour dans le rapport annuel 2006	Mesure prise	Analyse de la Cour	Réponse de la Commission
Huile d'olive	Les visites effectuées sur place dans les principaux États membres producteurs ont révélé des problèmes généraux affectant la fiabilité et la précision du SIG et, par conséquent, le calcul correct des droits dans le cadre du RPU [5.84 (*)].	D'après la réponse de la Commission au rapport annuel relatif à l'exercice 2006, des corrections financières d'un montant d'environ 180 millions d'euros ont déjà été appliquées par la Commission depuis l'exercice 2000 et des corrections plus importantes sont projetées. Au 1 ^{er} janvier 2006, les aides à la production d'huile d'olive ont été entièrement découplées et intégrées dans le régime de paiement unique (seule l'Espagne a conservé un élément mineur d'aide couplée).	L'incidence de l'exactitude du SIG pour l'huile d'olive sur l'intégration du régime d'aide à la production d'huile d'olive dans le RPU a été confirmée en Grèce et en Italie, où quatre opérations auditées relatives au RPU dans le secteur de l'huile d'olive sur cinq comportaient des erreurs, dont certaines ont donné lieu à d'importants paiements indus [5.14, sous c) (**)].	<i>D'autres corrections financières relatives aux aides à la production d'huile d'olive ont été appliquées en 2007 et en 2008.</i> <i>Voir aussi la réponse au point 5.14 c)</i>
Contrôle a posteriori	Le service chargé de la conformité pour le développement rural n'a pas réalisé d'audits portant sur les questions relatives au règlement (CEE) n° 4045/89 [5.50 (*)]. La Commission ne sait toujours pas combien d'irrégularités potentielles communiquées au départ dans le cadre du règlement (CEE) n° 4045/89 ont débouché sur un recouvrement et, le cas échéant, pourquoi elles n'ont pas abouti à un recouvrement [5.52 (*)]. La réalisation des contrôles après paiement souffrait toujours de retards en Allemagne, en Italie et en Espagne [5.53 (*)].	s.o. La Commission a instauré l'obligation pour les organismes de certification de vérifier le suivi par les organismes payeurs des cas d'irrégularités potentielles communiqués et d'en rendre compte [5.40 à 5.45 (**)]. Un certain nombre — limité — de contrôles ne sont toujours pas terminés pour chacune des périodes de contrôle précédentes, jusqu'à 2000/2001 [5.34 (**)].	La Cour a une nouvelle fois constaté que les mesures de développement rural étaient couvertes de manière limitée tant au niveau de la Commission que des États membres [5.35 (**)]. L'analyse, par la Cour, des rapports des organismes de certification a montré qu'il était nécessaire pour les organismes payeurs de mieux vérifier le suivi des cas d'irrégularités potentielles communiqués et de mieux en rendre compte [5.36 (**)]. Le respect des délais fixés pour l'exécution du programme de contrôle s'est amélioré en 2007 [5.34 (**)].	<i>Voir la réponse au point 5.35.</i> <i>Voir la réponse au point 5.36.</i>
Apurement des comptes	Bien que les systèmes d'apurement (ainsi que les contrôles postérieurs au paiement) aient pour objectif d'exclure les dépenses non conformes aux règles communautaires, ce n'est pas le cas actuellement au niveau des paiements en faveur des bénéficiaires finals [5.76 (*)].	s.o.	S'agissant du système d'apurement des comptes, la Cour formule la même opinion que dans son précédent rapport annuel.	<i>La Commission ne partage pas ce point de vue et renvoie à sa réponse au point 5.47.</i>
Restitutions à l'exportation	L'audit de la Cour portant sur les contrôles physiques et de substitution est à l'origine du rapport spécial n° 4/2007 du 21 juin 2007. Une analyse effectuée par la Cour montre que les données sur les contrôles physiques et de substitution ne sont pas fiables [5.55 (*)].	Le Conseil et la Commission ont rapidement réagi aux recommandations formulées dans le rapport spécial en modifiant la réglementation en cause [5.38 (**)].	Le problème particulier de la réintroduction sur le territoire de la Communauté de marchandises exportées qui ont été acheminées sur des lignes maritimes non régulières n'a pas encore été traité [5.38 (**)].	<i>Voir la réponse au point 5.38.</i>
Développement rural	S'agissant des mesures agroenvironnementales, la Cour observe encore un niveau significatif d'erreurs, imputable au non-respect de leurs engagements par les exploitants agricoles ou à l'absence de vérification des conditions d'éligibilité fondamentales par les autorités [5.44 (*)].	La Commission estime que le niveau élevé d'erreurs concernant les mesures agroenvironnementales observé par la Cour n'est pas représentatif par rapport au total des dépenses au titre du développement rural.	La Cour rappelle que les dépenses en matière de développement rural sont particulièrement exposées à des erreurs et constate à cet égard que le rapport annuel d'activité du directeur général de l'agriculture est assorti d'une réserve générale en ce qui concerne ces dépenses [5.12 (**)]. Des efforts importants doivent être déployés pour faire en sorte que les bénéficiaires respectent leurs obligations dans le domaine du développement rural qui, en raison de règles et de conditions d'éligibilité souvent compliquées, est particulièrement exposé aux erreurs [5.57 (**)].	<i>Voir la réponse au point 5.12.</i> <i>Voir la réponse au point 5.57.</i>

(*) Numéro de point dans le rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 2006.

(**) Numéro de point dans le rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 2007.

ANNEXE 5.3

Comptes disjoints des organismes payeurs pour 2007

État membre	Organisme payeur	Comptes disjoints ⁽¹⁾		
		FEAGA (en millions d'euros)	Feader (en millions d'euros)	ITDR (en millions d'euros)
Autriche	AMA		79,00	
Belgique	ALV		25,00	
Belgique	Région wallone		14,00	
Allemagne	Bade-Wurtemberg		52,00	
Allemagne	Bavière		159,00	
Estonie	PRIA	38,00		41,00
Grèce	OPEKEPE	2 378,00	194,00	
Finlande	MAVI	580,00	217,00	
Italie	ARBEA	101,00		
Malte	MRAE	2,00		4,00
Pays-Bas	Dienst Regelingen	1 050,00		
Portugal	IFADAP	6,00		
Portugal	INGA	528,00		
Portugal	IFAP	197,00	90,00	
Total		4 868,00	830,00	45,00

⁽¹⁾ Comptes que la Commission estimait ne pas pouvoir apurer dans ses décisions du 30 avril 2008, pour des raisons imputables à l'État membre concerné, ce qui nécessite des enquêtes complémentaires.

Source: Décisions 2008/395/CE, 2008/396/CE et 2008/397/CE de la Commission (JO L 139 du 29.5.2008).

CHAPITRE 6

Cohésion

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	6.1-6.20
Caractéristiques des politiques de cohésion	6.2-6.20
Objectifs et instruments de la politique: 2000-2006	6.4-6.6
Utilisation des fonds	6.7-6.8
Systèmes de contrôle et de surveillance	6.9-6.14
Corrections financières	6.15
Types d'erreurs relatives aux projets relevant des politiques de cohésion	6.16-6.17
Période 2007-2013	6.18-6.20
 Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance	 6.21-6.36
Étendue de l'audit	6.21
Constatations	6.22-6.31
Légalité et régularité des opérations sous-jacentes	6.22-6.27
Évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance	6.28-6.31
Conclusion générale et recommandations	6.32-6.36
Conclusion générale	6.32
Recommandations	6.33-6.36
 Suivi des observations antérieures	 6.37

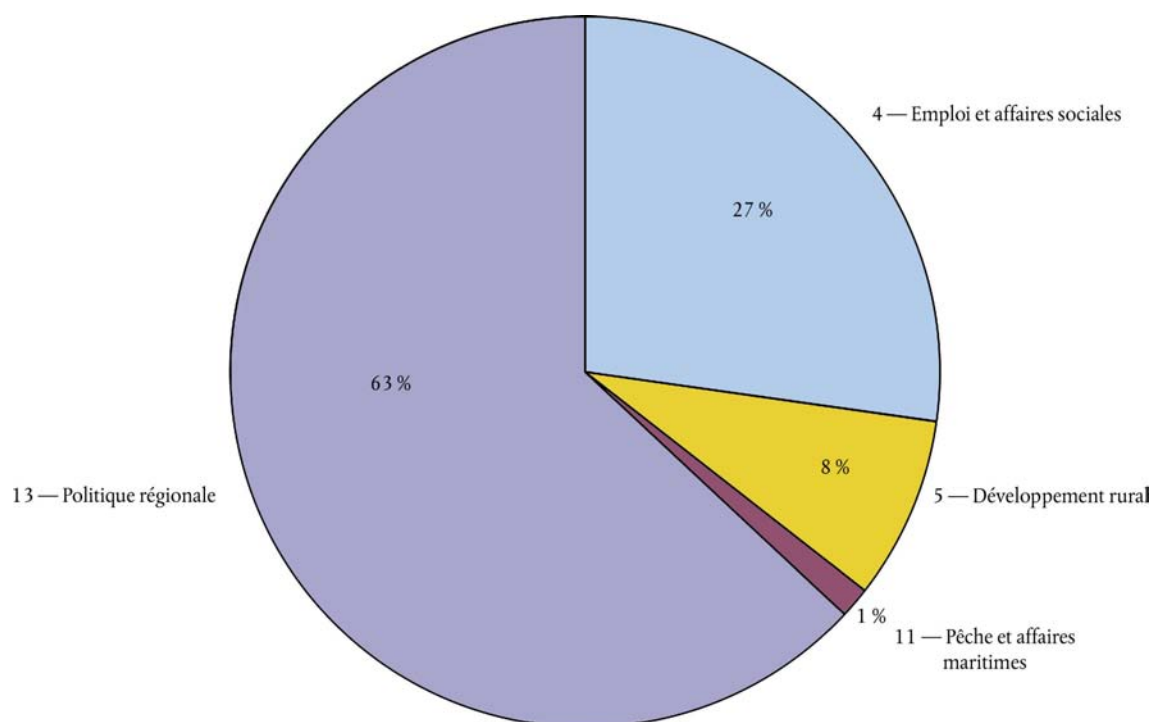
OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

6.1. Le présent chapitre est consacré aux constatations de la Cour relatives aux deux domaines politiques dont l'objectif est de promouvoir la cohésion économique et sociale: 04-Emploi et affaires sociales et 13-Politique régionale. Il couvre également les dépenses en matière de développement rural et de pêche pour la période 2000-2006 (relevant des domaines politiques 05-Agriculture et développement rural, et 11-Pêche). En 2007, le montant total des engagements s'est élevé à 45 575 millions d'euros et celui des paiements à 42 015 millions d'euros. Le **graphique 6.1** montre la ventilation des paiements par domaine politique.

Graphique 6.1 — Cohésion — ventilation des paiements par domaine politique



Total des paiements en 2007: 42 015 millions d'euros

Source: Comptes annuels relatifs à l'exercice 2007.

Caractéristiques des politiques de cohésion

6.2. Les dépenses de l'UE dans le domaine de la cohésion sont planifiées selon des «périodes de programmation» pluriannuelles; les paiements afférents à une période déterminée se poursuivent quelques années au-delà. Le présent chapitre traite des paiements relatifs à la période de programmation 2000-2006, qui représentent l'essentiel des dépenses de l'exercice (84 %) ⁽¹⁾. Les questions relatives à la période 2007-2013 sont examinées aux points 6.18-6.20.

6.3. Les fonds octroyés par l'UE dans le cadre des politiques de cohésion le sont sous la forme d'un cofinancement: les États membres sont également tenus de contribuer aux coûts des projets subventionnés. L'aide communautaire provient d'une série de «fonds» budgétaires, à savoir les Fonds structurels (voir point 6.5) et le Fonds de cohésion (voir point 6.6).

Objectifs et instruments de la politique: 2000-2006

6.4. Pour la période de programmation 2000-2006, les dépenses relevant des politiques de cohésion étaient axées sur trois objectifs, à savoir:

- a) l'ajustement structurel des régions en retard de développement (objectif n° 1);
- b) la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle (objectif n° 2);
- c) la modernisation des systèmes d'éducation et d'emploi (objectif n° 3);

ainsi que sur une série d'«initiatives communautaires» plus spécifiques concernant, par exemple, la coopération interrégionale dans l'UE et la réhabilitation des villes.

6.5. Le financement est assuré par quatre Fonds structurels:

- a) le Fonds européen de développement régional (FEDER) soutient les actions relevant des objectifs n°s 1 et 2 en cofinçant les investissements dans le domaine des infrastructures, de la création ou du maintien d'emplois, les initiatives locales de développement et les activités des petites et moyennes entreprises;

⁽¹⁾ Les paiements relatifs à la période 2007-2013 concernaient seulement des avances et représentaient 16 % des dépenses.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) le Fonds social européen (FSE) soutient les actions relevant des objectifs n^{os} 1, 2 et 3 par l'octroi d'aides financières destinées à lutter contre le chômage, à développer les ressources humaines et à faciliter l'intégration sur le marché du travail;
- c) le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole — section «Orientation» (FEOGA-Orientation) permet le cofinancement de projets de développement rural;
- d) l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) permet le cofinancement de mesures visant un équilibre durable entre les ressources de pêche et leur exploitation, et le renforcement de la compétitivité et du développement dans le secteur de la pêche.

6.6. En outre, le Fonds de cohésion soutient les actions visant l'amélioration de l'environnement et des infrastructures dans le domaine des transports dans les États membres dont le produit national brut par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire ⁽²⁾.

Utilisation des fonds

6.7. Les Fonds structurels permettent le cofinancement de *projets* dans le cadre de *programmes opérationnels*. Pour la période 2000-2006, 545 programmes opérationnels, portant sur des montants allant de moins de 500 000 euros à plus de 8 milliards d'euros, ont été mis en œuvre. Les dépenses afférentes aux projets relevant de ces programmes s'échelonnaient de quelques centaines d'euros, pour un bénéficiaire individuel, à plusieurs centaines de millions d'euros pour un projet d'infrastructure de grande ampleur. Il n'y a pas de programmes opérationnels dans le cadre du Fonds de cohésion, mais uniquement des projets concernant la période de programmation 2000-2006. Ils étaient au nombre de 1 094 pour cette période et leur valeur s'échelonnait de 50 000 à plus d'un milliard d'euros.

6.8. Le cofinancement d'un projet par l'un des Fonds structurels ou par le Fonds de cohésion prend généralement la forme d'un *remboursement* de coûts ⁽³⁾, fondé sur une *déclaration de dépenses* établie par le promoteur de projet ⁽⁴⁾. Celui-ci présente habituellement plusieurs déclarations de dépenses intermédiaires et une déclaration finale au terme du projet.

⁽²⁾ Règlement (CE) n° 1164/94 du Conseil (JO L 130 du 25.5.1994, p. 1).

⁽³⁾ Selon la nature ou la complexité du projet, différents postes ou types de coûts peuvent figurer dans une demande de remboursement.

⁽⁴⁾ Les promoteurs de projet sont des bénéficiaires et des destinataires finals qui peuvent être des particuliers ou des associations, des sociétés privées ou publiques, ou encore des organismes régionaux ou nationaux.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Systemes de contrôle et de surveillance

6.9. En ce qui concerne la régularité des dépenses effectuées au titre des politiques de cohésion, le premier maillon de la chaîne de responsabilité se situe au niveau de l'État membre, la Commission étant toutefois responsable en dernier ressort de la bonne exécution du budget.

6.9. Les États membres doivent, en vertu de la réglementation sectorielle, s'assurer de la régularité des dépenses déclarées à la Commission dans le domaine du cofinancement. Conformément aux dispositions en matière de gestion partagée, la Commission a une fonction de surveillance consistant à vérifier si les systèmes de contrôle des États membres fonctionnent bien et, lorsqu'elle estime que ce n'est pas le cas, à prendre des mesures correctrices afin d'assumer sa responsabilité dans l'exécution du budget (article 53 ter, paragraphe 4, du règlement financier). La Commission s'acquitte de sa fonction de surveillance par l'intermédiaire de ses activités de contrôle mais aussi des négociations concernant les programmes, des comités de suivi, des réunions annuelles avec les autorités de gestion et d'audit, des orientations et des séminaires. Le plan d'action adopté par la Commission le 19 février 2008 permet un nouveau renforcement de la surveillance exercée par la Commission.

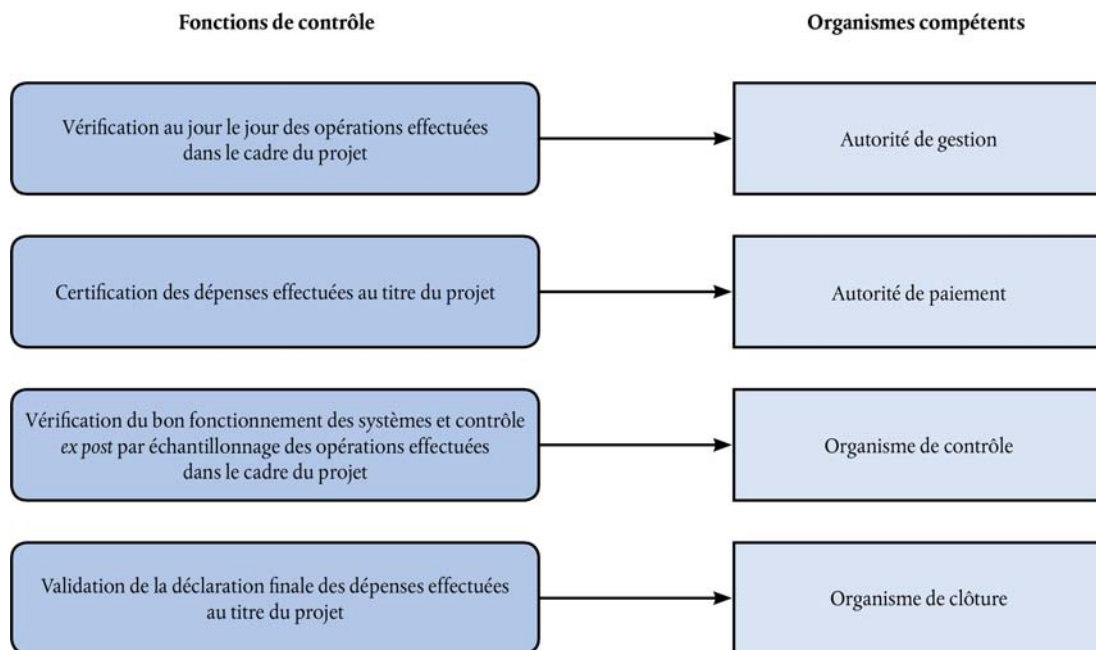
6.10. Le contrôle des projets dans le domaine des politiques de cohésion s'effectue à deux niveaux. Le premier correspond au système de contrôle national, qui vise à prévenir, ou à détecter et à corriger les remboursements indus de dépenses relatives aux projets et d'autres irrégularités. Le second niveau est celui de la surveillance par la Commission, qui vise à garantir que les systèmes de contrôle des États membres existent et fonctionnent comme requis, et à réduire le risque de carence en la matière.

6.11. S'agissant de la période de programmation 2000-2006, le système de contrôle national remplit quatre fonctions de contrôle clés. Il importe que celles-ci soient clairement définies et confiées à des organismes qui, à l'exception de l'organisme de contrôle et de l'organisme de clôture, doivent être indépendants les uns des autres (voir **diagramme 6.2**).

6.12. Les systèmes varient selon les États membres. Dans certains cas, les fonctions de contrôle sont centralisées au niveau national. Dans d'autres, elles sont déléguées par le biais d'organismes intermédiaires soit à une entité au niveau régional ou local, soit à une entité spécifique au secteur concerné (contrôles décentralisés).

6.13. Dans le cadre de sa surveillance, la Commission opère essentiellement des audits ex post, et impose des corrections financières en cas d'insuffisance grave détectée au niveau des contrôles.

6.13. La Commission renvoie à sa réponse au point 6.9.

Diagramme 6.2 — Contrôles clés dans les États membres

6.14. Un audit de la Commission peut constituer un instrument de surveillance efficace:

6.14.

- a) s'il repose sur une évaluation du risque que des déficiences affectent le système de contrôle d'un État membre;
- b) s'il fournit un résultat utile sur le plan opérationnel, en d'autres termes s'il constitue une base solide pour des mesures correctrices ou s'il apporte l'assurance raisonnable que de telles mesures ne sont pas nécessaires;
- c) si des mesures correctrices appropriées sont prises en temps opportun sur la base du résultat de l'audit.

- c) *Les mesures découlant des audits de la Commission peuvent être les suivantes: mise en œuvre effective de mesures correctrices par les autorités nationales et/ou application de corrections financières par ces mêmes autorités, ainsi qu'exécution de corrections financières par la Commission pendant la mise en œuvre du programme ou à sa clôture.*

La Cour évalue les audits en question au regard des critères sus-mentionnés.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Corrections financières

6.15. La Commission a maintenu sa position selon laquelle la plupart des erreurs détectées et signalées par la Cour dans ses rapports annuels sont susceptibles d'être détectées et corrigées au moyen du système de correction pluriannuel ⁽⁵⁾. La Commission n'est cependant pas à même de fournir des éléments probants suffisants en ce qui concerne les corrections effectuées par les États membres. Les systèmes qu'elle a mis en place pour appliquer les corrections financières sont examinés au chapitre 3 (voir points 3.21 à 3.29 et diagramme 3.2) et les corrections financières réellement apportées, au chapitre 1 (voir points 1.36 et 1.38).

6.15. La Commission a accompli des efforts importants en vue d'améliorer la qualité des données fournies par les États membres. Elle s'attache actuellement à vérifier l'exhaustivité et l'exactitude de ces données. Comme indiqué dans la réponse de la Commission au point 3.25, il y a donc bien eu des progrès dans la production d'éléments probants fiables concernant le fonctionnement des mécanismes de correction pluriannuels.

Types d'erreurs relatives aux projets relevant des politiques de cohésion

6.16. Le risque d'erreur affectant les déclarations de dépenses afférentes aux projets qui relèvent des politiques de cohésion et, en conséquence, les remboursements est élevé. Dans le contexte du présent rapport, un remboursement erroné signifie un *remboursement excessif*. Il peut être dû à:

- a) une erreur concernant l'éligibilité: les coûts remboursés ne sont pas conformes à une règle d'éligibilité définie dans la réglementation particulière régissant la dépense en cause;
- b) une erreur concernant la réalité des opérations: les coûts remboursés comprennent une dépense qui n'a pas été effectivement encourue ou qui n'est pas justifiée par un document;
- c) une erreur de précision: une erreur affecte le calcul des dépenses;
- d) une erreur multiple: une combinaison de plusieurs types d'erreurs mentionnés ci-dessus affecte les coûts remboursés.

6.16. Les paiements relevant des politiques de cohésion présentent un risque intrinsèque élevé en raison du nombre d'organismes impliqués dans la mise en œuvre à différents niveaux et du nombre important de bénéficiaires et d'opérations cofinancées, qui est lié au volume global des fonds. Si les vérifications de gestion au premier niveau et la fonction de certification sont efficaces, ce risque peut être atténué de manière adéquate.

6.17. Un projet peut également être affecté par des *erreurs de conformité*. Il s'agit essentiellement d'erreurs dans les procédures de passation de marchés publics et du non-respect des exigences en matière de publicité. Elles sont considérées comme des erreurs non quantifiables. Toutefois, les cas graves de non-respect des procédures de passation de marchés publics affectant les conditions de paiement sont classés comme erreurs d'éligibilité (voir points 1.9 à 1.11).

⁽⁵⁾ Voir par exemple la réponse de la Commission au point 6.39 du rapport annuel relatif à l'exercice 2006.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Période 2007-2013

6.18. S'agissant de la période de programmation 2007-2013, les objectifs sont au nombre de trois («Convergence», «Compétitivité régionale et emploi» et «Coopération territoriale européenne»), de même que les Fonds utilisés (Fonds de développement régional, social, et de cohésion). Les programmes sont conçus en vue de renforcer l'attrait des États membres, de leurs régions et de leurs villes, de promouvoir l'innovation, l'esprit d'entreprise, l'emploi et l'économie de la connaissance, ainsi que de développer les économies régionales et de créer des emplois nouveaux et de meilleure qualité.

6.19. L'année 2007, qui est la première de la nouvelle période de programmation, a surtout été une phase préparatoire durant laquelle aucune dépense n'a été déclarée en vue d'un remboursement. Le montant des paiements pour l'exercice s'est élevé à 6,8 milliards d'euros et correspond au préfinancement de 2 % du montant des programmes approuvés (2,5 % pour les projets du Fonds de cohésion dans les nouveaux États membres). En l'absence de remboursements pour l'exercice 2007, les travaux d'audit approfondis de la Cour n'ont porté que sur les projets et les programmes de la période 2000-2006.

6.20. Les règlements régissant la période de programmation 2007-2013 ⁽⁶⁾ ont encore affiné et consolidé les dispositions relatives au contrôle, en précisant davantage les responsabilités respectives de la Commission et des États membres. En outre, les dispositions applicables en matière d'audit ont été considérablement renforcées pour la nouvelle période de programmation. Les États membres sont tenus de transmettre un document présentant leur stratégie d'audit et de soumettre une déclaration de conformité avec chaque description des systèmes de gestion des programmes opérationnels pour approbation par la Commission ⁽⁷⁾. Ils doivent également présenter des rapports de contrôle annuels fondés sur l'audit des systèmes et sur celui d'un échantillon représentatif d'opérations, donnant lieu chaque année à un avis fondé sur ces audits.

⁽⁶⁾ Notamment les règlements (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 210 du 31.7.2006, p. 25) et (CE) n° 1828/2006 de la Commission (JO L 371 du 27.12.2006, p. 1).

⁽⁷⁾ Cela n'est toutefois pas nécessaire pour des programmes moins importants (moins de 750 millions d'euros et de 40 % du financement de l'UE).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE
DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE**Étendue de l'audit**

6.21. La Cour a contrôlé 180 paiements intermédiaires ⁽⁸⁾ effectués en 2007 (pour la période de programmation 2000-2006) au titre de 176 projets relevant des Fonds structurels (99 FEDER, 56 FSE, 21 FEOGA) et de 4 projets dans le cadre du Fonds de cohésion. Les 176 projets relevant des Fonds structurels ont été mis en œuvre dans le cadre de 16 programmes opérationnels concernant 10 États membres. Pour chacun des programmes opérationnels, l'État membre concerné a mis en place au moins un système de contrôle, comme l'illustre le **graphique 6.2**. La Cour a évalué la conformité de ces systèmes de contrôle à la réglementation, ainsi que leur capacité à gérer les risques auxquels la légalité et la régularité sont exposées. La Cour a en outre procédé à l'évaluation d'une partie des activités de surveillance de la Commission et à l'analyse de 20 audits entrepris par celle-ci.

Constatations**Légalité et régularité des opérations sous-jacentes**

6.22. Les **tableaux 6.1 et 6.2** présentent de manière synthétique les constatations relatives à la légalité et à la régularité du financement communautaire des projets relevant des politiques de cohésion.

6.23. Le **tableau 6.1** fait apparaître que 46 % seulement des projets faisant partie de l'échantillon statistique représentatif examiné par la Cour se sont avérés exempts d'erreurs affectant la légalité et la régularité (31 % en 2006).

6.24. Le **tableau 6.2** analyse les erreurs affectant le remboursement selon leur type. La répartition est, dans l'ensemble, analogue à celle de l'exercice 2006.

6.23. *L'application de certaines règles en matière d'éligibilité des dépenses peut donner lieu à des divergences d'interprétation. Sur les 97 projets présentés par la Cour dans le tableau 6.1 comme étant entachés d'erreurs, la Commission en dénombre sept pour lesquels les circonstances qui entourent les erreurs relevées par la Cour ne constituent pas une base pour l'application de corrections financières ou d'autres mesures de suivi.*

⁽⁸⁾ L'audit de tout remboursement comprend la vérification d'un nombre important de factures et d'autres documents probants.

Tableau 6.1 — Tableau à double entrée: conformité et caractère correct du remboursement ⁽¹⁾

Projets dans lesquels des erreurs affectant la conformité	Projets pour lesquels le remboursement a été		Total
	incorrect	correct	
étaient présentes	29 cas 16 %	27 cas 15 %	56 cas 31 %
n'étaient pas présentes	41 cas 23 %	83 cas 46 %	124 cas 69 %
Total	70 cas 39 %	110 cas 61 %	180 cas 100 %

(¹) Les erreurs de conformité sont des erreurs non quantifiables (voir points 1.9 à 1.11).

Tableau 6.2 — Analyse des erreurs affectant le remboursement selon leur type

Caractère correct des remboursements	Fonds				Total
	FEDER	FSE	FEOGA	Fonds de cohésion	
Erreur concernant l'éligibilité	18 cas 18 %	7 cas 13 %	3 cas 14 %	2 cas 50 %	30 cas 17 %
Erreur concernant la réalité des opérations	5 cas 5 %	0 cas 0 %	3 cas 14 %	0 cas 0 %	8 cas 4 %
Erreur de précision	8 cas 8 %	4 cas 7 %	0 cas 0 %	0 cas 0 %	12 cas 7 %
Erreur multiple	5 cas 5 %	15 cas 27 %	0 cas 0 %	0 cas 0 %	20 cas 11 %
Remboursement correct	63 cas 64 %	30 cas 54 %	15 cas 72 %	2 cas 50 %	110 cas 61 %
Total	99 cas 100 %	56 cas 100 %	21 cas 100 %	4 cas 100 %	180 cas 100 %

6.25. Dans l'échantillon examiné par la Cour, les causes les plus fréquentes de remboursements indus effectués par le FEDER étaient des erreurs concernant l'éligibilité:

- a) prise en compte de coûts qui n'auraient pas dû faire l'objet d'un remboursement en raison de leur nature;
- b) manquement grave aux règles en matière de passation des marchés.

6.25. La Commission assure le suivi des constatations afin de garantir que les mesures appropriées sont prises.

- b) La Commission constate également que les infractions aux règles en matière de passation des marchés publics sont une source importante d'irrégularités. C'est pourquoi elle a ciblé ses activités d'audit sur ce domaine à risque et pris d'autres mesures, comme la diffusion d'orientations destinées aux États membres sur les niveaux des corrections financières à appliquer.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Exemple:

Une université située dans une zone de l'objectif n° 1 a fait effectuer des travaux pour un projet de robotique réalisé dans un laboratoire installé en dehors de cette zone. Cette pratique n'était pas autorisée par la législation nationale sur les aides d'État en matière de recherche dans le cadre de laquelle le FEDER a cofinancé le projet, ce qui a rendu les dépenses inéligibles.

Les propriétaires d'un village de vacances ont omis de procéder à un appel d'offres pour des travaux de rénovation pour lesquels ils recevaient des aides représentant un montant total de 63 % des dépenses, y compris un abattement fiscal de 33 % et une subvention de 25 % au titre du FEDER. Étant donné que les règles de l'UE en matière de passation de marchés publics s'appliquent aux projets entrepris par des sociétés privées lorsque le financement sur fonds publics excède 50 %, leur non-respect a rendu le projet inéligible au soutien de l'UE.

6.26. S'agissant du FSE, les erreurs les plus fréquentes étaient les suivantes:

- a) absence d'éléments probants permettant de déterminer si les frais généraux ou les coûts de personnel étaient réellement pertinents;
- b) surestimation des frais de personnel ou des frais généraux;
- c) prise en compte de coûts inéligibles (erreurs d'éligibilité).

Exemple:

S'agissant d'un projet, les éléments probants attestant que les dépenses de personnel externe concernaient le projet étaient insuffisants: des relevés mensuels indiquaient bien la présence quotidienne du personnel concerné, mais il n'y avait pas de fiches horaires journalières décrivant ses activités concrètes au jour le jour. En l'absence d'enregistrements horaires précis permettant de justifier les jours de travail imputés, les dépenses en cause ne peuvent être portées à charge du projet. Les coûts ont donc été jugés inéligibles.

Pour un autre projet, les dépenses de personnel ont été surestimées: des coûts relatifs à plusieurs membres du personnel ont été imputés dans leur totalité au projet cofinancé par le FSE, alors que le personnel en cause était employé à d'autres activités ne faisant pas partie du projet cofinancé.

6.26. La Commission assure le suivi des constatations afin de garantir que les mesures appropriées sont prises.

- a) et b)** La Commission est régulièrement confrontée à ce type d'erreur. Le cadre réglementaire applicable à la période 2007-2013 prévoit une simplification en la matière, qui permet de déclarer les frais généraux sur une base forfaitaire, proportionnellement aux coûts directs, sans autre justification détaillée.
- c)** La Commission a déjà recommandé aux États membres de renforcer leurs activités d'information à l'égard des bénéficiaires. Cette mesure, combinée à une amélioration des contrôles quotidiens au titre de la gestion, devrait contribuer à réduire la fréquence de ce type d'erreur.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.27. En 2007, un niveau d'erreurs significatif a été relevé pour ce qui concerne les remboursements relatifs à des projets relevant des politiques de cohésion pour la période 2000-2006. La proportion des projets de l'échantillon affectés par des erreurs quantifiables et/ou non quantifiables (voir points 1.9 à 1.11) est de 54 % ⁽⁹⁾. La Cour estime qu'au moins 11 % du montant total remboursé n'auraient pas dû l'être.

Évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance

6.28. L'**annexe 6.1** présente les constatations de la Cour relatives aux systèmes de contrôle et de surveillance dans les États membres pour les 16 programmes opérationnels évalués. La Cour juge les systèmes de gestion «partiellement efficaces» dans 11 cas, «inefficaces» dans trois et «efficaces» dans deux. Le fait que le taux d'erreurs détectées lors des tests de validation réalisés par la Cour sur les opérations sous-jacentes reste élevé suggère également qu'en général, dans les États membres, les systèmes ne sont que partiellement efficaces lorsqu'il s'agit de maîtriser les risques d'illégalité et d'irrégularité affectant les remboursements.

6.29. Les principales déficiences mises au jour par la Cour concernaient:

- a) pour les autorités de gestion: l'insuffisance des contrôles au jour le jour de la réalité des dépenses, l'incapacité de déceler les déclarations de coûts non étayées par des pièces justificatives appropriées et les déficiences affectant les appels d'offres;
- b) pour les autorités de paiement: l'incapacité de détecter l'absence de contrôles au jour le jour adéquats de la part de l'autorité de gestion;
- c) pour les organismes de contrôle: l'insuffisance des contrôles visant à obtenir l'assurance du bon fonctionnement des systèmes de contrôle.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.27. Même si elles avaient été décelées au préalable, de nombreuses erreurs non quantifiables n'auraient eu aucune incidence sur le remboursement. À titre d'exemple, on peut citer les retards dans la publication des avis sur les marchés passés et les insuffisances de la documentation des comités d'évaluation des offres.

L'estimation par la Cour du montant qui n'aurait pas dû être remboursé se fonde notamment sur des cas pour lesquels, selon la Commission, les circonstances relevées par la Cour ne constituent pas une base pour l'application de corrections financières, ou, à tout le moins, de corrections financières correspondant au niveau proposé.

6.28. Les constatations de la Cour constituent une amélioration notable par rapport à 2006, lorsqu'elle a estimé que 13 des 19 systèmes étaient inefficaces. L'année dernière, la Cour a indiqué que son échantillon donnait une image globale de l'efficacité des systèmes de contrôle dans les États membres, qu'elle présentait comme généralement inefficaces ou seulement moyennement efficaces. L'image globale qui ressort de l'échantillon de la Cour est meilleure pour 2007: tous les systèmes ne sont pas inefficaces, mais on relève de nets écarts d'un système à l'autre en termes d'efficacité.

Pour trois programmes, les directions générales concernées de la Commission ont donné dans leurs rapports annuels d'activités une évaluation plus positive que celle de la Cour en annexe 6.1.

6.29.

- c) Les travaux des organismes de clôture sont considérés comme «efficaces» par la Cour dans 14 des 16 programmes audités.

⁽⁹⁾ Voir **annexe 6.2**. En 2006, ce pourcentage atteignait 69 %.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.30. La Cour a procédé à l'évaluation de 20 audits effectués par les directions générales chargées des actions structurelles [direction générale de la politique régionale (DG REGIO), direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances (DG EMPL), direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI) et direction générale des affaires maritimes et de la pêche (DG MARE)]. Dans la majorité des cas, ces audits ont été planifiés et réalisés de manière adéquate, mais, dans six cas, les mesures correctrices appropriées avaient été prises tardivement. Dans trois cas, du fait des déficiences de la documentation relative au contrôle, il était difficile d'évaluer le résultat de l'audit. Ces déficiences réduisent considérablement l'efficacité de cette procédure de surveillance fondamentale.

6.31. La surveillance assurée par la Commission vise principalement à garantir que les États membres établissent et mettent en œuvre des systèmes de contrôle conformément aux dispositions de la réglementation applicable. Or, les constatations formulées ci-dessus indiquent que cet objectif n'est pas entièrement atteint.

Conclusion générale et recommandations

Conclusion générale

6.32. En se fondant sur ses travaux d'audit (voir point 6.21), la Cour estime, en conclusion, que le remboursement de dépenses concernant des projets qui relèvent des politiques de cohésion est affecté par un niveau significatif d'erreurs quant à la légalité et/ou à la régularité. Sur la base de son évaluation, la Cour estime que les systèmes de contrôle et de surveillance des États membres, ainsi que ceux de la Commission, sont «partiellement efficaces» lorsqu'il s'agit de garantir la légalité et la régularité des remboursements de dépenses.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.30. Selon la Commission, dans la plupart des cas, des mesures correctrices appropriées ont été prises dans un délai raisonnable à la suite des résultats d'audit, les documents d'audit étaient adéquats et dès lors, les résultats des audits étaient utiles d'un point de vue opérationnel. Dans le cadre du plan d'action pour les actions structurelles, la Commission s'est engagée à prendre des mesures afin d'accroître l'incidence de ses activités d'audit, en accélérant l'application des suspensions et des corrections financières.

6.31. Les constatations de la Cour indiquent que les actions de la Commission n'ont pas encore produit les effets souhaités sur la prévention des erreurs en matière de remboursements. Ces constatations ne portent pas sur l'efficacité des actions de la Commission visant à atténuer les risques découlant des insuffisances des systèmes de contrôle dans les États membres. La Commission vérifie si les systèmes de contrôle mis en place par les États membres fonctionnent ou non de manière satisfaisante. Si des déficiences sont constatées, elle prend des mesures pour atténuer le risque. Ces mesures consistent notamment à demander aux États membres de mettre en œuvre des plans d'actions correctrices, à suspendre les paiements et à appliquer des corrections financières. Dans leurs rapports annuels d'activités, les directions générales responsables ont catégorisé de manière précise l'évaluation de l'ensemble des systèmes et ont indiqué les actions correctrices appliquées à tous les programmes entachés de déficiences significatives.

6.32. Durant cette phase de clôture de la mise en œuvre du programme 2000-2006, la Commission dispose de possibilités limitées de prévenir les erreurs et concentre ses efforts sur les mesures visant à atténuer les risques découlant des insuffisances des systèmes nationaux de gestion et de contrôle.

Les directions générales chargées des politiques structurelles ont présenté dans leurs rapports annuels d'activités respectifs les résultats de leurs évaluations de l'efficacité des systèmes dans le cadre de 545 programmes nationaux, qui indiquent la gradation marquée suivante: environ 37 % des systèmes fonctionnent de manière satisfaisante, quelque 51 % doivent être améliorés et environ 12 % sont inefficaces. La Commission a investi des ressources importantes afin d'atteindre une couverture d'audit étendue, elle a apporté des améliorations significatives aux systèmes nationaux grâce à l'application de «plans d'action» et elle a suspendu des paiements et exécuté des corrections financières. La mise en œuvre du plan d'action adopté en février 2008 renforce davantage la fonction de surveillance de la Commission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandations

6.33. Comme l'année dernière, il est encore nécessaire de renforcer la prévention des erreurs à un stade précoce des projets, en collaboration avec les promoteurs de projet et en s'assurant que les premiers niveaux de contrôle fonctionnent bien; à cet effet:

- a) les autorités de gestion/organismes intermédiaires devraient, dès le départ, établir un contact avec les promoteurs de projet en vue de les familiariser avec les obligations qui leur sont imposées, les aider à mettre en place leurs systèmes et attirer leur attention sur les risques d'erreur;
- b) les autorités de gestion/organismes intermédiaires devraient sélectionner et former un personnel apte à déceler les erreurs dans les déclarations de coûts des projets et dans les procédures appliquées par les bénéficiaires, et lui fournir des listes de contrôle couvrant l'ensemble des risques;
- c) la Commission devrait assurer efficacement la supervision des contrôles de premier niveau dans les États membres, sur la base d'une analyse des risques faisant suite à une appréciation de l'efficacité du contrôle des différents organismes intermédiaires/autorités de gestion;
- d) la Commission et les États membres devraient accorder une attention particulière au bon fonctionnement des mécanismes d'information en retour (autorité de gestion/organisme intermédiaire aux bénéficiaires, autorité de paiement à l'autorité de gestion, organisme de contrôle aux autorités de gestion et de paiement), afin d'éliminer les causes systémiques des erreurs décelées.

6.34. En outre, la Cour recommande une nouvelle fois à la Commission d'exploiter, autant que faire se peut, les possibilités de simplification prévues par la réglementation et les règles applicables aux dépenses, sans nuire à l'efficacité des fonds engagés. Cela permettrait de minimiser les risques d'erreur et de réduire la charge administrative pour les promoteurs de projet.

6.35. Par ailleurs, dans le cadre de la préparation et de la gestion de la période 2007-2013, il conviendrait que la Commission s'appuie, dans toute la mesure du possible, sur les travaux des autorités d'audit des États membres; parallèlement, elle devrait assurer le suivi de ces activités pour veiller à leur conformité aux normes en la matière, en examinant les travaux d'audit concrets sur la base des rapports transmis à la Commission, d'une part, et en les effectuant une nouvelle fois, d'autre part, ce qui nécessitera des efforts et des ressources considérables.

6.33. *Le document d'orientation concernant les vérifications de gestion, publié par la Commission en juin 2008 conformément au plan d'action de février 2008, souligne combien il est important que les autorités de gestion prennent des mesures préventives en adoptant une stratégie de communication efficace à l'égard des bénéficiaires; il contient en outre des orientations détaillées et des bonnes pratiques sur les contrôles administratifs et les contrôles sur place à effectuer en vue d'obtenir une assurance raisonnable quant à la régularité des dépenses déclarées.*

a) et b) *Ces recommandations figurent dans le document d'orientation et leur mise en œuvre fait l'objet du suivi de la Commission.*

c) *La Commission agit et continuera à agir en ce sens, conformément au point 1.1 du plan d'action.*

d) *Cette recommandation est inscrite dans les dispositions réglementaires pour la période 2007-2013 dans le cadre des activités de l'autorité d'audit. Elle fait également l'objet d'une mention spécifique dans le document d'orientation concernant les vérifications de gestion et le document d'orientation sur les fonctions de l'autorité de certification.*

6.34. *Cette recommandation a été intégrée dans le plan d'action de la Commission sous le point 4.3 et est actuellement mise en œuvre.*

6.35. *Au terme de la procédure d'évaluation de la conformité qui fournira une assurance quant à la mise en place des systèmes pour 2007-2013, la méthode d'audit de la Commission pour cette période consistera à examiner les activités des autorités d'audit afin de déterminer si elle peut s'appuyer sur leurs travaux et, partant, sur leurs avis d'audit annuels, conformément à l'article 73 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.36. Il importe que la Commission recoure effectivement aux mécanismes correcteurs dont elle dispose pour garantir la bonne utilisation des fonds communautaires:

- a) en assurant une application systématique des dispositions réglementaires en matière de correction des erreurs et de conformité des systèmes;
- b) en faisant pleinement usage de tous les instruments prévus à cet effet, tels que la suspension des paiements, les corrections financières et les recouvrements.

Cela passe nécessairement par un accroissement considérable de l'importance des travaux sur le terrain, dans les États membres, et ne peut être fait sans en assumer les conséquences sur le plan des ressources.

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

6.37. L'**annexe 6.3** présente de manière synthétique les résultats du suivi, par la Cour, des principales observations formulées dans les rapports annuels récents.

6.36. Conformément au point 8 du plan d'action, la Commission a pris des mesures en vue d'accroître l'incidence de ses activités d'audit, en accélérant les procédures d'application des suspensions de paiements et des corrections financières. Pour la période 2007-2013, elle aura recours à la procédure complémentaire permettant d'interrompre les paiements pendant une durée de 6 mois.

- b) La stratégie de la Commission durant la période 2007-2013 consiste à contrôler les travaux des autorités d'audit des États membres, afin de pouvoir déterminer si elle peut s'appuyer sur ceux-ci. Si tel est bien le cas, la Commission ne devra pas réaliser ses audits au niveau des bénéficiaires, évitant ainsi les doubles emplois (conformément au principe du «contrôle unique»).

ANNEXE 6.1

Évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance

Programme	Contrôle interne clé				Évaluation globale
	Autorité de gestion	Autorité de paiement	Organisme de contrôle	Organisme de clôture	
FEOGA — Portugal					
FEOGA — Espagne					
FSE — Danemark — Objectif n° 3					
FSE — Grèce — Santé					
FSE — Italie — Campanie					
FSE — Portugal — Norte					
FSE — Espagne — Esprit d'entreprise					
FEDER — Espagne — Compétitivité					
FEDER — République tchèque — Industrie et entreprise					
FEDER — Allemagne — Mecklembourg — Poméranie occidentale — Objectif n° 1					
FEDER — Grèce — Société de l'information					
FEDER — France — Martinique					
FEDER — RU/Irlande — Peace II					
FEDER — Italie — Recherche					
FEDER — République tchèque — Infrastructures					
FEDER — Slovaquie — Infrastructures de base					

Légende

	Efficace
	Partiellement efficace
	Inefficace

ANNEXE 6.2

Résultats des tests des opérations

Estimation de la proportion des opérations affectées par une erreur sur la base de l'échantillon	54 %
Taux d'erreur	Supérieur à 5 %

Suivi des principales observations formulées dans le cadre de la déclaration d'assurance

Observation de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse de la Commission																								
1. Actions de la Commission visant à améliorer la gestion des projets relevant du Fonds de cohésion																											
Au cours des dernières années, la Cour a décelé, à plusieurs reprises, un niveau d'erreur significatif affectant des projets relevant du Fonds de cohésion. La Cour a jugé les systèmes de contrôle dans les États membres inefficaces ou moyennement efficaces, et a estimé que le système de surveillance propre à la Commission ne permet pas de prévenir efficacement les erreurs au niveau des États membres. (Voir par exemple le rapport annuel relatif à l'exercice 2006, points 6.37 à 6.45, le rapport annuel relatif à l'exercice 2005, points 6.38 à 6.45, le rapport annuel relatif à l'exercice 2004, points 5.47 à 5.54, et le rapport annuel relatif à l'exercice 2003, points 5.55, 5.56 et 5.66 à 5.69).	Au début de 2008, la Commission a adopté un plan d'action visant à renforcer son rôle de surveillance dans le cadre de la gestion partagée des actions structurelles [COM(2008) 97 final, publié le 19 février 2008].	La Cour se félicite de l'initiative de la Commission et prend acte des actions déjà mises en œuvre. La Cour estime cependant qu'il est prématuré d'évaluer l'incidence des actions de la Commission. La Cour fera état de ces points dans le rapport annuel relatif à l'exercice 2008.																									
2. Déclaration d'assurance 2005: suites données par la Commission aux observations de la Cour																											
En 2005, la Cour a relevé des erreurs significatives dans les déclarations de dépenses pour l'ensemble des programmes contrôlés. Sur les 95 projets examinés de la période de programmation 2000-2006, 60 étaient affectés par de telles erreurs. De même, s'agissant des programmes de la période 1994-1999, sur les 65 projets examinés, 33 contenaient des erreurs significatives. (Rapport annuel relatif à l'exercice 2005, points 6.13 à 6.15 et 6.26 à 6.28).	Dans sa réponse, la Commission s'était engagée à donner suite aux constatations de la Cour et à assurer l'application des mesures correctrices nécessaires. (Rapport annuel relatif à l'exercice 2005, points 6.13 et 6.26, réponses de la Commission).	<table><tr><td colspan="3">La Cour a examiné les suites données par la Commission aux observations qu'elle avait formulées à l'issue de 15 audits dans la déclaration d'assurance relative à l'exercice 2005. Huit d'entre eux concernaient le FEDER, un le Fonds de cohésion et six le FSE ⁽¹⁾.</td></tr><tr><td colspan="3">Comme le montre l'analyse de la Cour, huit cas ont reçu une suite satisfaisante en temps opportun; dans six autres cas, les suites données étaient partiellement satisfaisantes, et dans un cas, elles n'étaient pas satisfaisantes.</td></tr><tr><td>Appréciation: les suites données ont été:</td><td>DG REGIO EMPL</td><td>DG</td></tr><tr><td>satisfaisantes</td><td>5</td><td>3</td></tr><tr><td>partiellement satisfaisantes</td><td>4</td><td>2</td></tr><tr><td>non satisfaisantes</td><td>0</td><td>1</td></tr><tr><td>Total</td><td>9</td><td>6</td></tr><tr><td colspan="3"> Les principaux problèmes décelés par la Cour étaient les suivants: a) des retards importants ont été constatés en ce qui concerne les suites données; b) les observations relatives aux systèmes et aux erreurs formelles n'ont pas reçu de suite. </td></tr></table>	La Cour a examiné les suites données par la Commission aux observations qu'elle avait formulées à l'issue de 15 audits dans la déclaration d'assurance relative à l'exercice 2005. Huit d'entre eux concernaient le FEDER, un le Fonds de cohésion et six le FSE ⁽¹⁾ .			Comme le montre l'analyse de la Cour, huit cas ont reçu une suite satisfaisante en temps opportun; dans six autres cas, les suites données étaient partiellement satisfaisantes, et dans un cas, elles n'étaient pas satisfaisantes.			Appréciation: les suites données ont été:	DG REGIO EMPL	DG	satisfaisantes	5	3	partiellement satisfaisantes	4	2	non satisfaisantes	0	1	Total	9	6	Les principaux problèmes décelés par la Cour étaient les suivants: a) des retards importants ont été constatés en ce qui concerne les suites données; b) les observations relatives aux systèmes et aux erreurs formelles n'ont pas reçu de suite.			La Commission veille à ce que des mesures correctrices appropriées soient prises dans tous les cas relevant des audits de la Cour. Si elle admet des retards dans le suivi de quelques cas, la Commission ne partage pas l'analyse de la Cour dans un certain nombre de cas. Par exemple, la Commission ne peut imposer des corrections eu égard aux erreurs individuelles relevées par la Cour lors de ses audits de 2005, si l'État membre a présenté après ce contrôle des preuves ou des arguments suffisants.
La Cour a examiné les suites données par la Commission aux observations qu'elle avait formulées à l'issue de 15 audits dans la déclaration d'assurance relative à l'exercice 2005. Huit d'entre eux concernaient le FEDER, un le Fonds de cohésion et six le FSE ⁽¹⁾ .																											
Comme le montre l'analyse de la Cour, huit cas ont reçu une suite satisfaisante en temps opportun; dans six autres cas, les suites données étaient partiellement satisfaisantes, et dans un cas, elles n'étaient pas satisfaisantes.																											
Appréciation: les suites données ont été:	DG REGIO EMPL	DG																									
satisfaisantes	5	3																									
partiellement satisfaisantes	4	2																									
non satisfaisantes	0	1																									
Total	9	6																									
Les principaux problèmes décelés par la Cour étaient les suivants: a) des retards importants ont été constatés en ce qui concerne les suites données; b) les observations relatives aux systèmes et aux erreurs formelles n'ont pas reçu de suite.																											

⁽¹⁾ Le FEDER et le Fonds de cohésion sont gérés par la DG REGIO, le FSE par la DG EMPL.

CHAPITRE 7

Recherche, énergie et transports

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	7.1-7.11
Caractéristiques du groupe de politiques «Recherche, énergie et transports»	7.2-7.11
Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance	7.12-7.43
Étendue de l'audit	7.12-7.13
Légalité et régularité des opérations sous-jacentes	7.14-7.23
Pénalités	7.23
Évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance	7.24-7.39
Contrôles documentaires des déclarations de coûts avant remboursement des dépenses	7.26-7.30
Certificats d'audit concernant les déclarations de coûts	7.31-7.33
Audits financiers ex post de la Commission	7.34-7.39
Conclusions générales et recommandations	7.40-7.43
Suivi des observations antérieures	7.44-7.49
Suivi des principales observations formulées dans les déclarations d'assurance	7.44
Suivi du rapport spécial n° 6/2005 relatif au réseau transeuropéen de transport (RTE-T)	7.45-7.49

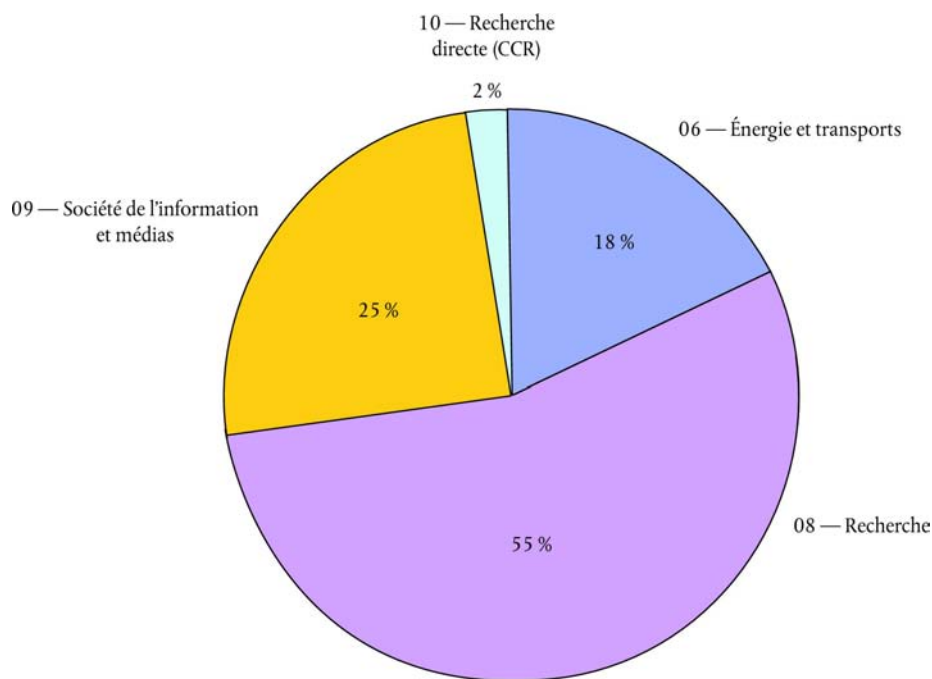
OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

7.1. Le présent chapitre est consacré aux constatations de la Cour relatives aux domaines politiques suivants: 06-Énergie et transports, 08-Recherche, 09-Société de l'information et médias, et 10-Recherche directe. En 2007, le montant total des engagements s'est élevé à 6 795 millions d'euros (7 340 millions en 2006) et celui des paiements à 4 484 millions d'euros (6 493 millions en 2006). Le **graphique 7.1** montre la ventilation des paiements par domaine politique. Des informations plus détaillées concernant les dépenses de l'exercice sont fournies à l'**annexe I** du présent rapport.

Graphique 7.1 — Recherche, énergie et transports — ventilation des paiements par domaine politique



Montant total des paiements en 2007 — 4 484 millions d'euros

Source: Comptes annuels relatifs à l'exercice 2007.

Caractéristiques du groupe de politiques «Recherche, énergie et transports»

7.2. La politique de recherche vise l'achèvement de l'espace européen de la recherche, en contribuant à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne pour l'emploi, la compétitivité au niveau international ainsi que la cohésion économique et sociale, par la promotion de l'UE en tant qu'espace d'éducation, de formation, de recherche et d'innovation.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.3. Les politiques de l'énergie et des transports visent, dans les limites imposées par les contraintes environnementales, à soutenir la croissance économique, ainsi que la sûreté et la sécurité de l'approvisionnement en mettant l'accent sur l'achèvement du marché intérieur de l'UE, en procédant à un rééquilibrage en faveur des modes de transport durables et en développant le réseau transeuropéen intégré.

7.4. Les politiques en matière de société de l'information et des médias sont centrées sur l'initiative stratégique i2010 ⁽¹⁾ de l'UE, qui vise à soutenir l'innovation et la compétitivité par la recherche et le développement des technologies de l'information et des communications, ainsi qu'à contribuer au renforcement du secteur audiovisuel européen.

7.5. L'essentiel des dépenses est consacré à des projets de recherche et de développement technologique dans tous les domaines politiques ⁽²⁾. Les fonds pour la recherche relèvent de programmes-cadres (PC) pluriannuels, qui disposent d'une multiplicité de systèmes de financement visant à soutenir différents domaines thématiques et types de projets.

7.6. Les financements relèvent d'une gestion centralisée directe ⁽³⁾: la Commission effectue généralement les paiements aux bénéficiaires sans intervention des autorités nationales, régionales ou locales des États membres. Les bénéficiaires peuvent être des instituts de recherche, des universités, des administrations publiques, des sociétés privées ou des particuliers.

7.7. En général, les projets de recherche associent des bénéficiaires ou des participants ⁽⁴⁾ de différents États membres formant un consortium. Chaque partenaire de projet signe une convention de subvention avec la Commission. Pour chaque projet, un partenaire est désigné pour faire office de «coordinateur de projet»; il est chargé des contacts avec la Commission ainsi que de la supervision des aspects financiers et administratifs du contrat.

⁽¹⁾ La stratégie i2010 regroupe l'ensemble des politiques, des initiatives et des actions communautaires qui visent à encourager le développement et l'utilisation des technologies numériques. i2010 s'inscrit dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, dont l'objectif est de faire de l'Europe une économie de la connaissance plus compétitive et plus dynamique. La majeure partie du financement provient des programmes-cadres de recherche.

⁽²⁾ Les dépenses de recherche directe concernent le Centre commun de recherche (CCR: 2 % du total des paiements en 2007), qui est une direction générale de la Commission. Le CCR dispose de sept instituts de recherche et fournit un soutien scientifique et technique pour la conception, l'élaboration, la mise en œuvre et le contrôle des politiques de l'UE.

⁽³⁾ Au sein de la Commission, la gestion du financement des programmes de recherche relève essentiellement de quatre directions générales, la direction générale de la recherche (DG RTD) et celle de la société de l'information et des médias (DG INFSO) étant les principales concernées, avec la participation de la direction générale de l'énergie et des transports (DG TREN) et de celle des entreprises et de l'industrie (DG ENTR). Au titre du septième programme-cadre, les directions générales en question prévoient d'exécuter une partie de leur budget par le biais de la gestion centralisée indirecte.

⁽⁴⁾ Les projets comptent en moyenne quelque 20 participants. Le nombre de participants peut toutefois atteindre 95.

7.5-7.10. *Le système de contrôle interne utilisé pour gérer les programmes-cadres de recherche peut être divisé en quatre étapes distinctes.*

Évaluation des propositions

Le contrôle a pour objectif global de ne sélectionner que les propositions qui font preuve d'excellence scientifique et qui répondent clairement aux objectifs opérationnels définis dans les programmes de travail spécifiques adoptés par le Parlement et le Conseil.

Sélection des propositions et négociation des contrats

La phase de négociation vise à convenir d'un contrat pour chacune des propositions de recherche scientifique retenues. Ces contrats constituent l'instrument juridiquement contraignant permettant d'assurer la gestion tant scientifique que financière du projet.

Gestion du projet et du contrat

Cette étape a pour but de s'assurer que, préalablement à tout paiement, l'ensemble des exigences applicables à caractère opérationnel et financier, prévues par le contrat et la réglementation, ont été respectées.

Audits financiers et autres contrôles ex post

L'objectif de cette étape est de garantir la détection et la correction, sur une base pluriannuelle, des principales erreurs systémiques qui n'auraient pas été décelées par les contrôles ex ante. Les contrôles ex post contribuent de manière substantielle à assurer la légalité et la régularité des opérations sur une base pluriannuelle et visent à maintenir le taux d'erreur résiduel à un niveau inférieur au seuil d'importance relative.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.8. Le montant des subventions octroyées au titre des projets de recherche peut aller de quelque 20 000 euros pour le soutien aux chercheurs individuels, à 30 millions d'euros pour des projets intégrés importants associant de grands consortiums de partenaires. Alors que les bénéficiaires finals sont plus de 15 000, les 200 plus importants d'entre eux perçoivent quelque 40 % du montant total des paiements.

7.9. Les dépenses au titre du programme relatif aux réseaux transeuropéens de transport et d'énergie (RTE) sont consacrées au soutien de projets de grande ampleur dans les domaines de l'énergie et du transport (67 en 2007, bénéficiant en moyenne d'une subvention de 2,4 millions d'euros). Les bénéficiaires sont généralement des autorités des États membres; il peut cependant également s'agir de sociétés privées ou publiques.

7.10. Qu'il s'agisse de projets de recherche ou de RTE, les subventions sont habituellement payées par tranches: une avance à la signature de la convention de subvention ou du contrat, suivie de paiements intermédiaires et final correspondant au remboursement des dépenses éligibles indiquées par les bénéficiaires dans leurs déclarations de coûts périodiques.

7.11. S'agissant de la légalité et de la régularité, le principal risque est que les bénéficiaires surévaluent les coûts éligibles dans leurs déclarations sans que les systèmes de contrôle et de surveillance de la Commission (certificats d'audit relatifs aux déclarations de coûts, contrôles sur pièces avant remboursement et audits ex post) ne permettent de prévenir ces surévaluations ou, ensuite, de les détecter et de les corriger.

7.11. *Le risque que les bénéficiaires surévaluent les coûts découle en grande partie de la complexité inhérente aux mécanismes de financement prévus par le cadre réglementaire applicable, qui sont fondés sur le remboursement des coûts réels. Les erreurs qui en résultent peuvent être essentiellement décelées à l'aide de contrôles sur place et sur pièces. Par conséquent, la Commission a adapté son système de contrôle interne afin de renforcer l'assurance quant à la légalité et la régularité des dépenses sur une base pluriannuelle, en augmentant le nombre d'audits et en élargissant notablement le champ couvert en termes de budget (voir également les réponses aux points 7.15-7.16, 7.20-7.21, 7.26 et 7.29).*

L'incidence du programme d'audit pluriannuel va aller croissant au cours des quatre années de mise en œuvre.

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE

Étendue de l'audit

7.12. L'appréciation spécifique ⁽⁵⁾ repose sur:

- a) des tests de validation ⁽⁶⁾ des opérations sous-jacentes sur un échantillon statistique représentatif de 180 paiements ⁽⁷⁾ effectués par la Commission en 2007;

⁽⁵⁾ Le chapitre 10 du présent rapport concerne les dépenses de recherche dans le domaine politique «Entreprise».

⁽⁶⁾ Vérification des factures et d'autres pièces justificatives. Les déclarations de coûts transmises à la Commission pour remboursement concernent principalement les coûts de personnel et les coûts indirects, ainsi que les frais de déplacement, les consommables et autres frais directs.

⁽⁷⁾ L'échantillon comprenait 59 avances (39 relevant du 6^e PC, 13 du 7^e PC, 1 du RTE-T et 6 autres) versées aux bénéficiaires par la Commission à la conclusion de la convention de subvention, 12 paiements autres qu'en faveur de projets, concernant par exemple des factures pour les prestations de services d'experts externes chargés de l'évaluation de propositions de projet, et 109 paiements intermédiaires et finals (85 relevant du 6^e PC, 11 du 5^e PC, 6 du RTE-T, 1 du RTE-E et 6 autres).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) l'évaluation du fonctionnement d'une sélection de différents volets des systèmes de contrôle et de surveillance, à savoir:
- i) les contrôles sur pièces des déclarations de coûts avant remboursement des dépenses par la DG TREN,
 - ii) les certificats d'audit relatifs aux déclarations de coûts,
 - iii) les audits ex post des déclarations de coûts.

7.13. La Cour a également assuré le suivi d'observations antérieures concernant:

- a) les principales erreurs signalées dans la déclaration d'assurance relative à l'exercice 2005;
- b) les faiblesses affectant le système de certificats d'audit;
- c) la persistance de paiements tardifs aux bénéficiaires par la Commission.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes

7.14. La Cour a relevé un niveau significatif d'erreurs concernant la légalité et/ou la régularité dans l'échantillon de paiements contrôlés. Le **tableau 7.1** et l'**annexe 7.1** présentent de manière synthétique les résultats des tests de validation de la Cour.

Tableau 7.1 — Résultats des tests de validation

Type de paiement	Paie­ments affectés par une erreur quantifiable	Paie­ments affectés par une erreur non quantifiable uniquement	Paie­ments dont le montant remboursé est correct, mais présentant des faiblesses procé­dura­les	Total des paie­ments affectés par des erreurs	Paie­ments exempts d'erreurs	Total
Avances	0	0	8	8	51	59
Remboursements inter­mé­diaires et finals	61	6	10	77	32	109
Autre	0	0	1	1	11	12
Total	61	6	19	86	94	180

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.15. Le tableau montre que 86 paiements (48 %) dans l'échantillon de la Cour étaient affectés par des erreurs. La plupart d'entre elles concernent le remboursement, par la Commission, de coûts éligibles surestimés par les bénéficiaires dans leurs déclarations de dépenses.

7.16. Les principaux types d'erreur étaient les suivants:

- a) surestimation des coûts de personnel éligibles et des coûts indirects éligibles (45 % des cas d'erreur);
- b) déclaration d'autres coûts inéligibles (20 % des cas d'erreur);
- c) pièces justificatives insuffisantes pour étayer les demandes de remboursement (16 % des cas d'erreur);
- d) déclaration des montants inscrits au budget au lieu des dépenses réelles (6 % des cas d'erreur);
- e) déclaration de coûts non imputables au projet (13 % des cas d'erreur).

7.17. Les cas d'erreur non quantifiable concernent le non-respect d'une condition de paiement ayant une incidence financière directe, mais dont le montant exact n'a pu être déterminé en raison du manque d'éléments probants relatifs aux dépenses déclarées. Dans un cas, par exemple, le bénéficiaire contrôlé n'a pas été en mesure de fournir des éléments probants adéquats pour étayer sa déclaration de dépenses, ce qui est contraire aux dispositions de la convention de subvention. En l'absence de pièces justificatives essentielles, il est impossible de quantifier l'incidence de l'erreur.

7.18. Les faiblesses affectant les procédures concernent principalement les problèmes de certificats d'audit relatifs aux déclarations de coûts (voir points 7.31 à 7.33), ainsi que les retards dans les paiements effectués par la Commission en faveur des bénéficiaires (voir également *annexe 7.2*).

7.19. Ces erreurs surviennent dans le contexte d'un cadre juridique complexe faisant appel à de nombreux critères d'éligibilité. Conformément à une obligation contractuelle fondamentale, les bénéficiaires ne doivent introduire des demandes de remboursement que pour les coûts réels et éligibles, nécessaires à la mise en œuvre du projet. Le non-respect de cette règle est un dénominateur commun à la plupart des erreurs décelées par la Cour.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.15 et 7.16. Les audits effectués par la Commission confirment la persistance d'un niveau significatif d'erreur, principalement lié à la surestimation des coûts éligibles par les bénéficiaires, comme exposé en détail dans les rapports annuels d'activités des directions générales intervenant dans le domaine de la recherche.

Afin de remédier à ce problème, la Commission a nettement renforcé ses contrôles ex post dans le cadre de sa stratégie d'audit commune (voir également la réponse au point 7.11).

7.18. La Commission partage l'avis de la Cour en ce qui concerne les faiblesses décelées dans les certificats d'audit. Elle a pris une série de mesures correctrices (voir les réponses aux points 7.32 et 7.33).

Cependant, les certificats d'audit ont déjà montré qu'ils avaient un effet préventif, puisqu'ils contribuent de manière importante à la diminution du taux d'erreur du 6^e PC par rapport au 5^e PC, pour lequel les certificats d'audit n'étaient pas exigés.

L'ensemble des directions générales de la recherche ont amélioré le pourcentage de paiements effectués dans les délais. Cet aspect fait l'objet d'un suivi rigoureux et bénéficie de la plus grande attention afin d'assurer une amélioration continue.

7.19. La Commission partage l'avis de la Cour quant à la complexité du cadre juridique applicable et des critères d'éligibilité. Cette complexité constitue également la source principale des erreurs décelées par les contrôles effectués par la Commission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.20. L'échantillon de paiements sélectionné par la Cour comprenait plusieurs bénéficiaires importants, participant chacun à un grand nombre de projets de l'UE. Les systèmes comptables et administratifs de ces bénéficiaires sont généralement complexes. C'est pourquoi les règles autorisent une certaine souplesse, comme l'utilisation de taux moyens pour le calcul des coûts de personnel imputables à un projet, pour autant que cela ne se traduise pas par des chiffres sensiblement plus élevés que les dépenses effectives.

7.21. Comme les bénéficiaires en question peuvent appliquer la même méthode de calcul des coûts moyens à l'ensemble de leurs déclarations de dépenses, la détection d'erreurs auprès de ces bénéficiaires signifie qu'il existe un risque que la Commission ait indûment remboursé des montants importants de coûts inéligibles.

7.22. Par exemple, pour un grand bénéficiaire (dont cinq opérations figuraient dans l'échantillon contrôlé), la Cour a constaté que la méthode utilisée pour le calcul des coûts de personnel et des coûts indirects avait entraîné une surestimation des montants éligibles de l'ordre de 10 %. Dans le cas d'un autre grand bénéficiaire dont la Cour a contrôlé deux projets, la méthode de calcul des coûts moyens utilisée pour établir les déclarations de dépenses a entraîné une surestimation des coûts éligibles de l'ordre de 5 à 6 %.

Pénalités

7.23. Un système renforcé de pénalités a été l'une des principales mesures correctrices introduites au début du 6^e PC ⁽⁸⁾, en 2002. La Commission n'a infligé aucune pénalité dans le cadre du 6^e PC. En fait, les bénéficiaires peuvent présenter des déclarations de coûts en sachant qu'en cas de surestimation, en pratique, ils risquent tout au plus de devoir rembourser les montants surdéclarés, sans intérêt ni pénalité financière supplémentaire.

⁽⁸⁾ Outre le recouvrement de fonds, la Commission est en droit de réclamer une compensation (indemnité forfaitaire) à un bénéficiaire dont les coûts éligibles se sont révélés surestimés et qui, en conséquence, a bénéficié d'un concours financier injustifié de la part de l'UE. En cas d'infraction persistante d'un bénéficiaire à ces obligations contractuelles, celui-ci peut être tenu de payer des pénalités forfaitaires.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.20 et 7.21. Les bénéficiaires peuvent recourir à des taux moyens pour les coûts de personnel si cela est conforme à leurs pratiques habituelles en matière de comptabilité.

Pour prévenir de manière efficace les risques soulignés par la Cour au point 7.21, la stratégie d'audit commune pour le 6^e PC couvre l'ensemble des 200 principaux participants à ce programme-cadre, qui reçoivent conjointement 40 % des ressources budgétaires totales du 6^e PC.

En outre, l'extrapolation aux contrats n'ayant pas fait l'objet d'un contrôle devrait limiter le risque de non-recouvrement par la Commission de montants importants de coûts inéligibles indûment versés.

Lorsque les bénéficiaires utilisent des taux moyens, les coûts déclarés peuvent, par nature, s'écarter des coûts réels. La Commission doit examiner les écarts vers le haut comme vers le bas sur un échantillon suffisamment large pour obtenir une évaluation correcte de l'exactitude des taux moyens. La Commission et la Cour discutent actuellement de cette question relative au test des opérations dans le cadre des systèmes de coûts moyens.

En ce qui concerne le 7^e PC, la Commission a mis sur pied un système de certification ex ante facultative de la méthode de calcul des coûts moyens d'un bénéficiaire, qui concernera essentiellement les bénéficiaires importants. Les mesures pratiques de mise en œuvre de ce système de certification ex ante sont en cours de finalisation.

7.22. Pour ce qui est du second bénéficiaire mentionné par la Cour, ces problèmes avaient également été décelés par le système de contrôle de la Commission. Les deux cas font actuellement l'objet d'un suivi rigoureux.

7.23. La Commission opère une distinction entre différents types de pénalités:

La résiliation de contrats en cas de violation des obligations contractuelles constitue la principale pénalité contractuelle, déjà prévue dans les programmes-cadres précédents.

La Commission a instauré, dans le contexte du 6^e PC, la possibilité d'appliquer des dommages-intérêts. L'imposition de dommages-intérêts s'inscrit dans le cadre de la stratégie d'audit, qui prévoit leur application dans tous les cas où les audits de suivi laisseraient apparaître que les contractants ont omis de corriger les erreurs constatées lors de précédents audits. La mise en œuvre de la stratégie d'audit du 6^e PC a commencé en 2007 et les premiers audits de suivi sont prévus dans le courant de 2008. Des dommages-intérêts seront appliqués en fonction des résultats.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance

7.24. La Commission effectue divers contrôles à chaque phase du cycle de projet, afin d'atténuer le risque de paiements irréguliers (*graphique 7.2*), à savoir:

- a) des contrôles des procédures de sélection pour s'assurer que les subventions sont octroyées à des bénéficiaires éligibles, sur la base des mérites de leurs propositions;
- b) des contrôles des paiements aux bénéficiaires permettant de réduire au maximum le risque de paiements indus.

7.25. La Cour a évalué les contrôles documentaires des déclarations de coûts avant remboursement des dépenses par la DG TREN, ainsi que les audits ex post de la Commission relatifs aux dépenses remboursées. La Cour a également apprécié la fiabilité du système de certificats d'audit visant à assurer la légalité et la régularité des dépenses. Une synthèse des résultats est présentée à l'*annexe 7.1*.

Contrôles documentaires des déclarations de coûts avant remboursement des dépenses

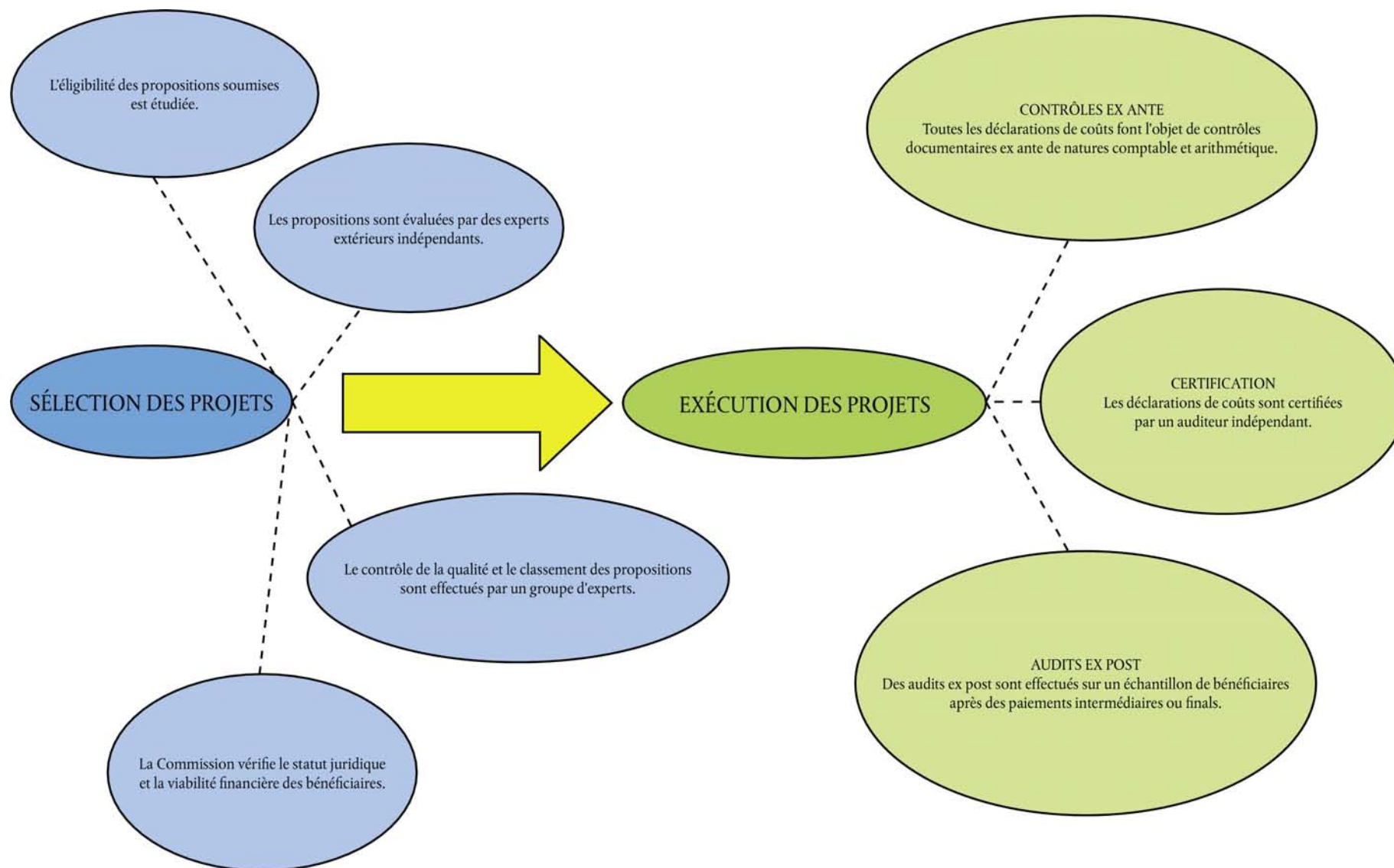
7.26. La Commission effectue des contrôles comptables et arithmétiques destinés à s'assurer que les déclarations de coûts et les certificats d'audit ont été présentés conformément aux dispositions de la convention de subvention. Dans certains cas, la Commission peut étendre les contrôles à la vérification de coûts particuliers en se fondant sur des informations supplémentaires demandées au bénéficiaire, comme des factures ou des bulletins de salaire.

7.27. La Cour a examiné les lignes directrices et les procédures en vigueur à la DG TREN, ainsi que les mécanismes qu'elle met en œuvre en matière d'établissement de rapports et de suivi pour ses contrôles. La Cour a vérifié le fonctionnement de ces contrôles pour 15 remboursements ⁽⁹⁾ de la DG TREN faisant partie de l'échantillon qu'elle a sélectionné en vue des tests de validation.

7.26. La complexité inhérente aux mécanismes de financement prévus par le cadre réglementaire applicable limite le champ d'application des contrôles documentaires qui peuvent être raisonnablement effectués avant le remboursement des dépenses. C'est pourquoi la Commission a considérablement renforcé ses contrôles ex post et mis en place une stratégie d'audit commune (voir également la réponse au point 7.11).

⁽⁹⁾ 8 remboursements relevant de la recherche, 7 du RTE.

Graphique 7.2 — Programmes-cadres de recherche — contrôles clés



OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.28. La DG TREN dispose de lignes directrices détaillées couvrant des questions comme la méthode d'échantillonnage et la méthodologie des contrôles étendus. La direction générale est également dotée de procédures écrites et recourt à des listes de vérifications normalisées.

7.29. Les dispositions prévues en matière d'établissement de rapports et de suivi concernant les contrôles documentaires sont restées telles que la Cour les avaient observées en 2006. Elles se limitent à fournir des informations globales sur les coûts acceptés ou rejetés, sans aucune précision concernant les types et les taux d'erreur, de nature à contribuer à l'élaboration d'une stratégie plus ciblée.

7.30. La Cour a relevé un cas (concernant un remboursement en faveur d'un bénéficiaire dans le domaine de la recherche) où les contrôles n'ont pas fonctionné de manière satisfaisante. La partie de la déclaration du bénéficiaire concernant les coûts de personnel était fondée sur les taux prévus au budget et non sur les montants réels, entraînant une surestimation de 16 %. Cette anomalie aurait pu être détectée au moyen de contrôles de vraisemblance avant l'autorisation de paiement.

Certificats d'audit concernant les déclarations de coûts

7.31. S'agissant des 62 opérations contrôlées au niveau des bénéficiaires pour lesquels un certificat avait été délivré, la Cour a comparé les résultats de ses propres tests avec le certificat en question.

7.32. Dans 32 cas (52 %), l'auditeur chargé de la certification avait émis une opinion sans réserve, alors que la Cour a relevé des erreurs graves dans les déclarations de coûts. Cette observation confirme la constatation antérieure de la Cour, selon laquelle le contrôle en cause ne fournit pas toujours une assurance suffisante quant à la légalité et à la régularité des dépenses.

7.33. Les différentes possibilités d'interprétation et la complexité des règles de financement du 6^e PC créent une incertitude quant aux questions touchant à l'éligibilité (particulièrement les coûts de personnel et les coûts indirects), pour les bénéficiaires comme pour les auditeurs chargés de la certification. Ces doutes, combinés à l'absence de modèle obligatoire pour le certificat d'audit relatif au 6^e PC, continuent de restreindre l'efficacité de cet élément clé des systèmes de contrôle et de surveillance. Les mesures prises par la Commission en vue d'améliorer la qualité du système de certificats d'audit pour le 7^e PC, telles qu'un ensemble de procédures et un rapport obligatoires, sont dans les premières phases de leur mise en œuvre.

7.29. La stratégie de contrôle actuelle a permis de réduire fortement le recours aux contrôles documentaires ex ante. Les systèmes de contrôle ont été renforcés de façon importante grâce à l'instauration de certificats d'audit à partir du 6^e PC ainsi qu'à l'intensification des contrôles ex post à la suite de la mise en œuvre de la stratégie d'audit du 6^e PC. L'analyse approfondie des résultats des audits ex post fournit des informations appropriées sur les types et les taux d'erreur. C'est ce qu'indiquent l'ensemble des directions générales de la recherche dans leurs rapports annuels d'activités respectifs.

7.30. La Commission corrigera l'erreur en émettant un ordre de recouvrement.

7.32 et 7.33. La Commission convient que la fiabilité du système de certificats d'audit du 6^e PC n'est pas pleinement satisfaisante, compte tenu du niveau d'erreur résiduel constaté lors des audits. Néanmoins, le niveau global des erreurs dans le 6^e PC est inférieur à celui relevé dans les déclarations de dépenses non certifiées relatives au 5^e PC. Cette évolution montre que les certificats d'audit contribuent effectivement à améliorer l'exactitude des déclarations de dépenses.

Aucun modèle de certificat obligatoire n'est prévu en ce qui concerne le 6^e PC. Le modèle proposé a toutefois été utilisé pour la plupart des certificats d'audit présentés.

Pour le 7^e PC, la Commission a encore amélioré la fiabilité des certificats d'audit en recourant à des «procédures convenues», qui détaillent les travaux d'audit que doivent effectuer les auditeurs chargés de la certification et encouragent la certification facultative de la méthode de calcul des coûts.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Audits financiers ex post de la Commission

7.34. En réponse à des critiques antérieures de la Cour, la couverture des dépenses par les audits ex post a été étendue en 2007 (**tableau 7.2**). Néanmoins, des efforts sont toujours nécessaires pour réduire le nombre de dossiers d'audit ouverts et pour recouvrer sans retards excessifs les montants surdéclarés restant à liquider.

7.35. Le partage des résultats d'audit entre les directions générales de la recherche reste insuffisant; celles-ci continuent de recourir à leurs outils informatiques locaux, sans transmission systématique au système de suivi centralisé des audits de la Commission.

7.36. En 2007, les directions générales en question ont commencé à mettre en œuvre une stratégie d'audit ex post commune pour le 6^e PC, en vue de rehausser le niveau d'assurance quant à la légalité et à la régularité des dépenses.

7.37. La stratégie s'articule autour de plusieurs initiatives susceptibles de contribuer à rendre le fonctionnement de ces contrôles plus efficace. Ces initiatives consistent entre autres à utiliser des critères de risque et des méthodes d'échantillonnage communs, en privilégiant les bénéficiaires importants. La stratégie comprend en outre des procédures renforcées de contrôle de la qualité, la mise en place d'un groupe de travail pour le partage des résultats d'audit, l'élaboration d'un manuel d'audit commun, la formation d'équipes d'audit conjointes et l'organisation de réunions mensuelles de coordination pour examiner certains cas et adopter des positions communes.

7.34. Les directions générales de la recherche ont notablement intensifié leurs activités d'audit en 2007 et ont atteint leurs objectifs annuels.

Après cette intensification des activités d'audit en 2007, l'accent est mis désormais sur la correction des erreurs détectées. Les directions générales de la recherche s'efforcent activement d'améliorer les outils de suivi tout en publiant des lignes directrices plus précises en matière administrative et financière. Ces mesures devraient rendre le processus de recouvrement (y compris l'extrapolation et le suivi des constatations de la Cour) plus efficace et plus exhaustif.

7.35. Des efforts importants sont accomplis en faveur d'un partage efficace des informations relatives aux résultats d'audit. Un dépôt commun des résultats d'audit permettant le partage de ces informations entre les directions générales de la recherche est opérationnel depuis mai 2008.

Les données relatives aux audits des 5^e et 6^e PC ont désormais été transférées au système de suivi centralisé des audits de la Commission. Des travaux sont en cours en vue d'assurer le transfert automatique des nouvelles données d'audit provenant de l'ensemble des outils informatiques locaux utilisés par les directions générales de la recherche.

Tableau 7.2 — Audits financiers ex post relatifs aux programmes-cadres de recherche terminés au cours de la période 2005-2007

Direction générale	Nombre d'audits terminés			Nombre de participations auditées			Nombre de contrats ouverts			Montant des participations examinées (en millions d'euros)			Montant des contrats ouverts (en millions d'euros)			Ajustements des coûts inéligibles opérés en faveur de la Commission à la suite des audits						Montants des participations/des contrats ouverts examinés (%)		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005		2006		2007		2005	2006	2007
																Montant (en millions d'euros)	Montant des contrats examinés (%)	Montant (en millions d'euros)	Montant des contrats examinés (%)	Montant (en millions d'euros)	Montant des contrats examinés (%)			
Énergie et transports ⁽¹⁾	16	69	126	20	100	188	1 099	1 166	294	21,49	66,48	73,08	899,46	929,55	1 063,30	0,85	3,9	5,47	8,2	3,70	5,1	2,4	7,2	6,9
Société de l'information et médias ⁽²⁾	30	80	143	72	192	339	1 520	1 415	1 281	32,61	79,45	167,67	1 809,00	1 889,00	2 022,00	2,57	7,9	3,59	4,5	6,86	4,1	1,8	4,2	8,3
Entreprises et industries ⁽³⁾	1	44	108	8	69	127	1 672	2 369	224	22,28	28,66	29,67	305,75	1 179,00	332,11	1,38	6,2	0,64	2,2	0,78	2,6	7,3	2,4	8,9
Recherche ⁽²⁾	23	151	305	35	198	565	8 906	12 070	9 441	38,25	58,68	293,40	5 032,43	6 663,85	4 713,16	0,72	1,9	3,47	5,9	4,81	1,6	0,8	0,9	6,2
Total	70	344	682	135	559	1 219	13 197	17 020	11 240	114,63	233,26	563,82	8 046,64	10 661,41	8 130,57	5,52	4,8	13,18	5,6	16,15	2,9	1,4	2,2	6,9

⁽¹⁾ À l'exclusion des projets relatifs au réseau transeuropéen de transport. S'agissant de 2005 et de 2006, les chiffres comprennent l'ensemble des programmes (relevant de la recherche ou non) contrôlés par la direction générale.

⁽²⁾ Le montant des participations examinées comprend l'ensemble des coûts (UE et participant).

⁽³⁾ S'agissant de 2005 et de 2006, les chiffres comprennent l'ensemble des programmes (relevant de la recherche ou non) contrôlés par la direction générale.

Source: Données fournies par la Commission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.38. La stratégie vise par ailleurs à renforcer la procédure de certificats d'audit en apportant un soutien continu aux bénéficiaires et aux auditeurs chargés de la certification, ainsi que par l'élaboration d'une certification ex ante des méthodes de calcul des coûts pour le 7^e PC.

7.39. La nouvelle stratégie constitue une base solide pour remédier aux problèmes décelés par la Cour; néanmoins, ses avantages potentiels dépendent de sa mise en œuvre complète et efficace à partir de 2008.

Conclusions générales et recommandations

7.40. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les paiements de 2007 relevant du groupe de politiques «Recherche, énergie et transports» sont affectés par un niveau significatif d'erreurs concernant la légalité et/ou la régularité.

7.41. Sur la base de l'évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance relatifs au groupe de politiques «Recherche, énergie et transports», la Cour juge ceux-ci partiellement efficaces.

7.42. La Cour recommande à nouveau de simplifier et de préciser les règles applicables au calcul des coûts et à leur déclaration par les bénéficiaires, dans la mesure du possible en recourant plus souvent au paiement forfaitaire et à un système de financement fondé sur les résultats plutôt que sur les intrants.

7.43. Dans le cadre actuel d'un système de financement reposant sur le remboursement de coûts déclarés par les bénéficiaires, la Commission devrait:

- a) corriger les erreurs qui affectent de manière persistante les paiements, en recourant de manière efficace aux mécanismes de sanction prévus par le 6^e PC (points 7.14 à 7.23);
- b) veiller à ce que les contrôles documentaires effectués avant les paiements aux bénéficiaires soient rigoureusement appliqués et approfondir son analyse des erreurs constatées (points 7.26 à 7.30);

7.39. La mise en œuvre de la stratégie d'audit commune pour le 6^e PC est en bonne voie. Les premiers résultats étaient déjà visibles en 2007 (voir également les réponses aux points 7.15-7.16, 7.20-7.21, 7.26 et 7.29).

7.40 et 7.41. La stratégie de contrôle de la Commission vise à déceler et à corriger les erreurs de manière à assurer, grâce à une pleine mise en œuvre de la stratégie sur une période de quatre ans, un taux d'erreur résiduel (soit les erreurs qui ne sont pas corrigées) inférieur au seuil d'importance relative, comme décrit en détail dans les rapports annuels d'activités des directions générales de la recherche.

7.42. La Commission reconnaît qu'une simplification accrue s'impose en matière d'éligibilité des coûts, notamment pour les coûts de personnel et les coûts indirects. Elle attire l'attention sur les limitations légales du 7^e PC et sur les difficultés posées par la définition de montants forfaitaires et de taux forfaitaires qui soient représentatifs.

En outre, la certification ex ante de la méthode de calcul des coûts introduite dans le 7^e PC est un pas important vers la simplification. La Commission renvoie aux aspects évoqués dans sa réponse aux points 7.20 et 7.21.

Pour ce qui est du développement d'autres mécanismes de financement pour l'avenir (comme le paiement de montants forfaitaires et le financement fondé sur les résultats), la Commission est disposée à examiner la question avec la Cour et d'autres parties prenantes.

7.43.

- a) La stratégie d'audit du 6^e PC vise à corriger les erreurs qui affectent de manière persistante les paiements. Les sanctions, et notamment les dommages-intérêts, s'inscrivent dans le cadre de la stratégie d'audit mise en œuvre depuis 2007.
- b) La mise en place des certificats d'audit dans le 6^e PC a permis de renforcer notablement la vérification ex ante par rapport aux programmes-cadres précédents.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La vérification sur place des déclarations de coûts au moyen d'audits demeure un élément essentiel de la stratégie en matière d'assurance et fournit des informations importantes sur les erreurs commises. Dès lors, la Commission a intensifié ses contrôles ex post grâce à la mise en place de la stratégie d'audit du 6^e PC. Cette stratégie implique une intensification notable des activités d'audit et des mesures pour corriger les erreurs décelées. Ces mesures offrent une solution de rechange efficace par rapport à celles préconisées par la Cour.

- c) continuer à apporter son assistance aux bénéficiaires et aux auditeurs chargés de la certification dans le cadre du système de certificats d'audit, et veiller à la bonne exécution des mesures adoptées afin d'améliorer la certification des déclarations de coûts pour le 7^e PC (points 7.31 à 7.33);

- c) Plusieurs mesures ont été prises afin d'améliorer la qualité des certificats d'audit pour le 6^e PC: publication de notes d'orientation destinées aux bénéficiaires et aux auditeurs chargés de la certification, création d'une «task-force» pour le traitement des certificats d'audit et participation d'auditeurs chargés de la certification à des ateliers et à des formations.

En ce qui concerne le 7^e PC, la Commission a amélioré la fiabilité des certificats d'audit en recourant à des «procédures convenues», qui détaillent les travaux d'audit que doivent effectuer les auditeurs chargés de la certification.

La Commission encourage également la certification facultative de la méthode de calcul des coûts sur la base de mesures de mise en œuvre qui sont en cours de finalisation.

- d) poursuivre sa stratégie d'audit ex post pour le 6^e PC, en particulier par le développement de systèmes communs d'information de gestion, ainsi que par une exploitation efficace et en temps opportun des résultats d'audit (points 7.34 à 7.39).

- d) Les efforts se poursuivront en vue d'exploiter les résultats d'audit de manière efficace et en temps opportun. Il sera fait appel au système ABAC afin de suivre les audits ainsi que les ordres de recouvrement et les compensations.

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

Suivi des principales observations formulées dans les déclarations d'assurance

7.44. Une synthèse des résultats du suivi des principales observations de la Cour formulées dans les déclarations d'assurance récentes figure à l'annexe 7.2.

7.44. Voir les réponses de la Commission en annexe 7.2.

Suivi du rapport spécial n° 6/2005 relatif au réseau transeuropéen de transport (RTE-T)

7.45. Le rapport spécial n° 6/2005 relatif au réseau transeuropéen de transport (RTE-T) ⁽¹⁰⁾ a permis de relever des déficiences

⁽¹⁰⁾ JO C 94 du 21.4.2006, p. 1.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

affectant notamment le ciblage du financement, ainsi que la sélection et le suivi des projets. La Cour a recommandé à la Commission:

- a) de centrer le financement sur les sections de projet présentant la plus grande valeur ajoutée pour l'Union européenne, en donnant la priorité aux projets transfrontaliers et en augmentant les taux de financement;
- b) d'appliquer une procédure plus efficiente, plus transparente et plus rigoureuse pour la sélection des projets à financer;
- c) d'assurer un suivi plus rigoureux des projets.

7.46. La Commission a pris des mesures qui répondent en partie aux recommandations de la Cour.

7.47. Le taux maximal de l'aide financière aux projets transfrontaliers est passé à 30 % conformément aux dispositions du nouveau règlement, et le seuil minimal de financement a été porté de 1 million d'euros à 1,5 million.

7.48. La procédure d'évaluation pour la sélection des projets a été améliorée par le recours accru à des experts extérieurs et l'adoption d'un guide à l'intention des demandeurs.

7.49. Le suivi des projets a été amélioré au moyen de contrôles sur place systématiques et du regroupement des informations sur les projets dans une seule base de données. La Commission a précisé les définitions respectives des termes «études» et «travaux», comme le suggérait la Cour. Par contre, elle n'a pas harmonisé la structure de la description des travaux, ni normalisé le suivi des rapports techniques et financiers.

7.49. *Lors de l'élaboration conjointe du nouveau modèle de décision financière pour la nouvelle période de programmation 2007-2013, la Commission et l'agence exécutive RTE-T ont accordé une attention particulière à l'amélioration de tous les éléments permettant un meilleur suivi technique et financier des actions financées dans le cadre du programme RTE-T. Dès lors, des modifications ont été apportées au modèle de décision financière proprement dit et un système de suivi plus rigoureux a été conçu. Celui-ci repose sur un nouveau plan d'action stratégique détaillé pour la mise en œuvre du projet, que le bénéficiaire est tenu de présenter au plus tard six mois après la notification de la décision. L'instauration de cette nouvelle exigence et la rationalisation du système de compte rendu annuel devraient améliorer le suivi des projets et apporter un soutien aux bénéficiaires durant la phase de mise en œuvre, par la détection des problèmes à un stade précoce.*

ANNEXE 7.1

Évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance

Système	Contrôle interne clé			Évaluation globale
	Contrôles documentaires avant paiement	Certificats d'audit	Audits financiers ex post	
Sixième programme-cadre (6 ^e PC)				

Légende:

	Efficace
	Partiellement efficace
	Inefficace

Résultats des tests des opérations

Sur la base de l'échantillon, estimation de la proportion des opérations affectées par une erreur	48 %
Taux d'erreur	entre 2 et 5 %

Suivi des principales observations formulées dans les déclarations d'assurance

Observation de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse de la Commission
1. Déclaration d'assurance 2005: niveau significatif d'erreurs dans les coûts déclarés par les bénéficiaires			
En 2005, la Cour a relevé un niveau significatif d'erreurs dans 17 des 22 opérations sous-jacentes auditées auprès des bénéficiaires. Les types d'erreurs les plus fréquents étaient les suivants: absence d'éléments probants, en particulier concernant le temps de travail imputé, ou double imputation des coûts; utilisation de taux moyens pour les coûts de personnel qui s'écartent sensiblement des coûts réels; imputation injustifiée de coûts indirects à l'action; demandes de remboursement non conformes aux critères d'éligibilité. (Rapport annuel relatif à l'exercice 2005, points 7.6 à 7.8).	Dans trois cas, la Commission n'était pas d'accord avec les constatations de la Cour et n'a pris aucune mesure correctrice. Dans dix cas, la Commission a procédé à des corrections financières, soit en émettant un ordre de recouvrement, soit en ajustant les paiements aux bénéficiaires au cours de périodes ultérieures. Dans quatre cas, la Commission a engagé des mesures correctrices qui doivent encore être menées à leur terme.	La Commission a pris des mesures correctrices pour la majorité des cas relevés par la Cour; toutefois, dans plusieurs de ces cas, l'application des corrections financières a pris un temps considérable (jusqu'à 20 mois) ou n'est toujours pas achevée. Les retards affectant la correction de paiements indus sont préjudiciables à la bonne gestion financière des dépenses.	<i>D'une part, la Commission reconnaît que les corrections financières effectuées par compensation lors du paiement suivant peuvent occasionner certains retards. Elle considère toutefois que ce système est approprié pour des projets en cours.</i> <i>D'autre part, la Commission poursuit l'amélioration du suivi de ses audits afin de limiter/d'éviter des retards injustifiés.</i>
2. Déficiences du système de certificat d'audit du 6^e PC			
La publication tardive de lignes directrices par la Commission, à laquelle s'ajoute la complexité des dispositions financières du 6^e PC, a affecté le système de certification. Une amélioration des lignes directrices est nécessaire afin de lever les incertitudes concernant l'éligibilité et l'indépendance des auditeurs chargés de la certification. Les audits réalisés par la Cour auprès de bénéficiaires ont, de manière persistante, permis de détecter des coûts inéligibles, pour des montants significatifs, dans des déclarations de coûts pour lesquelles l'auditeur chargé de la certification avait émis une opinion sans réserve. Les problèmes concernent le plus souvent des coûts de personnel inéligibles et l'utilisation de méthodes de calcul des coûts non conformes aux dispositions contractuelles. (Rapport annuel relatif à l'exercice 2004, point 6.11; rapport annuel relatif à l'exercice 2005, points 7.15 à 7.17; rapport annuel relatif à l'exercice 2006, points 7.14 à 7.17).	La Commission a accru son soutien aux auditeurs chargés de la certification et aux bénéficiaires, ainsi qu'à ses propres services opérationnels. La stratégie d'audit ex post relative au 6^e PC vise à contribuer à l'évaluation de l'efficacité du système de certification. Les questions relatives aux certificats d'audit sont abordées régulièrement par la DG Recherche lors de réunions du groupe de coordination pour le contrôle externe de la «famille recherche». S'agissant du 7^e PC, la Commission a adopté de nouvelles mesures en vue d'améliorer la qualité des certificats d'audit: «procédures convenues», certification obligatoire de la méthode de calcul des coûts moyens de personnel et certification facultative des méthodes de calcul des coûts de personnel et des coûts indirects.	La Cour continue d'observer que, dans la plupart des cas pour lesquels elle a constaté des erreurs significatives dans les déclarations de coûts, l'auditeur chargé de la certification a émis une opinion sans réserve. S'agissant du 6^e PC, la certification ne constitue toujours pas un système de contrôle fiable.	<i>La Commission partage le point de vue de la Cour selon lequel la fiabilité du système de certificats d'audit du 6^e PC n'est pas pleinement satisfaisante, compte tenu du niveau d'erreur résiduel constaté lors des audits. Néanmoins, le niveau global des erreurs dans le 6^e PC est inférieur à celui relevé dans les déclarations de dépenses non certifiées relatives au 5^e PC. Cette évolution montre que les certificats d'audit contribuent à améliorer l'exactitude des déclarations de dépenses.</i> <i>Par ailleurs, en ce qui concerne le 7^e PC, la Commission a amélioré la fiabilité des certificats d'audit en recourant à des «procédures convenues», qui détaillent les travaux d'audit que doivent effectuer les auditeurs chargés de la certification.</i>

Observation de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse de la Commission
3. Persistance de retards dans les paiements effectués par la Commission			
Dans un nombre élevé de cas, la Commission a accusé des retards excessifs dans l'exécution des paiements en faveur des bénéficiaires; elle n'a donc pas respecté les échéances fixées dans le règlement financier pour les opérations de dépenses. En 2005, 11 des 69 paiements contrôlés par la Cour (c'est-à-dire 16 %) ont été effectués tardivement. Pour 2006, la Cour a constaté des paiements tardifs dans 21 cas sur 113 (soit 18,6 %). En 2007, la Cour a constaté des paiements tardifs dans 30 des 180 cas audités (soit 17 %). (Rapport annuel relatif à l'exercice 2003, point 6.22; rapport annuel relatif à l'exercice 2004, point 6.27; rapport annuel relatif à l'exercice 2005, point 7.10; rapport annuel relatif à l'exercice 2006, point 7.29 et annexe 7.1).	La Commission a amélioré le suivi des retards, ceux-ci faisant l'objet de réunions régulières des gestionnaires. La Commission a analysé les causes des retards. Des séances de formation ont été organisées et des instructions supplémentaires relatives au processus de paiement ont été publiées à l'intention des responsables financiers.	Bien que des mesures aient été prises pour s'attaquer au problème, la Commission n'a guère accompli de progrès notable en matière de réduction des retards de paiement durant le 6^e PC. Comme le soulignent également les services d'audit interne de la Commission, la persistance des retards augmente les risques pour la légalité et la régularité des dépenses. Indépendamment du risque financier (les bénéficiaires peuvent réclamer des intérêts) et des risques opérationnels (les experts chargés de l'évaluation peuvent ne plus souhaiter participer à des évaluations à l'avenir et les projets peuvent connaître des problèmes de trésorerie), la Commission s'expose inutilement à un risque pour sa réputation.	<i>L'ensemble des directions générales de la recherche ont amélioré le pourcentage de paiements effectués dans les délais. Cet aspect fait l'objet d'un suivi rigoureux et bénéficie de la plus grande attention afin d'assurer une amélioration continue.</i>

CHAPITRE 8

Aide extérieure, développement et élargissement

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	8.1-8.6
Caractéristiques du groupe de politiques «Aide extérieure, développement et élargissement»	8.1-8.6
Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance	8.7-8.33
Étendue de l'audit	8.7-8.8
Légalité et régularité des opérations sous-jacentes	8.9-8.10
Évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance	8.11-8.30
Contrôles ex ante	8.11-8.16
Contrôle des organismes chargés de la mise en œuvre	8.17-8.22
Audits externes des déclarations de coûts	8.23-8.28
Audit interne	8.29-8.30
Conclusions et recommandations générales	8.31-8.33
Conclusions	8.31-8.32
Recommandations	8.33
Suivi des observations antérieures	8.34-8.52
Suivi des principales observations formulées dans le cadre de la déclaration d'assurance	8.34
Suivi du rapport spécial n° 2/2006 relatif à la performance des projets financés dans le cadre de TACIS dans la Fédération de Russie	8.35-8.52
Introduction	8.35-8.38
Observations de la Cour	8.39-8.50
Conclusions et recommandations	8.51-8.52

OBSERVATIONS DE LA COUR

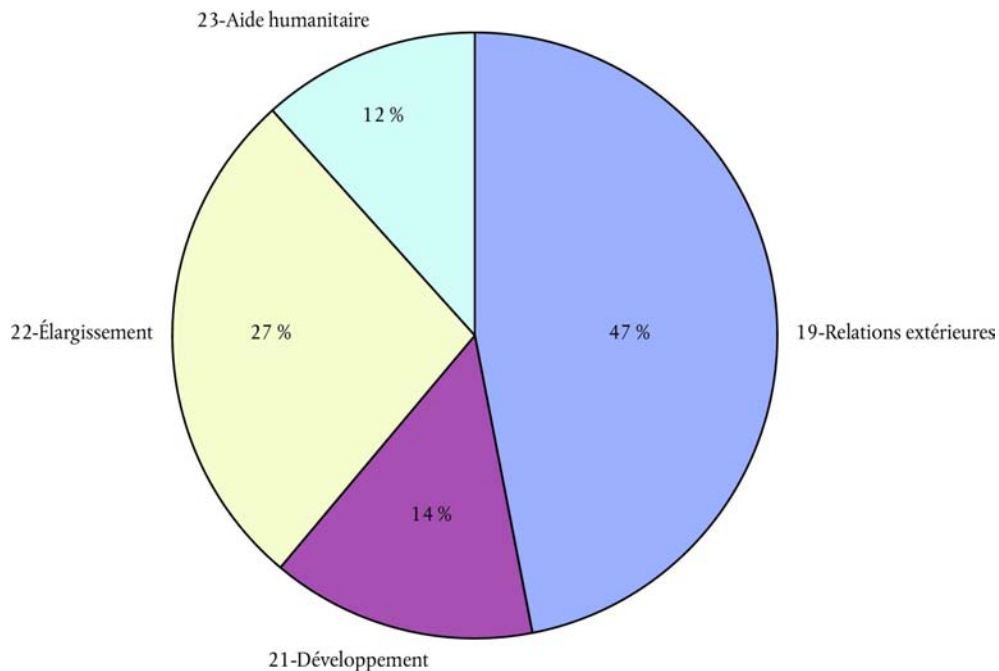
RÉPONSES DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

Caractéristiques du groupe de politiques «Aide extérieure, développement et élargissement»

8.1. Le présent chapitre est consacré aux constatations de la Cour relatives au groupe de politiques «Aide extérieure, développement et élargissement», qui comprend les domaines politiques suivants: 19-Relations extérieures, 21-Développement et relations avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ⁽¹⁾, 22-Élargissement et 23-Aide humanitaire. En 2007, les engagements se sont élevés à 6 090 millions d'euros au total (7 153 millions d'euros en 2006) et les paiements ont atteint 6 199 millions d'euros (6 292 millions d'euros en 2006). Le **graphique 8.1** illustre la ventilation des paiements par domaine politique. Des informations plus détaillées concernant les paiements pour l'exercice concerné figurent à l'**annexe I** du présent rapport.

Graphique 8.1: Aide extérieure, développement et élargissement — Ventilation des paiements par domaine politique



Total des paiements en 2007: 6 199 millions d'euros

Source: Comptes annuels relatifs à l'exercice 2007.

⁽¹⁾ L'aide octroyée par l'intermédiaire des Fonds européens de développement est traitée séparément, son financement ne relevant pas du budget général.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.2. Les dépenses en matière de relations extérieures et de développement, exécutées principalement par l'Office de coopération EuropeAid (EuropeAid), couvrent les domaines suivants:

- a) l'aide financière et technique en faveur des pays en développement d'Amérique latine et d'Asie, et la coopération économique avec ceux-ci;
- b) la politique européenne de voisinage, y compris le partenariat stratégique avec la Russie;
- c) les programmes thématiques comprenant la sécurité alimentaire, les acteurs non étatiques et les autorités locales, l'environnement, la santé et l'éducation, la démocratie et les droits de l'homme.

8.3. La majorité des dépenses fait l'objet d'une gestion centralisée directe par les services de la Commission, soit au sein de ses services centraux, soit, pour environ 80 % des dépenses, au sein de ses délégations dans les pays tiers concernés. L'aide fournie par le truchement d'organisations internationales fait l'objet d'une gestion conjointe.

8.4. Une proportion importante des paiements consiste en avances/préfinancements fait(e)s aux organismes chargés de la mise en œuvre des projets de développement, y compris les institutions gouvernementales, les ONG et les organisations internationales. Les projets soutenus sont dispersés dans plus de 150 pays et la taille ainsi que la compétence des organismes chargés de la mise en œuvre sont très variables. Dans le cadre de chacun des projets, il existe une multitude de paiements, soumis à des règles complexes, en particulier concernant les appels d'offres et l'origine des fournitures.

8.5. La direction générale de l'élargissement gère les dépenses en matière d'aide à la transition et au renforcement des institutions dans le cadre de l'instrument d'aide de préadhésion, du programme Phare, de CARDS ⁽²⁾ et de la coopération avec la Turquie. Les paiements sont généralement effectués sur la base d'un système de mise en œuvre décentralisée (DIS) ou du système étendu de mise en œuvre décentralisée (EDIS). Dans le cadre du DIS, des contrôles ex ante des décisions d'attribution des marchés sont effectués par la délégation de la Commission, tandis que dans le cadre d'EDIS le contrôle ex ante n'est pas opéré.

8.4. *Compte tenu de la nature pluriannuelle de nombreux projets et systèmes de contrôle, il peut être remédié aux erreurs détectées pendant le déroulement d'un projet et aux éventuels paiements indus qui s'y rapportent au cours des années qui suivent l'année considérée. En effet, le système de contrôle est conçu pour garantir que les contrôles sur les demandes de paiement des bénéficiaires ont lieu à des étapes clés de la mise en œuvre des projets, ce qui permet de détecter les erreurs dans les paiements d'avances/préfinancements et de les corriger ultérieurement, par des versements effectués au cours d'une année postérieure à l'année considérée.*

Le paiement du solde a lieu à l'achèvement du projet et après approbation, par la Commission, du rapport final correspondant.

8.5. *Deux autres modes de gestion sont appliqués pour les candidats potentiels. En Albanie et en Bosnie-et-Herzégovine, l'aide est gérée par les délégations de la CE (gestion centralisée directe en mode déconcentré). Au Monténégro, dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, en Serbie et au Kosovo, l'Agence européenne pour la reconstruction gère l'aide en mode centralisé indirect.*

La gestion centralisée est appliquée pour les programmes pluribénéficiaires et pour l'aide en faveur de la communauté chypriote turque.

⁽²⁾ Phare était le principal instrument financier de la stratégie de préadhésion pour les pays d'Europe centrale et orientale. Le programme CARDS est le programme d'assistance communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation dans les Balkans.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.6. L'aide humanitaire, y compris l'aide alimentaire, est mise en œuvre par la direction générale de l'aide humanitaire (ECHO). Les dépenses sont gérées au niveau des services centraux de la Commission. Environ la moitié des crédits engagés concernent des ONG (gestion directe centralisée) et l'autre moitié les Nations unies ou d'autres organisations internationales (gestion conjointe).

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE
DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE

Étendue de l'audit

8.7. L'audit a eu pour objectif de formuler une conclusion sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes dans le domaine de l'aide extérieure, du développement et de l'élargissement. L'audit a été fondé sur deux éléments principaux, à savoir:

- a) des tests de validation des opérations sous-jacentes effectuées par la Commission ou ses délégations en 2007, sur la base d'un échantillon statistique représentatif de 145 opérations. L'échantillon consistait en paiements effectués en faveur d'organismes chargés de la mise en œuvre, en paiements au titre de l'appui budgétaire et en paiements destinés à des fonds fiduciaires, ainsi qu'en d'autres paiements effectués directement par la Commission ou les délégations sur la base, par exemple, de contrats de travaux, de services ou de fournitures. Le cas échéant, les organismes chargés de la mise en œuvre ont fait l'objet de contrôles sur place afin de vérifier les paiements sous-jacents déclarés dans des rapports financiers ou des rapports d'audit;
- b) une évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance au niveau des services centraux de la Commission, ainsi qu'auprès des délégations, systèmes qui comprennent:
 - i) des vérifications ex ante des contrats et des paiements,
 - ii) un contrôle des organismes chargés de la mise en œuvre,
 - iii) des audits externes,
 - iv) un audit interne.

8.8. Dans le cadre de l'audit, huit pays ont été contrôlés sur place afin de procéder à un audit approfondi des opérations: Indonésie, Nicaragua, Costa Rica, Égypte et Philippines pour les dépenses concernant les relations extérieures, ainsi que Bulgarie, Turquie et Croatie pour les dépenses dans le domaine de l'élargissement.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes

8.9. Les tests de validation concernant le groupe de politiques dans son ensemble ont fait apparaître un niveau significatif d'erreur concernant la légalité et/ou la régularité. Les estimations relatives au taux d'erreur et à la proportion des opérations affectées par des erreurs — principalement au niveau des organismes chargés de la mise en œuvre — sont présentées à l'**annexe 8.1**. Les types d'erreur suivants ont été constatés:

a) erreurs concernant l'éligibilité résultant, par exemple, de l'application incorrecte de procédures de passation de marchés, de dépenses effectuées en dehors de la période prévue pour la mise en œuvre des projets ou relevant de catégories de coûts inéligibles, ou encore de paiements effectués par le pays bénéficiaire dénués de fondement juridique ou effectués avant que les services correspondants aient été fournis;

b) erreurs concernant la réalité des opérations: dans certains cas, les pièces justificatives (par exemple, factures, reçus et relevés bancaires) nécessaires à la validation des paiements faisaient défaut.

8.10. En outre, s'agissant de trois paiements en faveur d'organismes des Nations unies, certains des documents nécessaires n'ont pas pu être fournis en temps opportun par les organismes concernés.

8.9. Ces erreurs concernent principalement des dépenses effectuées par des organismes chargés de la mise en œuvre dans le cadre de paiements d'avances/préfinancements. Les audits financiers obligatoires, préalables aux paiements finaux, qui sont prévus par le système de contrôle de la Commission permettent à cette dernière de détecter et de corriger les erreurs.

a) Dans un des exemples, l'appréciation de la Commission diffère de la constatation de la Cour.

Les erreurs constatées concernent des contrats conclus par les pays bénéficiaires en vertu d'un système qui permet au pays bénéficiaire de recevoir des avances de la Commission (préfinancement). La Commission vérifie soigneusement l'éligibilité des dépenses une fois qu'elle a reçu la déclaration finale et les pièces justificatives des pays bénéficiant de l'aide de préadhésion; elle suspend ou retire le paiement final lorsque les dépenses ne sont pas conformes aux dispositions en vigueur.

8.10. La Commission a fourni toutes les informations dont elle dispose et elle soutient entièrement la demande de la Cour visant à obtenir de nouveaux éléments probants de ces organismes des Nations unies.

Dès qu'elle a été informée par la Cour des difficultés rencontrées à cet égard, la Commission a pris contact avec ses homologues des Nations unies afin de trouver une solution et de veiller à ce que la Cour obtienne les informations demandées.

Évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance**Contrôles ex ante**

8.11. Bien que certaines erreurs spécifiques aient été constatées, le système de contrôle ex ante de la Commission portant sur les paiements et les marchés a constitué un contrôle globalement efficace des opérations résultant directement des activités des services mêmes de la Commission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.12. En Bulgarie, cependant, il a été constaté qu'en dépit de l'octroi de l'agrément EDIS permettant de renoncer au contrôle ex ante par les délégations, les systèmes concernés sont toujours affectés par des déficiences importantes. Dans deux agences chargées de la mise en œuvre ayant bénéficié de l'agrément EDIS en juin 2007, des déficiences ont été constatées concernant le respect des procédures applicables en matière d'appels d'offres et d'attribution des marchés, ainsi que le respect des conditions contractuelles de mise en œuvre. Ce constat a été confirmé par les services de la Commission et a fait l'objet d'une réserve dans la déclaration annuelle du directeur général de la DG Élargissement.

8.13. S'agissant de l'appui budgétaire, sept paiements ont été examinés en même temps que les systèmes de contrôle et de surveillance utilisés dans les délégations concernées.

8.14. L'appui budgétaire peut être octroyé si la gestion des dépenses publiques de l'État partenaire est suffisamment transparente, fiable et efficace, et si l'État en question a mis en place des politiques sectorielles ou macroéconomiques bien définies et approuvées par ses principaux bailleurs de fonds, notamment, le cas échéant, les institutions financières internationales ⁽³⁾. Sur cette base, la Commission a élaboré des lignes directrices spécifiques fixant les conditions de décaissement des fonds, le paiement de tranches successives étant subordonné à l'accomplissement de progrès satisfaisants concernant la réalisation des objectifs ⁽⁴⁾. Toutefois, les indicateurs de performance utilisés pour réaliser les évaluations et mesurer les progrès accomplis n'étaient pas, dans tous les cas examinés, définis dans le temps, clairs, exempts d'ambiguïtés et réalisables.

8.15. S'agissant de deux des paiements, plus de la moitié des indicateurs (dans un cas, six sur neuf) n'étaient pas définis dans le temps, ce qui ne permettait pas de tirer des conclusions utiles du non-respect de la condition à une date déterminée. En outre, plus de 40 % des indicateurs n'étaient pas mesurables ou pas spécifiques: par exemple, le pourcentage de couvert forestier atteint sans indication des critères applicables au mesurage, ou l'amélioration de la performance des agents du gouvernement sans explication concernant les aspects à évaluer. Dans un cas, plus de 70 % des indicateurs étaient évalués sur la base de documents fournis en arabe, alors même que l'anglais était expressément exigé par la convention de financement, ce qui réduit sensiblement le nombre d'intervenants capables de comprendre pleinement les informations.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.12. Les paiements en faveur de deux agences de mise en œuvre ont été suspendus en février 2008. Si des mesures appropriées ne sont pas prises très rapidement, la Commission va retirer leur agrément de sorte qu'elles ne seront plus habilitées à gérer des aides de préadhésion et de post-adhésion.

La Commission va continuer à surveiller attentivement les systèmes des pays bénéficiaires. Un plan d'action a été mis en place pour veiller à l'amélioration de la situation. Certains progrès ont déjà été accomplis, mais les autorités nationales doivent prendre des mesures complémentaires.

8.14. Comme, en pareils cas, les tranches à décaisser étaient désignées comme «flottantes», le décaissement est effectué lorsque la/les condition(s) est/sont remplie(s). Les indicateurs de performance, et les conditions dans leur ensemble, ne pouvaient donc pas être assortis d'un échéancier. Ces modalités sont appliquées par différents donateurs. Par exemple, dans le cas des pays pauvres très endettés, les conditions sont «flottantes» et il n'y a pas d'échéancier pour les différentes étapes. La Commission approuve l'observation générale de la Cour aux termes de laquelle, dans des cas spécifiques, un calendrier est nécessaire pour conférer un caractère plus prévisible au respect de la condition. La Commission s'efforce, dans tous les cas, d'être claire et sans ambiguïtés et elle cherche à faire en sorte que les indicateurs de performance soient réalisables.

8.15. Comme il a été indiqué précédemment, la détermination d'échéances n'est pas obligatoire. La Commission convient qu'il y a toujours une marge d'amélioration et que certains indicateurs et certaines conditions peuvent être définis plus clairement et être orientés vers une approche davantage axée sur les résultats. Les réformes sectorielles devraient cependant être considérées comme un processus en soi et, dès lors, des étapes préalables ciblant les phases de préparation sont parfois nécessaires pour accompagner l'ensemble de ce processus.

⁽³⁾ Règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrétant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat (JO L 310 du 9.11.2006, p. 1) [article 15, paragraphe 2, point e)], et règlement (CE) n° 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement (JO L 378 du 27.12.2006, p. 41) [article 25, paragraphe 1, point b)].

⁽⁴⁾ *Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support* (lignes directrices relatives à la programmation, à la conception et à la gestion de l'aide budgétaire générale), janvier 2007.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.16. Dans la pratique, les lignes directrices de la Commission relatives à l'aide budgétaire générale laissent une marge d'interprétation, et même si les mesures de la performance font apparaître que les résultats du programme n'ont pas été atteints à 100 %, les pays bénéficiaires peuvent toujours recevoir l'intégralité des fonds prévus par la convention de financement.

8.16. *Lors de la détermination des conditions de paiement les plus précises, il faut une certaine marge d'appréciation quant à l'évaluation des indicateurs, notamment en raison de certains effets extérieurs qui ne sont pas imputables aux gouvernements. Cependant, en tout état de cause, une évaluation rigoureuse doit être effectuée.*

Contrôle des organismes chargés de la mise en œuvre

8.17. Les erreurs commises au niveau des organismes chargés de la mise en œuvre sont fréquemment dues à des déficiences de leurs procédures financières. S'agissant du domaine des relations extérieures et de la politique de développement, la Cour a constaté des faiblesses dans cinq des neuf organismes chargés de la mise en œuvre qui ont fait l'objet d'un contrôle sur place.

8.18. Les principales faiblesses détectées concernaient des procédures inadéquates en matière de pièces justificatives et d'archivage, ainsi que des systèmes comptables insuffisants pour garantir la présentation correcte des dépenses, alors même que les organismes sont souvent de taille modeste. Des procédures inappropriées pour l'enregistrement des dépenses ont également été constatées, ce qui s'est traduit par l'inscription systématique d'avances en tant que dépenses réelles dans le système comptable et par des incohérences dans l'application des taux de change. La Cour estime qu'il est possible de prévenir ces faiblesses grâce à un meilleur ciblage du suivi et du soutien assurés par les délégations.

8.19. Lorsque l'action était menée par des organismes chargés de la mise en œuvre en coopération avec leurs partenaires locaux, la Cour a également relevé trois cas où les systèmes en place ne garantissaient pas que les dispositions du contrat conclu entre l'organisme chargé de la mise en œuvre et la Commission fussent connues et appliquées par les partenaires locaux.

8.20. Une proportion importante des dépenses d'EuropeAid et de la DG ECHO (représentant des paiements d'une valeur de 820 millions d'euros en 2007) transite par des organismes des Nations unies. L'accord-cadre financier et administratif conclu entre la Communauté européenne et les Nations unies (FAFA), signé le 29 avril 2003, énonce les conditions de vérification des dépenses résultantes.

8.17-8.20. *Les organismes chargés de la mise en œuvre ne font pas partie du système de contrôle interne de la Commission, mais sont liés par une relation contractuelle prévoyant la réalisation d'actions données. La Commission contrôle en priorité le respect des clauses contractuelles, y compris, le cas échéant, les aspects essentiels des systèmes de contrôle interne de ces organismes de mise en œuvre. Le fait qu'une déficience soit identifiée au niveau de l'organisme chargé de la mise en œuvre n'implique pas que le système de contrôle interne de la Commission est défaillant, ni que cette déficience ne sera pas détectée par cette dernière.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.21. En 2007, la Commission a fait procéder à ou a effectué 57 missions de vérification relevant du FAFA, contre seulement 22 entre 2004 et 2006. Les résultats de ces vérifications sont une composante importante de l'assurance de la Commission quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes. Toutefois, seules quatre de ces missions (couvrant sept projets) avaient débouché sur un rapport final à la date de l'audit de la Cour. Celle-ci n'est donc pas en mesure d'évaluer la contribution globale de ces missions à l'activité de contrôle et de surveillance de la Commission.

8.22. S'agissant du domaine politique «Élargissement», des déficiences ont été constatées au sein d'une agence chargée de la mise en œuvre en Turquie, à savoir l'absence de séparation adéquate des fonctions et des problèmes d'effectifs. Dans ce cas, le contrôle ex ante, par la délégation, des appels d'offres et de l'attribution des marchés dans le cadre de la gestion décentralisée (DIS) était suffisant pour garantir la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

Audits externes des déclarations de coûts

8.23. EuropeAid a recours à un système d'audits afin de s'assurer de l'éligibilité des déclarations de coûts relatives aux projets. Le premier degré d'assurance est fourni par des audits réalisés au niveau du projet, qui sous-tendent les demandes ultérieures de financement. Des rapports d'audit sont exigés dans la plupart des cas avant que les paiements en faveur des organismes chargés de la mise en œuvre du projet ne soient effectués. La qualité de ces rapports et des travaux d'audit sous-jacents joue par conséquent un rôle de premier plan dans l'approbation des paiements correspondants.

8.24. S'agissant de ces audits de projets, des améliorations ont été constatées en 2007. La qualité des audits n'est toutefois pas encore suffisante dans tous les cas. Les principales insuffisances constatées étaient les suivantes:

- dans trois des 11 rapports sélectionnés pour être examinés sur place auprès des délégations, la Cour a détecté des dépenses inéligibles, des cas de non-conformité aux procédures de passation des marchés et, dans deux cas, des déficiences du système de contrôle interne qui n'avaient pas été décelées par les auditeurs externes,

8.22. *Les missions de vérification s'inscrivent dans un cycle qui ne coïncide pas toujours avec le calendrier annuel, et la plupart des missions ont été effectuées au deuxième semestre de 2007.*

Les contrôles complexes et complémentaires, dont les missions de vérification ne constituent qu'une partie, forment la base de l'assurance fournie par les directeurs généraux dans leur rapport annuel d'activités. En effet, il existe d'autres sources d'information, comme l'examen sous l'angle des quatre piliers (achevé pour plus de 97 % des contributions en faveur des signataires du FAFA), le respect des exigences en matière d'information et les contrôles effectués par les services de la Commission.

8.23. *À la demande de la Commission, les autorités turques ont pris des mesures qui ont évité la suspension envisagée du système de mise en œuvre décentralisé (DIS), notamment l'adoption d'un texte de loi visant à renforcer le rôle de la CFCU (unité centrale de financement et de passation de contrats). En conséquence, la séparation des fonctions a entre-temps été mise à exécution et les effectifs ont fortement augmenté. Un contrôle permanent et un suivi plus approfondi restent des priorités essentielles.*

8.24. *S'inscrivant dans un ensemble de contrôles concernant la légalité et la régularité des opérations, les audits externes sont l'une des composantes du système de contrôle interne d'EuropeAid.*

La Commission constate avec satisfaction que la Cour apprécie les progrès observés.

Ces rapports d'audit sont liés aux contrats signés avant février 2006. En conséquence, les nouveaux termes de référence établis par EuropeAid pour les audits externes et qui régissent les nouveaux contrats signés à partir de cette date n'étaient pas applicables dans les cas dont il est question ici. Le but de ces nouveaux termes de référence est précisément d'empêcher l'apparition de déficiences comme celles mentionnées par la Cour.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- la qualité de deux de ces trois rapports n'était pas assurée, la sélection des auditeurs n'étant pas transparente,
- dans un autre cas, l'étendue de l'audit était inadéquate, car seul le rapport d'audit sur l'organisme avait été fourni, et il ne contenait aucune information sur le projet en question.

S'agissant de la vérification des dépenses entreprises à l'initiative des bénéficiaires, de nouveaux termes de référence sont d'application pour les contrats signés depuis février 2006. Ils sont toutefois sans incidence sur les contrats qui existaient avant cette date, et il faudra un certain temps avant que les effets positifs ne soient pleinement perceptibles. Pour les audits réalisés à l'initiative de la Commission, des termes de référence révisés sont d'application obligatoire depuis octobre 2007.

8.25. EuropeAid fait réaliser des audits de projets complémentaires, sélectionnés sur la base d'une analyse des risques, afin d'obtenir un niveau supplémentaire d'assurance. Toutefois, des procédures complètes n'ont pas encore été élaborées de manière à pouvoir tirer pleinement parti de ces audits:

- a) la couverture des dépenses par les audits complémentaires planifiés variait de 8 à 43 % entre les principales directions géographiques. Des divergences techniques par rapport aux lignes directrices empêchent la consolidation des données au niveau d'EuropeAid dans son ensemble, et il n'est dès lors pas certain qu'une assurance supplémentaire d'un niveau minimal uniforme soit obtenue;

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les deux contrats ont été signés en 2005 et, aux termes des conditions générales applicables aux contrats de subvention signés à compter de février 2003, le rapport financier final d'une action doit être certifié par un auditeur externe avant d'être présenté à la Commission. Cet auditeur est choisi par le bénéficiaire et doit être approuvé par la Commission. Son nom est mentionné dans les conditions particulières du contrat. Il doit être «membre d'une association de surveillance du contrôle légal des comptes internationalement reconnue».

Ce contrat a été signé par la Commission en 2002. À cette époque, les bénéficiaires pouvaient transmettre, avec les rapports financier et descriptif, un rapport d'audit portant sur leurs comptes annuels uniquement. En 2003, à la suite d'une modification des règles applicables aux contrats de subvention, un rapport d'audit spécifique sur l'action est désormais exigé avant le paiement final.

La Commission s'attend à ce que les améliorations apportées deviennent de plus en plus visibles.

8.25.

- a) *La plupart des audits plan annuel d'audit (PAA) ont lieu au cours de la mise en œuvre de l'action et dépendent, dans une large mesure, du rythme de cette mise en œuvre.*

Il en découle ce qui suit: selon le volume financier géré par une délégation, la composition de son portefeuille de projets (nombre et type) et l'état de la mise en œuvre des projets, les activités d'audit peuvent varier d'une délégation à l'autre et d'une année sur l'autre. La détermination d'un ratio d'audit cible en pourcentage du volume financier géré n'empêcherait pas les activités d'audit de varier d'une année sur l'autre et serait également en grande partie tributaire du type et de la valeur des projets contrôlés.

Dans le système d'EuropeAid, on n'obtient pas l'assurance en atteignant un certain ratio prédéterminé de couverture d'audit mais, simplement, en veillant à ce que l'audit couvre toutes les entités qu'il convient de contrôler, identifiées par rapport aux risques perçus.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) le plan d'audit, qui prévoyait à l'origine 373 audits, a été considérablement modifié en cours d'exercice (109 audits ont été retirés et 99 ont été ajoutés, soit un solde de 363 audits). Ce niveau de modification peu après l'approbation du plan met en cause le caractère systématique et fondé sur les risques de la planification en question. L'application informatique CRIS-Audit, qui permet le suivi des progrès et des résultats, n'était pas pleinement opérationnelle en 2007. Le rapport final ne faisant pas référence aux critères de planification, tels que la population cible et le taux de couverture, les résultats ne peuvent être comparés à ceux qui étaient attendus;
- c) à la fin de l'exercice, des rapports d'audit n'avaient été reçus que pour 121 des audits planifiés. Ce faible taux de mise en œuvre réduit la qualité de l'assurance fournie par les travaux d'audit externe pour l'exercice en cause;
- d) les activités d'établissement de rapports sur l'état d'avancement et d'analyse des résultats des audits externes ont été insuffisantes en 2007. L'unité centrale responsable de la méthodologie d'audit a soumis un rapport de synthèse, guère exhaustif. Ainsi, les audits effectués par des sociétés locales en vertu de contrats passés avec des délégations individuelles, où le risque concernant la qualité peut être plus élevé que dans le cas de contrats-cadres conclus avec les services centraux, n'ont pas été examinés.

8.26. Des contrôles ex post (audits de clôture) sont effectués par des auditeurs externes engagés sur des programmes récemment clôturés, sélectionnés dans le domaine de l'élargissement. À la suite d'un changement de méthodologie, le nombre de rapports a été exceptionnellement élevé en 2007 et certains n'ont pas fait l'objet d'un suivi en temps opportun. La DG Élargissement a reçu 99 rapports d'audit finals en 2007, pour 66 desquels le suivi n'était pas encore achevé au moment de l'audit de la Cour, en avril 2008, et six rapports qui n'avaient pas été achevés en 2006 sont restés ouverts. Dans certains cas, il s'écoule plus d'un an entre la présentation du rapport définitif et la réponse finale du pays bénéficiaire.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) *Le plan d'audit contient un certain nombre d'audits obligatoires, sur des projets dont la maturité varie considérablement. Certains audits prévus au cours de l'année seront reportés aux années suivantes, tandis que d'autres seront avancés en fonction de la maturité des projets.*

Depuis le 1^{er} janvier 2008, CRIS-Audit permet le suivi de l'avancement et des résultats des audits, PAA 2007 compris.

Dans le même temps, la Commission contrôle régulièrement la mise en œuvre du PAA en cours d'année, notamment par des rapports réguliers et des mises à jour émanant des délégations.

- c) *À la fin de l'année 2007, les deux tiers des audits du plan d'audit de 2007 avaient été commandés et un tiers des rapports avait été reçu. Cette situation correspond à celle des années précédentes. À la même date, presque tous les rapports sur les audits prévus dans le plan annuel 2006 avaient été reçus (171 sur 177 audits prévus), ce qui confirme le cycle de vie normal d'un plan annuel d'audit, qui est finalisé au cours de l'année $n + 1$.*

- d) *Le rapport de synthèse établi chaque année couvre les audits financés en vertu du contrat-cadre audit, parmi lesquels figurent les audits gérés par le siège d'EuropeAid ainsi que par les délégations, ce qui procure un tableau représentatif des problèmes détectés par les auditeurs et les solutions envisageables.*

8.26. *En dépit du nombre exceptionnellement élevé de rapports, la Commission a été en mesure d'absorber la charge de travail: le nombre des rapports traités a augmenté de 70 % comparé à 2006.*

Un grand nombre de ces rapports n'a pas pu être clôturé à la fin d'année car, avant que la Commission puisse arrêter sa position définitive, l'entité contrôlée doit répondre aux observations de la Commission et les éventuelles irrégularités doivent être examinées. Pour cela, il faut compter trois à quatre mois en moyenne.

Des délais de traitement plus longs sont parfois nécessaires en raison de la complexité des constatations et, en conséquence, de la précision requise pour l'application d'éventuelles corrections financières.

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.27. La DG ECHO fait réaliser des audits auprès des services centraux de ses ONG partenaires chargées de la mise en œuvre, ainsi que des audits de projets sur place. En 2007, la DG ECHO a sensiblement augmenté le nombre de contrôles sur place bien que, comme en 2006, la majorité des audits a été réalisée auprès des services centraux des partenaires, où la réalité des dépenses ne peut être entièrement vérifiée.

8.28. Ces audits réalisés auprès des services centraux portent sur des échantillons de paiements prélevés sur environ un tiers des projets. En 2007, 2,6 % du montant audité a été signalé comme potentiellement inéligible même si, lorsque les ONG auront fourni leurs explications, une partie seulement est susceptible d'être finalement recouvrée. Toutefois, il n'existe aucune disposition permettant d'extrapoler les résultats, et le système d'audit ne fournit donc aucun moyen d'évaluer l'ampleur des dépenses potentiellement inéligibles dans leur ensemble. S'agissant de deux services centraux d'ONG ayant fait l'objet d'un contrôle sur place de la Cour, les rapports d'audit que la DG ECHO avait fait réaliser ne faisaient pas état des déficiences des procédures de passation des marchés, ni des dépenses inéligibles.

Audit interne

8.29. La structure d'audit interne (IAC), qui apporte sa contribution aussi bien à EuropeAid qu'à la DG ECHO, compte fournir une évaluation globale annuelle de la situation du contrôle interne à EuropeAid en 2010, après l'achèvement d'un programme d'audit pluriannuel portant sur la période 2007-2009 et fondé sur une analyse interne des risques effectuée par ses soins. Cette analyse ne concorde pas tout à fait avec celle réalisée par EuropeAid et, pour certains des domaines classés à haut risque, aucun audit n'est planifié pour la période 2007-2009.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.27. Comme l'a indiqué la Commission dans sa réponse au rapport annuel 2006 de la Cour, les audits doivent être appréciés dans le contexte d'une stratégie globale de contrôle (voir point 8.18 des réponses de la Commission au rapport annuel 2006 de la Cour des comptes). La Commission met l'accent sur les opérations de contrôle par le biais d'un suivi rigoureux effectué tant par des experts sur le terrain que par son personnel au siège. La Commission analyse en outre de manière approfondie les informations fournies par les partenaires dans leurs divers rapports.

Les informations qui résultent des contrôles décrits ci-dessus sont utilisées par les auditeurs externes lors des audits réalisés auprès des services centraux, ce qui leur permet d'évaluer la réalité et la légalité des dépenses relatives aux projets.

8.28. Grâce à différentes procédures de contrôle, comme l'évaluation du partenaire avant la signature d'un accord-cadre de partenariat (ACP), l'évaluation annuelle de ses partenaires par la DG ECHO, et l'évaluation — lors d'audits des services centraux — des systèmes de contrôle mis en place, la DG ECHO vérifie si ses partenaires ont établi des systèmes de contrôle. Ces procédures offrent des garanties équivalentes pour les paiements conformément aux dispositions de l'article 117 du règlement financier et de l'article 180 de ses modalités d'exécution, permettant à l'ordonnateur compétent, selon son évaluation des risques, de déroger à l'obligation de produire un certificat relatif aux états financiers et aux comptes sous-jacents dans certaines circonstances.

8.29. L'analyse de risque de la structure d'audit interne (IAC) est réalisée indépendamment de la propre analyse effectuée par EuropeAid. Cependant, cette dernière est prise en compte lors de l'établissement du registre des risques de l'IAC. Alors que ce registre pourrait classer un domaine comme étant à haut risque, il se peut que ce domaine n'apparaisse pas dans le plan d'audit d'une année donnée parce que le processus n'est pas encore inscrit dans les méthodes de travail de la DG ou dans le cycle de gestion de certains programmes. En outre, comme le plan d'audit de chaque IAC est coordonné avec l'IAS pour la période 2007-2009, certains éléments contrôlables se trouveront dans le plan d'audit pour l'IAS et non pour l'IAC.

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.30. Très peu de ressources (un seul auditeur professionnel) ont été affectées à l'audit de la DG ECHO en 2007, et aucun plan d'audit complet n'a été approuvé ou mis en œuvre. Fin 2007, une nouvelle IAC distincte a été mise en place afin d'effectuer les travaux d'audit interne pour la DG ECHO.

Conclusions et recommandations générales**Conclusions**

8.31. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour conclut que les opérations sous-jacentes aux dépenses dans le groupe de politiques «Aide extérieure, développement et élargissement» sont marquées par un niveau significatif d'erreur de légalité et/ou de régularité (voir point 8.9).

8.32. La Cour estime que les systèmes de contrôle et de surveillance relatifs aux relations extérieures, au développement, à l'élargissement et à l'aide humanitaire sont partiellement efficaces (voir **annexe 8.1** et points 8.11 à 8.30).

Recommandations

8.33. Afin de pallier ces déficiences, la Cour recommande:

- a) qu'EuropeAid offre davantage d'actions de formation et un plus grand soutien au personnel chargé d'effectuer les opérations financières et comptables relatives aux projets et intensifie le contrôle actif de leurs activités par les sections «finances et contrats» des délégations;
- b) qu'EuropeAid veille à ce que les plans relatifs aux audits fondés sur les risques soient réalistes et mis en œuvre rapidement, et recueille et analyse également les résultats de l'ensemble du programme d'audits, à la fois pour contrôler la qualité et pour tirer le meilleur parti des enseignements acquis;

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.30. La Commission a affecté deux personnes au soutien de l'effort d'audit interne pour la DG ECHO. Le plan d'audit de l'IAC, qui était fondé sur le risque, a pris en considération les vastes travaux d'audit effectués sur les activités humanitaires tant par le service d'audit interne que par la Cour des comptes. Le risque résiduel à couvrir a montré que le programme de travail 2007 de l'IAC était approprié.

8.31. Ces erreurs concernent principalement des dépenses dans le cadre de paiements d'avances/préfinancements effectuées par des organismes chargés de la mise en œuvre. Les audits financiers obligatoires, préalables aux paiements finaux, qui sont prévus par le système de contrôle de la Commission permettent à cette dernière de détecter et de corriger les erreurs.

La Commission vérifie soigneusement l'éligibilité des dépenses une fois qu'elle a reçu la déclaration finale et les pièces justificatives des pays bénéficiaires de l'aide de préadhésion; elle suspend ou retire le paiement final lorsque les dépenses ne sont pas conformes aux dispositions en vigueur.

8.33.

- a) Pendant la durée de vie d'une opération, les services de la Commission surveillent sa mise en œuvre, par un dialogue avec les autorités locales, des réunions techniques avec les bénéficiaires et des missions sur le terrain. Un suivi axé sur les résultats, effectué chaque année par des experts indépendants, complète ces activités et analyse l'avancement, les résultats, les incidences et les problèmes potentiels des projets en cours. D'autres audits de projets, tant opérationnels que financiers, peuvent également être effectués après une évaluation des risques.
- b) La méthodologie relative au PAA est mise au point chaque année, afin que l'identification des audits fondés sur le risque soit rendue aussi réaliste que possible. La mise en œuvre du PAA fera l'objet d'un suivi attentif tout au long de 2008, et l'usage des résultats des audits sera optimisé.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- c) que la Commission fonde sa gestion des programmes d'appui budgétaire sur des indicateurs mesurables, réalisables, pertinents et datés, et qu'elle exige des éléments probants et fiables qui corroborent les résultats, afin d'évaluer ces indicateurs, en veillant à lier clairement le financement et la performance;
- d) que des mesures supplémentaires soient prises d'urgence afin de remédier aux déficiences de la gestion des fonds communautaires en Bulgarie et que le suivi nécessaire soit assuré en Turquie;
- e) que les délais d'obtention des réponses finales aux audits de clôture soient réduits;
- f) que la DG ECHO améliore sa stratégie d'audit en garantissant une meilleure couverture des opérations au niveau des organismes chargés de la mise en œuvre, et plus particulièrement sur le terrain pour toutes les catégories de partenaires.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- c) *Les fonds communautaires relevant d'opérations d'appui budgétaire sont versés en fonction de la performance. Dans ce contexte, la Commission cherche à utiliser des indicateurs qui soient mesurables, réalisables et pertinents sur la durée ou à un moment donné. Dans bien des cas, les évaluations des performances fondées sur des éléments de preuve fiables sont effectuées par la communauté des donateurs conformément à la déclaration de Paris. Dans ce cadre, la Commission fournit des efforts considérables pour instaurer davantage d'indicateurs de performance axés sur les réalisations et les résultats.*

- d) *En ce qui concerne la Bulgarie, la Commission va continuer à surveiller attentivement les systèmes de gestion. Un plan d'action a été mis en place pour veiller à l'amélioration de la situation. Les autorités nationales doivent prendre d'urgence des mesures pour remédier à la situation; les mesures proposées feront l'objet d'un suivi et de contrôles rigoureux visant à vérifier qu'il en résulte les améliorations souhaitées.*

S'agissant de la Turquie, à la demande de la Commission, les autorités nationales ont pris des mesures. La séparation des fonctions a entre-temps été mise à exécution et les effectifs ont fortement augmenté. Un contrôle permanent et un suivi plus approfondi restent des priorités essentielles.

- e) *En dépit du nombre exceptionnellement élevé de rapports, la Commission a été en mesure d'absorber la charge de travail: le nombre des rapports traités a augmenté de 70 % comparé à 2006.*

Un grand nombre de ces rapports n'a pas pu être clôturé à la fin d'année car, avant que la Commission puisse arrêter sa position définitive, l'entité contrôlée doit répondre aux observations de la Commission et les éventuelles irrégularités doivent être examinées. Pour cela, il faut compter trois à quatre mois en moyenne. Des délais de traitement plus longs sont parfois nécessaires en raison de la complexité des constatations et, en conséquence, de la précision requise pour l'application d'éventuelles corrections financières.

- f) *La Commission va examiner la recommandation de la Cour et elle a déjà augmenté le nombre des audits sur le terrain en 2007.*

Toute extension de la couverture d'audit au-delà de l'optimum actuel entraînerait une augmentation des coûts au détriment de la mise en œuvre des politiques, ce qui pourrait avoir pour effet de susciter un mécontentement accru chez les partenaires de la Commission qui sont appelés à mettre en œuvre l'aide humanitaire sur le terrain.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

**Suivi des principales observations formulées
dans le cadre de la déclaration d'assurance**

8.34. Un résumé des résultats du suivi, par la Cour, des principales observations formulées dans les déclarations d'assurance de ces dernières années figure à l'**annexe 8.2**.

**Suivi du rapport spécial n° 2/2006 relatif
à la performance des projets financés dans le cadre
de TACIS dans la Fédération de Russie****Introduction**

8.35. En avril 2006, la Cour a publié le rapport spécial n° 2/2006 relatif à la performance des projets financés dans le cadre de TACIS dans la Fédération de Russie ⁽⁵⁾. La principale conclusion était qu'un nombre trop élevé de projets n'avaient pas atteint leurs objectifs, en partie en raison de déficiences affectant la gestion de la Commission, à savoir:

- a) le dialogue avec les autorités et les bénéficiaires russes pour déterminer les besoins réels était absent;
- b) les objectifs des projets étaient imprécis et non mesurables, et les hypothèses sous-jacentes irréalistes (y compris le facteur temps);
- c) le cofinancement visant à renforcer l'appropriation des projets n'a pratiquement pas été utilisé;
- d) les aspects liés à l'évaluation des projets, à la diffusion et à la durabilité de leurs résultats n'ont pas suffisamment été pris en considération.

8.36. Les recommandations de la Cour visaient par conséquent à améliorer la gestion de la Commission concernant ces aspects. Le Parlement européen ⁽⁶⁾ et le Conseil européen ⁽⁷⁾ ont également demandé l'instauration d'un dialogue plus approfondi entre la Commission et les autorités russes concernées afin d'identifier précisément les besoins, les priorités et les objectifs au niveau national. En outre, l'autorité de décharge a demandé à la Commission de ne financer que les projets qui avaient des objectifs clairs et partagés et lui a recommandé d'avoir davantage recours au cofinancement, d'évaluer de façon plus réaliste le potentiel de durabilité et de s'assurer que les évaluations étaient réalisées et les résultats des projets diffusés.

⁽⁵⁾ JO C 119 du 19.5.2006, p. 1.

⁽⁶⁾ Document de travail n° PE 374.332 de la commission du contrôle budgétaire.

⁽⁷⁾ Projet de conclusions du Conseil du 6 juillet 2006 n° 196/06 Rev 1.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.37. Dans ses réponses au rapport spécial, la Commission a reconnu que les déficiences signalées par la Cour étaient en grande partie recevables, mais a souligné qu'elle avait déjà apporté des améliorations à la gestion de ses programmes d'aide extérieure. Elle a indiqué qu'elle avait remédié à la plupart des déficiences à la suite de la réforme de l'aide extérieure de la CE, mise en œuvre au cours de la période allant de 2002 à 2005, en particulier en ce qui concerne la déconcentration des responsabilités vers les délégations.

8.38. L'objectif de ce suivi limité, réalisé par la Cour au second semestre de 2007, était d'examiner dans quelle mesure les principales recommandations avaient réellement été prises en compte par la Commission. À cet effet, la documentation pertinente a été analysée et des entretiens ont été menés avec les services de la Commission. En outre, un échantillon statistique représentatif de 10 projets TACIS (sur 13), d'une valeur totale de 27,3 millions d'euros, terminés entre décembre 2006 et juin 2007, a été examiné sur place.

Observations de la Cour**Un dialogue plus productif**

8.39. La déconcentration, du siège de la Commission vers la délégation de Moscou, des responsabilités en matière de gestion de projets a réellement eu une incidence positive sur la qualité des processus d'identification et de préparation des projets. Tout donne à penser que le dialogue avec les autorités russes s'est amélioré, garantissant un plus grand engagement du pays partenaire. Un nombre plus élevé de bénéficiaires a participé aux discussions entre la Commission et les autorités gouvernementales (centrales) russes concernant l'identification des besoins et l'établissement des priorités. Par conséquent, la programmation, l'identification et la préparation des projets se sont globalement améliorées, et les priorités du partenariat entre la Fédération de Russie et l'UE ont mieux été prises en considération.

8.40. Cependant, la coopération avec les partenaires russes pourrait être renforcée. La signature tardive des programmes d'action par la Russie raccourcit encore le temps disponible pour une mise en œuvre efficace des projets. Les autorités régionales russes bénéficiaires des projets sont encore insuffisamment impliquées dans la préparation des projets. Cela est particulièrement regrettable dans la mesure où ces autorités régionales ont fait preuve d'un plus grand engagement et ont mis à disposition davantage de ressources humaines que les partenaires chargés de la mise en œuvre au niveau central.

8.39. La Commission se félicite du fait que la Cour reconnaisse les progrès accomplis à la suite du processus de déconcentration et de son incidence positive.

8.40. La réforme de l'aide extérieure (réforme RELEX), notamment au moyen de la déconcentration de la gestion de l'aide extérieure de la CE auprès des délégations, entre 2002 et 2005, améliore le dialogue avec le pays partenaire et permet de le faire participer davantage, de la phase préparatoire jusqu'à la mise en œuvre finale. Bien que le volume de l'aide financière en faveur de la Fédération de Russie ait diminué ces dernières années, l'objectif clé de la plupart des projets est de contribuer au développement de la législation, des politiques et/ou des pratiques dans certains secteurs en Russie. Dans le cadre de ces projets, les partenaires naturels sont les autorités (fédérales) centrales.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La détermination des objectifs s'est améliorée, mais d'importants délais de planification persistent

8.41. Le nouveau processus de contrôle de l'appui à la qualité (groupe d'appui à la qualité) ⁽⁸⁾, mis en place au siège de la Commission et qui, depuis 2005, couvre également les programmes d'aide pour la Russie, a eu une incidence positive sur la planification générale et la détermination des objectifs. Ceux-ci ont été mieux formulés et conçus de manière plus pertinente par rapports aux réformes russes en cours. Les contractants ont eu recours à des cadres logiques pour établir et mettre en œuvre leurs plans d'action. De manière générale, le taux de réussite des projets audités a été plus élevé que celui constaté lors de l'audit initial.

8.42. Toutefois, en raison du caractère exhaustif des procédures de programmation que la Commission doit appliquer, d'importants délais de planification persistent généralement. Pour deux des projets examinés, les objectifs étaient dépassés, ou du moins en partie obsolètes, en raison de la longueur des délais de planification.

8.43. La Cour partage les critiques formulées par certaines organisations bénéficiaires concernant le fait que les procédures de l'UE ne permettent pas de répondre rapidement et de manière non bureaucratique aux demandes d'aide russes. La demande russe d'assistance rapide et à petite échelle, destinée à mettre en œuvre les réformes nécessaires, pourrait certainement être satisfaite grâce au nouveau mécanisme «espaces communs», dont les modalités ont été négociées en 2007 pour permettre une réaction rapide aux demandes d'intervention à court et à moyen terme et faciliter une action conjointe dans le cadre des quatre «espaces communs» ⁽⁹⁾.

Le cofinancement reste problématique

8.44. Au moment du suivi par la Cour, la Commission et le gouvernement russe étudiaient ensemble des solutions techniques visant à mettre en place un cofinancement national pour l'ensemble des futures mesures d'assistance dans le cadre de l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Le GIAQ (groupe interservices d'appui à la qualité) a été créé pour améliorer la qualité des principaux documents stratégiques et de programmation tels que les documents stratégiques par pays et les programmes indicatifs nationaux. Le GAQA (groupe d'appui à la qualité) a été créé par EuropeAid pour améliorer la qualité des phases de préparation et de formulation des projets, principalement par la revue par les pairs des documents pertinents.

⁽⁹⁾ Au sommet de Saint-Petersbourg de mai 2003, l'UE et la Russie sont convenues de renforcer leur coopération en créant sur le long terme quatre «espaces communs» dans le cadre de l'accord de partenariat et de coopération. Ces espaces sont l'espace économique commun, ciblé sur les questions économiques et l'environnement, l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice, l'espace commun de sécurité extérieure et l'espace de recherche et d'éducation, comportant des aspects culturels.

⁽¹⁰⁾ Règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 (JO L 310 du 9.11.2006, p. 1).

8.41. La Commission prend acte des observations de la Cour sur l'amélioration de la planification des projets et de la détermination des objectifs à la suite de l'introduction de nouveaux mécanismes de contrôle de la qualité.

8.42. La Commission reconnaît que les procédures de programmation et de consultation prévues par la réglementation sont longues. La Commission fait intervenir les parties prenantes dès le début du processus de formulation afin de réduire sensiblement le risque d'obsolescence des projets. Cette tendance est mise en évidence par les rapports de suivi pour la Russie, qui ont montré que la pertinence et la qualité des évaluations effectuées sur la conception des projets se sont régulièrement améliorées au fil des années depuis l'instauration de la réforme RELEX.

8.43. Le mécanisme «espaces communs» a été conçu par la Commission de manière à apporter une réponse rapide aux demandes de la Russie en matière d'assistance à petite échelle.

8.44. La Commission et la Russie sont en train d'étudier les possibilités de créer un cadre pour le cofinancement de projets. Un nombre accru de projets cofinancés est déjà en cours, notamment avec l'Institut d'études européennes et le NDEP, de même que des programmes de subventions comme l'IBPP et les programmes de voisinage. À l'avenir, le gouvernement russe versera une contribution de 122 millions d'euros pour les programmes de coopération transfrontalières de l'IEVP (qui s'ajouteraient au financement de la Commission en faveur de ces mêmes programmes).

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.45. À ce jour, mis à part des contributions en nature, il n'y a aucun signe indiquant une implication financière plus importante des acteurs au niveau central, régional ou local. Même l'exigence de la fourniture de bureaux par les bénéficiaires est plus rarement imposée depuis l'audit précédent.

8.46. Comme par le passé, sans accroissement du cofinancement national des projets de la part de la Fédération de Russie, il reste difficile de renforcer le niveau d'engagement et d'appropriation.

L'évaluation s'est améliorée, mais la diffusion et la durabilité des résultats des projets restent faibles

8.47. Bien que les projets examinés n'aient pas été évalués individuellement par la Commission, la Cour reconnaît que la situation s'est généralement améliorée: depuis 2006, la délégation a entrepris un certain nombre d'évaluations ex post sectorielles, comme une étude d'impact sur la réforme de l'administration et de la fonction publiques ou des évaluations du soutien apporté par l'UE dans d'autres domaines.

8.48. Cependant, la diffusion des bons résultats était encore insuffisante dans le pays. L'implication des principaux partenaires de projet au niveau du gouvernement central a été particulièrement faible en la matière. Dans certains cas, des activités de diffusion ont été entreprises dans le cadre des projets, mais très peu l'ont été après leur clôture. Presque tous les sites web créés pour encourager la diffusion des résultats ont été abandonnés après l'achèvement des projets.

8.49. En 2007, la Commission a décidé que les chargés de suivi des projets externes devaient non seulement superviser les projets au cours de leur cycle de vie, mais également élaborer des rapports de suivi ex post. À l'avenir, ils devraient ainsi pouvoir rendre compte également des aspects de la durabilité, au moins de manière indicative.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.45. *Le cofinancement n'était pas une obligation légale de Tacis pendant la période 2000-2001 (au cours de laquelle a eu lieu l'identification pour les projets examinés par la Cour dans son rapport spécial n° 2/2006). Les possibilités de cofinancement de la Fédération de Russie au moment de la programmation étaient limitées et les mécanismes nécessaires n'étaient pas en place.*

La Commission se trouve devant la tâche consistant à adapter les exigences découlant des projets à une législation qui empêche tout citoyen étranger de travailler dans les locaux du gouvernement russe.

8.46. *Le nouvel instrument financier, l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), adopté en 2006, prévoit que l'aide doit normalement être cofinancée par le pays partenaire afin de s'assurer que ce dernier s'engage dans les différentes actions mises en œuvre et de veiller à ce qu'il ait le sens de l'appropriation.*

8.47. *La Commission a opté en pareils cas pour des évaluations sectorielles afin d'obtenir une vue plus complète de l'impact de l'aide de la CE dans ces secteurs spécifiques.*

8.48. *La Commission applique pour tous ses projets des lignes directrices strictes en matière de visibilité et de diffusion, conformément au manuel sur la communication et la visibilité des actions extérieures de la CE.*

Ce sont les bénéficiaires qui sont responsables de la disponibilité continue des informations et de leur diffusion après la clôture des projets.

8.49. *La Commission étudie la possibilité d'un recours standard au suivi ex post après l'évaluation de sa phase pilote.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.50. À ce jour, la durabilité des résultats des projets reste problématique. Rien n'indique que la Commission ait pris des mesures adéquates pour améliorer cet aspect au stade de la planification. Des déficiences ont été observées dans la plupart des projets examinés. Elles étaient, par exemple, dues au fait que les bénéficiaires au niveau central n'ont pas fait le nécessaire pour élaborer et adopter les lois, règles et règlements indispensables pour mettre en place des structures administratives durables. De plus, une absence de financement local des activités consécutives aux projets a souvent été constatée.

Conclusions et recommandations

8.51. Force est de constater que la Commission a pris des mesures pour améliorer l'efficacité de son aide destinée à la Russie. Il en résulte que la qualité des documents de planification est bien meilleure et que, depuis l'audit initial, des progrès ont été accomplis en termes d'obtention de résultats immédiats et de pertinence des projets par rapport aux réformes russes. Cependant, les actions correctrices entreprises par la Commission ne sont pas encore suffisantes pour renforcer l'appropriation et améliorer la durabilité des résultats des projets.

8.52. La Cour recommande à la Commission:

- a) de faire en sorte que, en principe, les mesures financées au titre de l'IEVP soient cofinancées et dotées de moyens humains adéquats par les bénéficiaires russes;
- b) de faire en sorte que, en principe, les mesures financées au titre de l'IEVP comportent des dispositions visant à assurer la durabilité des réalisations et la diffusion la plus large possible des résultats et des meilleures pratiques en Russie;
- c) de raccourcir le processus de planification afin de disposer d'un délai maximal pour la mise en œuvre des projets, et d'assurer une intervention rapide en cas de nécessité dans le contexte des réformes entreprises actuellement en Russie.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.50. La Commission considère que les projets examinés ont pour la plupart rempli leurs objectifs. En ce qui concerne la durabilité, la Commission a pris des mesures au stade de la planification au moyen de son système de contrôle de qualité. Le contrôle de qualité mené par les groupes d'appui à la qualité aux stades de l'identification et de la formulation — mécanisme reconnu par la Cour comme ayant eu une incidence positive sur la planification globale des projets — vise également à évaluer l'engagement et le sens de l'appropriation dont a fait preuve le gouvernement partenaire en ce qui concerne les actions proposées. Ainsi, depuis 2005, des garanties renforcées en matière de durabilité des projets sont déjà prévues au stade de la planification.

8.51. En ce qui concerne le sens de l'appropriation, dans le cas de la Russie, la Commission se sert du dialogue politique sur les espaces communs comme d'une base pour les initiatives de coopération et de soutien émanant des feuilles de route de 2005. Ainsi, la coopération financière après 2005 est axée sur les objectifs politiques déjà acceptés par les deux parties. Les constatations figurant dans les rapports relatifs au suivi axé sur les résultats des cinq dernières années font déjà état d'une hausse de la qualité dans la programmation et la mise en œuvre des projets dans la région orientale relevant de l'IEVP. La note moyenne enregistrée en 2007 pour la Russie en matière de suivi axé sur les résultats était de 2,94 sur 4, ce qui place les projets dans ce pays parmi les plus performants de la région IEVP orientale.

8.52. La Commission approuve la recommandation de la Cour et précise ce qui suit:

- a) Le nouvel instrument européen de voisinage et de partenariat prévoit que l'aide est normalement cofinancée par le pays partenaire. Comme il est indiqué plus haut, le gouvernement de la Fédération de Russie s'est déjà fortement engagé dans le financement des programmes pour lesquels un accord existe déjà.

(Voir les points 8.44, 8.45 et 8.46 ci-dessus).

- b) La Commission veille en particulier à ce que les réalisations et résultats des projets soient largement diffusés. Les efforts fournis pour susciter chez les partenaires aux projets une appropriation accrue (consultation avec les parties concernées aux stades de la programmation et de la planification, nouveaux mécanismes d'assurance de qualité) feront en outre que ces partenaires s'engageront davantage en faveur de la diffusion des résultats des projets après leur achèvement.
- c) L'implication des parties prenantes dans la phase de planification permet de mieux évaluer les exigences du calendrier et de les intégrer dans les paramètres généraux de la planification en vue d'une exécution efficace. L'initiative de la délégation en faveur du mécanisme «espaces communs» peut constituer un moyen souple permettant de réagir plus rapidement aux demandes d'assistance de la Russie.

(Voir les points 8.41, 8.42 et 8.43 ci-dessus).

ANNEXE 8.1

Évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance

Système concerné	Contrôles clés internes (services de la Commission)				Contrôles internes clés au sein des administrations nationales	Évaluation globale
	Contrôles ex ante des contrats et des paiements	Suivi des organismes chargés de la mise en œuvre des projets	Audits externes/audits de clôture des déclarations de coûts	Audit interne		
Office de coopération EuropeAid					S.O.	
Élargissement		S.O.				
Direction générale de l'aide humanitaire (ECHO)		S.O.			S.O.	

Légende:

	Efficace
	Partiellement efficace
	Inefficace
S.O.	Sans objet: ne s'applique pas ou n'a pas été évalué

Note: S'agissant des contrôles «partiellement efficaces», ce tableau doit être lu conjointement avec l'**annexe 8.2**, qui indique dans quels domaines des progrès ont été réalisés.

Résultats des tests des opérations

Sur la base de l'échantillon, estimation de la proportion des opérations affectées par une erreur	11 %
Taux d'erreur	Entre 2 et 5 %

Suivi des principales observations formulées dans le cadre de la déclaration d'assurance

Observation de la Cour	Mesure prise	Analyse de la Cour	Réponse de la Commission
Relations extérieures et développement			
<i>Faiblesses affectant les organismes chargés de la mise en œuvre</i>			
Comme les années précédentes, la Cour a constaté un niveau significatif d'erreur dans l'échantillon de paiements contrôlé au niveau des organismes chargés de la mise en œuvre. (Rapport annuel relatif à l'exercice 2006, points 8.9 et 8.10)	Les termes de référence des audits financiers devant être entrepris par les bénéficiaires ont été révisés.	Certains effets des nouveaux termes de référence se faisaient déjà sentir en 2007. Cependant, dans la mesure où ils ne sont devenus obligatoires qu'à partir d'octobre 2007, tous les avantages en découlant ne seront perceptibles qu'ultérieurement.	La Commission se félicite de l'observation de la Cour concernant l'amélioration de la qualité des rapports d'audit. Il convient toutefois de préciser ce qui suit: — les nouveaux termes de référence pour les audits financiers lancés par les bénéficiaires sont en vigueur pour tous les nouveaux contrats signés à compter de février 2006, — les nouveaux termes de référence pour les audits financiers lancés par la Commission sont disponibles depuis juillet 2007 et sont obligatoires depuis octobre 2007. Cependant, la Commission maintient que la version précédente des termes de référence utilisée jusqu'en 2007 était déjà d'une qualité suffisante pour permettre aux ordonnateurs de prendre les décisions qui conviennent.
<i>Informations sur les audits et sur leurs résultats</i>			
Ni les rapports sur la gestion de l'aide extérieure ni le système informatisé de gestion CRIS (système commun d'information RELEX) ne contiennent systématiquement des informations complètes sur les audits relatifs à des projets et sur leurs résultats. (Rapport annuel relatif à l'exercice 2006, points 8.22 et 8.23)	Le modèle de rapport qu'utilisent les délégations pour la mise en œuvre du plan d'audit annuel 2007 a été modifié. D'autres améliorations ont été apportées en ce qui concerne CRIS-Audit.	Des améliorations ont été constatées. Cependant, CRIS-Audit n'a été pleinement mis en œuvre qu'en 2007 et les audits gérés par les organismes chargés de la mise en œuvre des projets ne sont toujours pas inclus dans les rapports.	Tous les audits du plan annuel d'audit 2007, ainsi que les audits de l'année en cours, ont été saisis dans CRIS-Audit.
Élargissement			
<i>Système étendu de mise en œuvre décentralisée (EDIS)</i>			
Des faiblesses ont été constatées au niveau des systèmes de surveillance des administrations nationales en Roumanie et en Bulgarie, confirmées par les reports de la procédure d'agrément EDIS concernant Phare en Bulgarie. (Rapport annuel relatif à l'exercice 2006, point 9.19)	La Commission a mis en place un suivi étroit des progrès réalisés en matière de systèmes de gestion nationaux.	En dépit des mesures prises à cet égard, dans le cas de la Bulgarie, les travaux d'audit réalisés ont indiqué qu'il reste encore des progrès à accomplir au niveau des systèmes et contrôles de surveillance nationaux.	La Commission va continuer à surveiller attentivement les systèmes de gestion en étroite collaboration avec les autorités bulgares. Les mesures proposées feront l'objet d'un suivi et de contrôles rigoureux visant à vérifier qu'il en résulte les améliorations souhaitées.
Aide humanitaire			
<i>Audits externes</i>			
La majorité des audits sont réalisés auprès des services centraux des partenaires. La réalité des dépenses relatives aux projets pouvant être contrôlée plus efficacement sur le terrain, les contrôles sur place devraient être renforcés. (Rapport annuel relatif à l'exercice 2006, point 8.18)	Un nouveau contrat-cadre a été conclu en août 2006.	Malgré le nouveau contrat-cadre, en 2007, la majorité des audits étaient réalisés auprès des services centraux des partenaires.	La Commission a doublé le nombre d'audits sur le terrain par rapport à 2006. Une nouvelle augmentation de ces audits sur le terrain est considérée comme n'étant pas d'un bon rapport coût/efficacité.

CHAPITRE 9

Éducation et citoyenneté

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	9.1-9.4
Caractéristiques du groupe de politiques Éducation et citoyenneté	9.1-9.4
Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance	9.5-9.26
Étendue de l'audit	9.5-9.6
Légalité et régularité des opérations sous-jacentes	9.7-9.11
Évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance	9.12-9.24
Programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie	9.13-9.18
Fonds européen pour les réfugiés II et Fonds pour les frontières extérieures	9.19-9.21
Contrôles ex ante pour les dépenses relatives à la communication	9.22-9.23
Conclusion concernant les systèmes de contrôle et de surveillance	9.24
Conclusion générale et recommandations	9.25-9.26
Suivi des observations antérieures	9.27

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

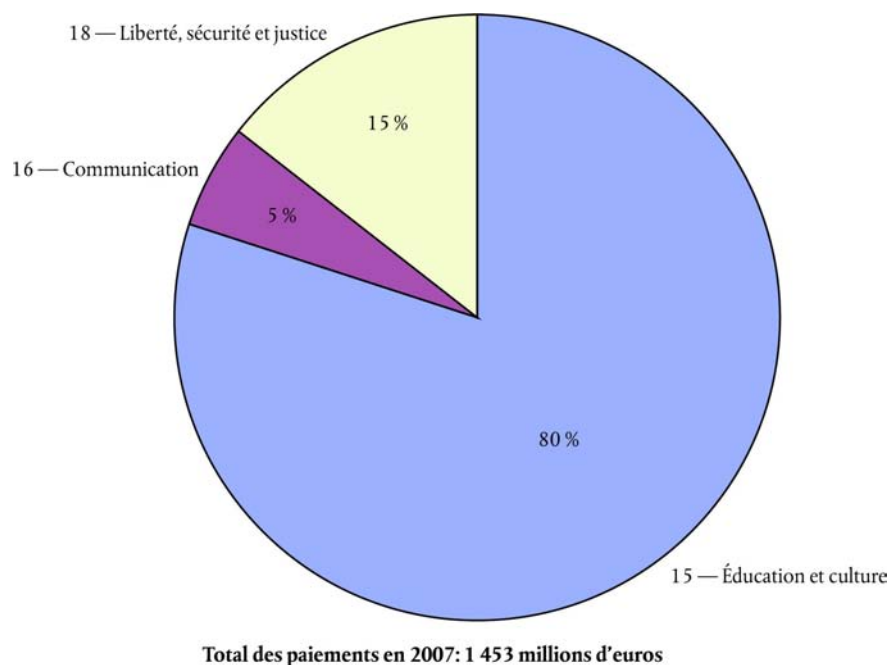
INTRODUCTION

Caractéristiques du groupe de politiques Éducation et citoyenneté

9.1. Le présent chapitre est consacré aux constatations de la Cour concernant le groupe de politiques Éducation et citoyenneté, qui comprend les domaines politiques suivants: 15 — Éducation et culture, 16 — Communication, et 18 — Liberté, sécurité et justice. En 2007, les engagements ont représenté un total de 1 888 millions d'euros (1 649 millions d'euros en 2006) et les paiements un total de 1 453 millions d'euros (1 569 millions d'euros en 2006). Le **graphique 9.1** montre la répartition des paiements par domaine politique. L'exécution budgétaire pour l'année 2007 a été marquée par l'introduction de nouveaux programmes pluriannuels dans le contexte du cadre financier 2007-2013 ⁽¹⁾.

9.1. En ce qui concerne les domaines politiques 15 et 18, la plupart des actes juridiques ont été adoptés à la fin 2007, ce qui a occasionné des contraintes spécifiques en termes d'exécution du budget et de lancement de nouveaux instruments financiers.

Graphique 9.1 — Éducation et citoyenneté — Ventilation des paiements (*) par domaine politique



(*) Dépenses administratives non comprises.

Source: Comptes annuels relatifs à l'exercice 2007.

⁽¹⁾ Sauf en ce qui concerne les dépenses relevant du domaine politique 16.

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.2. La Commission gère la plupart des dépenses selon le principe de la gestion centralisée indirecte ou de la gestion partagée, la mise en œuvre des actions étant déléguée, sous forme de programmes pluriannuels, à des agences nationales ou à des structures de gestion similaires dans les États membres ⁽²⁾. Les entités responsables dans ces derniers octroient des subventions et des marchés pour les projets ou mesures mis en œuvre par des bénéficiaires publics ou privés. Les subventions sont habituellement payées par tranches: une avance à la signature de la convention de subvention, suivie de paiements intermédiaires et/ou finals correspondant au remboursement des dépenses éligibles inscrites par les bénéficiaires dans leurs déclarations de coûts périodiques.

9.3. La mise en œuvre des programmes relevant du nouveau cadre financier s'est accompagnée d'un changement concernant la structure de contrôle interne, avec un degré de responsabilité accru pour les États membres ⁽³⁾. Ainsi, une autorité nationale est tenue de fournir une déclaration d'assurance concernant la gestion financière des dépenses dans l'État membre concerné. Par rapport aux années précédentes, les relations entre la Commission, l'agence nationale et l'autorité nationale se sont à présent clarifiées dans tous les États membres.

9.4. L'aide de l'UE dans les domaines de l'éducation et de la citoyenneté passe par une multiplicité de systèmes de financement concernant différents domaines thématiques et types de projets, comme les subventions accordées pour des actions en faveur de la citoyenneté ou de la mobilité dans les secteurs de l'éducation et de la formation. Les projets sont mis en œuvre non seulement par des organismes d'enseignement, mais aussi par des sociétés privées et des administrations publiques. Les bénéficiaires finals sont des particuliers, le plus souvent des citoyens de l'UE.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

9.2. Dans le domaine politique 15 — Éducation et culture, le budget est exécuté par la Commission en gestion centralisée indirecte avec les agences nationales (68 %) et une agence exécutive (22 %), ou directement par la Commission (7 %) et des agences de régulation (3 %).

9.3. La mise en œuvre du nouveau programme pluriannuel dans le domaine de l'éducation s'est accompagnée de l'instauration de l'approche du «contrôle unique», conformément à la feuille de route pour un cadre de contrôle interne adoptée par la Commission. Cette évolution a nécessité l'élaboration d'un cadre de contrôle commun et d'une stratégie de surveillance renouvelée par la Commission.

Le cadre réglementaire et contractuel définit les types de contrôles, les normes minimales en matière de contrôle interne, les prescriptions procédurales communes ainsi que la classification et le nombre minimal de vérifications effectuées par les agences nationales. Par ailleurs, la DG Éducation et culture (DG EAC) a mis l'accent sur la simplification, notamment pour la base de calcul des dépenses éligibles (large recours au financement à taux forfaitaire).

⁽²⁾ La gestion de plusieurs programmes, comme le Fonds européen pour les réfugiés et le Fonds pour les frontières extérieures, est toutefois partagée avec les États membres.

⁽³⁾ Notamment en ce qui concerne le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, géré par la direction générale de l'éducation et de la culture (DG EAC).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE
DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE**Étendue de l'audit**

9.5. L'appréciation spécifique repose sur:

- a) des tests de validation portant sur un échantillon statistique représentatif de 150 ⁽⁴⁾ paiements;
- b) une évaluation du fonctionnement des systèmes de contrôle et de surveillance mis en place pour le domaine politique de la communication ainsi que de ceux définis dans les décisions de l'UE qui concernent, respectivement, le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie ⁽⁵⁾, c'est-à-dire les dépenses relevant du domaine politique Éducation et culture, ainsi que le Fonds pour les frontières extérieures (FFE) et le Fonds européen pour les réfugiés (FER) II ⁽⁶⁾, c'est-à-dire les dépenses relevant du domaine politique Liberté, sécurité et justice. Les éléments ci-après des systèmes de contrôle et de surveillance ont été évalués:
 - i) les contrôles de surveillance de la Commission portant sur la certification ex ante ou l'évaluation des structures de gestion effectuées par les autorités des États membres;
 - ii) les systèmes de contrôle mis en place pour les dépenses en matière d'éducation et de culture ainsi que de communication;
- c) un suivi des principales observations formulées par la Cour dans ses récentes déclarations d'assurance.

9.5.

b)

- ii)** *Les systèmes de contrôle ex post relatifs au programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie 2007-2013 n'ont pas pu être évalués faute de paiements finals en 2007.*

⁽⁴⁾ Cet échantillon comprenait 104 paiements concernant l'éducation et la culture, 24 la liberté, la sécurité et la justice, et 22 la communication. 95 de ces paiements étaient des avances, et 55 des paiements intermédiaires et finals (dont 19 concernaient la communication) présentant un risque sensiblement plus élevé.

⁽⁵⁾ Ce programme, qui relève de la décision n° 1720/2006/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 327 du 24.11.2006, p. 45) et de la décision C(2007) 1807 final de la Commission, représentait 84 % des crédits d'engagement relatifs à l'éducation et à la culture pour l'exercice 2007.

⁽⁶⁾ Ces deux programmes, qui relèvent de la décision n° 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 144 du 6.6.2007, p. 22) pour le premier et des décisions 2004/904/CE du Conseil (JO L 381 du 28.12.2004, p. 52) et 2006/401/CE de la Commission (JO L 162 du 14.6.2006, p. 20) pour le second, représentaient 42 % des crédits d'engagement en matière de liberté, de sécurité et de justice pour l'exercice 2007.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

9.6. Compte tenu de la structure escomptée des dépenses pour l'exercice 2007, l'échantillon de paiements prélevé par la Cour pour les tests de validation a comporté 95 avances (7), dont 43 étaient soumises à des conditions classiques, généralement la signature d'un contrat. Pour les 52 avances restantes, des conditions supplémentaires s'appliquaient (8), par exemple l'évaluation par la Commission d'une déclaration d'assurance ex ante émise par l'État membre, accompagnée d'une description du système de gestion des agences nationales chargées de la gestion du programme «Éducation et formation tout au long de la vie».

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes

9.7. L'un des éléments importants concernant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes pour le groupe de politiques Éducation et citoyenneté est le bien-fondé des coûts déclarés. Les surdéclarations de dépenses par les bénéficiaires peuvent être la conséquence d'erreurs:

- a) concernant l'éligibilité: coûts non autorisés au regard de la réglementation;
- b) concernant la réalité des opérations: coûts non étayés par des éléments probants suffisants;
- c) de précision: coûts dont le montant n'a pas été correctement calculé.

9.8. La Cour a relevé un niveau significatif d'erreur affectant la légalité et/ou la régularité pour 21 % des paiements, à savoir 7 % correspondant à des erreurs quantifiables et 14 % à des erreurs non quantifiables. Certains paiements étaient affectés par plusieurs erreurs. Le **tableau 9.1** indique le nombre d'erreurs constatées pour chaque type de paiement, et le **tableau 9.2** le nombre d'erreurs par domaine politique.

9.8. Deux des erreurs relevées à la DG COMM reflètent des situations connues en avance par le management de cette direction générale, qui n'avait pas d'autre option que de les assumer, dans l'intérêt de la poursuite des actions menées. L'un de ces deux cas est une «exception» ayant fait l'objet d'une déclaration préalable au titre du standard interne 18.

Tableau 9.1 — Nombre d'avances et de paiements intermédiaires/finals affectés par des erreurs ou exempts d'erreurs

Paiements par type	Avances	Intermédiaires/ finals	Total
Paiements par niveau de régularité			
Paiements affectés par des erreurs graves	9	16 (*)	25
Paiements affectés par des erreurs limitées	2	4	6
Paiements exempts d'erreurs significatives	84	35	119
Total	95	55	150

(*) L'un de ces paiements a été géré par la DG Emploi.

(7) Au cours de l'exercice 2007, de nouveaux programmes clés ont été lancés au titre du cadre financier 2007-2013.

(8) Elles concernent des avances aux agences nationales qui, dans les États membres, sont chargées de la gestion des programmes «Éducation et formation tout au long de la vie» et «Jeunesse en action».

Tableau 9.2 — Nombre de paiements affectés par des erreurs ou exempts d'erreurs dans chacun des trois domaines politiques

Paiements par niveau de régularité	Paiements par domaine politique			
	EAC	LSJ	COMM	Total
Paiements affectés par des erreurs graves	13	7	5	25
Paiements affectés par des erreurs limitées	4	0	2	6
Paiements exempts d'erreurs significatives	87	17	15	119
Total	104	24	22	150

Légende:

EAC — Éducation et culture.

LSJ — Liberté, sécurité et justice.

COMM — Communication.

9.9. Parmi les erreurs constatées figuraient:

- a) l'imputation injustifiée de coûts indirects au projet (éligibilité);
- b) des coûts inéligibles (éligibilité);
- c) l'insuffisance des éléments probants à l'appui des dépenses déclarées (réalité des opérations);
- d) des engagements contractés par deux directions générales (DG Justice, liberté et sécurité et DG Éducation et culture) avant l'établissement de la décision de financement correspondante (le programme de travail annuel de ces DG) pour cinq agences communautaires.

9.10. Ce type d'erreurs survient dans le contexte d'un cadre juridique complexe faisant appel à de nombreux critères d'éligibilité (parfois peu clairs). À l'instar des années précédentes, la Cour a constaté que les bénéficiaires sont rarement en mesure de justifier de manière appropriée les frais de personnel. Comme l'indiquent les tableaux ci-dessus, les paiements intermédiaires et finals sont davantage affectés par des erreurs que les avances (sur l'ensemble des paiements intermédiaires ou finals contrôlés, près d'un sur quatre était affecté par des erreurs graves). Cela explique également pourquoi des erreurs relativement plus nombreuses ont été relevées parmi les paiements autorisés dans le domaine politique de la communication, où la plupart des paiements sélectionnés étaient intermédiaires ou finals.

9.11. Se fondant sur ses travaux d'audit, la Cour conclut que les paiements effectués concernant le groupe de politiques Éducation et citoyenneté sont affectés par un niveau significatif d'erreurs en matière de légalité et/ou de régularité. Selon les estimations de la Cour, le taux d'erreur se situe entre 2 % et 5 % (voir **annexe 9.1**).

9.10. Les erreurs qui concernent la DG EAC ont trait aux paiements finals d'actions relevant de l'ancien cadre légal ⁽¹⁾.

La conception des nouveaux programmes 2007-2013 a tenu compte des recommandations formulées les années précédentes par la Cour des comptes en faveur de la simplification des règles et du large recours au financement à taux forfaitaire, ce qui devrait réduire le taux d'erreur à l'avenir.

⁽¹⁾ Les résultats des contrôles ex post réalisés par la DG EAC, qui figurent dans son rapport annuel d'activités 2007, ne mettent pas en évidence un niveau significatif d'erreur.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance

9.12. La Commission a délégué une partie importante de la gestion des projets financés par ses subventions à des entités dans les États membres. Un grand nombre d'erreurs concernant la légalité et la régularité des opérations ne peuvent être détectées (et donc corrigées) que par le biais de contrôles sur place. Toutefois, réaliser de tels contrôles chaque année pour chaque projet entraînerait des coûts prohibitifs. Le système de contrôle et de surveillance relatif aux dépenses dans le domaine de l'éducation et de la culture pour la période de programmation 2000-2006 reposait en grande partie sur des contrôles ex post effectués sur place. L'examen par la Cour des contrôles ex post réalisés en 2007 dans le cadre de ce système n'a révélé aucune faiblesse significative. S'agissant de la période correspondant au cadre financier 2007-2013, la Commission s'efforce, pour ses systèmes de contrôle et de surveillance, et notamment en ce qui concerne les dépenses liées à l'éducation et à la culture, de s'appuyer davantage sur ceux mis en œuvre par les États membres. La déclaration d'assurance préalable et la déclaration d'assurance annuelle a posteriori fournies par les autorités nationales pour les dépenses de l'UE gérées par les États membres constituent des éléments importants de ce processus.

Programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie

9.13. Le système actuel du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie repose, entre autres ⁽⁹⁾, sur une déclaration d'assurance préalable et sur une déclaration d'assurance annuelle a posteriori concernant la qualité de la gestion par les agences nationales que l'autorité nationale dans les États membres est tenue de fournir, ainsi que sur les visites de suivi effectuées à cet égard par la Commission dans les États membres. Selon ce système, la Commission accepte sous condition (c'est-à-dire avec réserves) ou rejette la déclaration préalable. En cas d'acceptation conditionnelle, la Commission peut décider de prendre des mesures de précaution applicables à sa relation contractuelle avec l'agence nationale.

9.14. En 2007, la Commission a procédé à une évaluation des déclarations préalables d'assurance présentées par les États membres. L'achèvement de ce processus d'évaluation était requis avant tout engagement dans une relation contractuelle avec les agences nationales.

9.12. *La stratégie actuelle de la DG EAC en matière de surveillance repose sur une série de contrôles, et notamment les contrôles sur place.*

Par ailleurs, la DG EAC a procédé ces dernières années à des audits des systèmes de l'ensemble des agences nationales, ainsi qu'à plusieurs visites de suivi. Ces visites sur place ont permis à la Commission d'avoir une image précise du fonctionnement des agences nationales en 2007, au début du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie.

9.13. *Pour concevoir le nouveau système de contrôle et de surveillance et évaluer les structures de gestion présentées par les autorités nationales, la Commission a tenu compte des recommandations formulées les années précédentes par la Cour des comptes et de l'expérience qu'elle a tirée des audits de systèmes et des visites de suivi.*

⁽⁹⁾ Le système de contrôle comprend principalement les contrôles primaires effectués par les agences nationales, les contrôles secondaires effectués par les autorités nationales et la supervision de la Commission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.15. La Cour a examiné le processus d'évaluation relatif aux déclarations préalables. Elle a conclu que la mise en œuvre, en 2007, de la procédure de déclaration préalable ne fournissait qu'une assurance limitée quant à la qualité de la gestion des dépenses en cause pour ce même exercice (voir point 9.16). Néanmoins, elle considère que si le système tel qu'il est conçu est correctement mis en œuvre, il pourrait constituer à l'avenir une base appropriée pour l'assurance.

9.16. La Cour a constaté les déficiences suivantes dans la procédure de déclaration préalable:

- a) les approches suivies par les autorités nationales afin d'obtenir une base pour la déclaration d'assurance préalable sont diverses, et le niveau d'informations communiquées en ce qui concerne les procédures appliquées par ces autorités varie. La Commission n'a donc pas accordé le même degré de confiance à ces déclarations;
- b) lors de son évaluation, la Commission s'est bornée à un contrôle documentaire des systèmes et des vérifications; elle n'en a donc pas vérifié le fonctionnement effectif;
- c) pour chacun des États membres, la Commission a approuvé les déclarations avec différentes réserves nécessitant des mesures correctrices avant la fin de 2007. Le nombre de réserves était de 329 pour les 39 agences, et il variait de 3 à 13 selon l'agence. Parmi ces réserves, certaines concernaient des éléments clés du contrôle interne tels que la séparation des fonctions, l'établissement d'une fonction d'audit interne et le fonctionnement des systèmes financiers. S'agissant de ces réserves, la Commission n'a pas appliqué de mesures de précaution à sa relation contractuelle avec les agences concernées, comme le prévoit sa décision applicable en la matière. Les actions correctrices n'ont pas fait l'objet d'un suivi rigoureux, les délais ont souvent été dépassés et un nombre important (240) de réserves n'avaient pas encore été levées fin 2007;

RÉPONSES DE LA COMMISSION

9.15. Le système de surveillance de la DG EAC comprend: (a) des visites de suivi à compter de 2007, (b) un examen des déclarations d'assurance annuelles (y compris des rapports d'activités et des rapports financiers à présenter pour avril 2008), (c) des vérifications sur place des méthodes appliquées pour les contrôles nationaux et (d) des audits financiers.

Le système prévu dans la base légale du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie 2007-2013 constitue une évolution du système de 2000-2006, qui prend en considération les recommandations formulées par la Cour. Les vérifications opérées les années précédentes par la Commission ainsi que celles réalisées en 2007 ont amené la DG EAC à conclure que les systèmes de contrôle fournissent une assurance raisonnable, même si des améliorations importantes s'imposent quant à l'application du système de contrôle au niveau des vérifications opérées par les autorités nationales.

9.16.

- a) Le cadre réglementaire n'empêche pas la Commission d'accepter les différents systèmes de contrôle mis en place par les États membres, pour autant que certains objectifs soient atteints. La Commission n'a donc pas imposé de modèle unique. Toutefois, sur la base d'une première expérience en matière de déclarations, la Commission a précisé les objectifs de contrôle applicables aux vérifications effectuées par les autorités nationales dans des lignes directrices transmises aux États membres en février 2008.
- b) La DG EAC a entamé les contrôles sur place en octobre 2007, qui vont se poursuivre en 2008 et au cours des années à venir. Les premiers résultats des contrôles sur place démontrent l'efficacité du contrôle documentaire global effectué.
- c) Selon la classification de la DG EAC ⁽²⁾, l'audit interne constitue une nouvelle exigence et l'absence de ce contrôle au début des opérations n'est pas jugée déterminante pour les nouveaux programmes. Les réserves relatives à la séparation des fonctions et au fonctionnement des systèmes financiers sont soumises à un suivi et feront l'objet d'un rapport en temps utile (voir ci-dessous). La DG EAC a adopté une approche proactive et lorsque des «blocages» ont été décelés, ils ont été expliqués, examinés et résolus avec l'aide des autorités nationales avant l'acceptation de l'agence nationale et la signature de l'engagement juridique, ce qui permet d'éviter un rapport formel de non-acceptation.

Des mesures de prévention ont été prises dans certains cas, afin d'empêcher le paiement du premier préfinancement jusqu'à la mise en œuvre effective de la mesure correctrice convenue avec les autorités nationales.

⁽²⁾ La classification des réserves reposait sur la conformité au guide des agences nationales et sur les éléments clés des contrôles mentionnés à l'article 18, paragraphe 7, de la convention CE/AN.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- d) certains critères retenus par la Commission dans le cadre de la procédure d'évaluation n'ont pas été définis de manière adéquate, ce qui a rendu incertain le sens à donner à l'«achèvement du processus d'évaluation» et le choix des mesures de précaution susceptibles d'être prises.

Compte tenu du calendrier très serré (adoption de la base légale en décembre 2006 et, par conséquent, adoption en 2007 du cadre réglementaire et contractuel qui en découle), la plupart des déclarations ex ante ont été évaluées durant la seconde moitié de 2007. Dès lors, la DG EAC considère que le fait d'avoir pu clôturer plus du tiers des réserves pour la fin de 2007 constitue une réussite. Les réserves feront l'objet d'un suivi dans le cadre de l'exercice d'évaluation de la déclaration d'assurance annuelle.

- d) *La DG EAC estime que le suivi de la qualité des systèmes de gestion est une activité continue et a mis en place des mesures de surveillance appropriées à cet effet. L'acceptation d'une agence nationale est officialisée dans une lettre signée par le directeur général.*

Si la Commission juge qu'il est risqué de lancer un programme alors que certaines réserves ne sont pas encore levées, elle a le pouvoir discrétionnaire de prendre des mesures conservatoires, comme le blocage du premier préfinancement en faveur des agences nationales.

La DG EAC a pour objectif d'adapter, en s'appuyant sur les résultats de ses contrôles et sur une approche fondée sur les risques, les outils et procédures de gestion contractuelle et financière afin de limiter au maximum les risques relevés par la Cour.

9.17. Ces déficiences réduisent la valeur de la procédure de déclaration préalable en tant qu'élément du système de contrôle et de surveillance. Les déficiences des systèmes de contrôle interne mises en évidence dans les réserves mentionnées au point 9.16, point c), en particulier, représentent un risque concernant la légalité et la régularité des paiements aux bénéficiaires finals et les futurs paiements aux agences nationales. Les réserves doivent systématiquement faire l'objet de visites de suivi, et la procédure de déclaration annuelle a posteriori doit être étroitement supervisée par la Commission afin d'obtenir l'assurance qu'à l'avenir les agences nationales satisfont aux exigences minimales en matière de gestion et de contrôle des dépenses.

9.17. *La DG EAC est convaincue que les mesures mises en place en vue de renforcer les contrôles nationaux produiront pleinement leurs effets dans le contexte de la déclaration annuelle. En outre, un système de corrections financières est inscrit dans les instruments juridiques.*

9.18. Les déclarations annuelles d'assurance a posteriori ⁽¹⁰⁾ pour 2007 devaient être fournies par les autorités nationales des États membres pour le 30 avril 2008; elles seront donc évaluées par la Cour dans le cadre de l'audit DAS 2008.

9.18. *Fin juin 2008, la DG EAC avait reçu 85 % des rapports annuels et 50 % des déclarations annuelles concernant le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, et elle avait commencé à les évaluer. Des lettres de rappel officielles ont été envoyées par le directeur général aux autorités nationales et aux agences nationales qui ne respectaient pas leurs obligations. Ces mesures se sont accompagnées de la suspension des paiements de la subvention de fonctionnement dans les cas où les rapports finaux faisaient défaut.*

⁽¹⁰⁾ Cette déclaration fournira une assurance quant à la fiabilité des procédures et systèmes financiers des agences nationales ainsi qu'à l'exactitude de leurs comptes; elle fournira également l'assurance que les ressources assignées ont été utilisées conformément à leur destination et que les systèmes de contrôle garantissent la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Fonds européen pour les réfugiés II et Fonds pour les frontières extérieures

9.19. La Cour a examiné l'évaluation préliminaire, par la Commission, des systèmes de contrôle et de surveillance mis en place par les États membres pour le Fonds européen pour les réfugiés II (FER II), établi en 2005 et toujours opérationnel en 2007.

9.20. L'évaluation par la Commission, qui repose sur des informations fournies par les États membres, est toujours en cours sous forme de visites de suivi effectuées auprès de ceux-ci. Sa valeur en tant qu'instrument permettant de garantir la conformité des systèmes de contrôle et de surveillance des États membres avec le cadre réglementaire est réduite par:

- a) des insuffisances au niveau des descriptions des procédures de gestion et de contrôle fournies par les États membres;
- b) le nombre limité de visites de suivi dans les États membres [fin 2007, des visites avaient été effectuées dans 10 États membres sur 26 ⁽¹¹⁾] et le fait que la plupart d'entre elles n'ont pas été réalisées dans les 12 mois suivant la présentation des descriptions des systèmes, comme l'exigent les règles de l'UE;
- c) la procédure de suivi des progrès accomplis par les États membres en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures correctrices devrait être plus systématique.

9.20.

- a) *La Commission a amélioré le format de la description des systèmes de gestion et de contrôle pour les Fonds des perspectives financières 2007-2013. Cet effort s'est accompagné de la mise en place de lignes directrices renforcées pour les États membres et de la constitution d'une équipe chargée d'analyser la conformité des systèmes des États membres.*
- b) *Un plan d'action ⁽³⁾ est en cours d'exécution afin de finaliser les visites non réalisées en 2007 avant septembre 2008. La couverture partielle des visites sur place doit s'apprécier également en fonction des contraintes liées à la mise en place des nouveaux Fonds en gestion partagée 2007-2013 et de la préparation de l'apurement des comptes de la Schengen Facility, instrument financier considéré comme un risque majeur de 2004 à 2008. Par ailleurs, la couverture partielle des visites sur place est en partie compensée par la connaissance des systèmes mis en œuvre par les États membres pour le FER I au travers de visites sur place et/ou d'audits réalisés entre 2005 et 2007.*

⁽¹¹⁾ Le Danemark ne participe pas au FER II.

⁽³⁾ Voir le rapport annuel d'activités 2007 de l'ordonnateur délégué de la DG JLS.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

9.21. Étant donné que les descriptions des systèmes de contrôle et de surveillance des États membres concernant le Fonds pour les frontières extérieures (FFE) n'ont été fournies à la Commission qu'au cours du dernier trimestre 2007 ⁽¹²⁾, celle-ci n'a pu évaluer les systèmes des États membres pour la fin de l'année 2007. Par conséquent, aucun transfert de fonds n'a été effectué en faveur des autorités responsables dans les États membres au cours de l'exercice 2007 ⁽¹³⁾.

Contrôles ex ante pour les dépenses relatives à la communication

9.22. Avant de rembourser les dépenses déclarées en ce qui concerne les paiements intermédiaires et finals en faveur des projets, la Commission effectue un contrôle documentaire des déclarations de coûts transmises par les bénéficiaires.

9.23. S'agissant des dépenses relatives à la communication, pour lesquelles la plupart des paiements de l'échantillon étaient des paiements intermédiaires ou finals présentant un risque plus élevé, la Cour a constaté que 7 des 12 erreurs qu'elle a détectées auraient dû être mises au jour par la Commission dans le cadre de ses contrôles ex ante.

Conclusion concernant les systèmes de contrôle et de surveillance

9.24. Après avoir évalué les contrôles de surveillance réalisés par la Commission (voir points 9.12 à 9.23) pour les dépenses relevant du domaine politique Éducation et culture et pour le FER II, la Cour estime qu'ils sont partiellement efficaces. S'agissant du FFE, elle ne peut formuler aucune conclusion, car les descriptions des systèmes de contrôle et de surveillance des États membres n'ont pas été transmises à la Commission en temps utile. Le système de contrôles ex ante pour les dépenses relatives à la communication est jugé inefficace ⁽¹⁴⁾. L'**annexe 9.1** présente une synthèse des résultats de l'évaluation, effectuée par la Cour, d'une sélection de systèmes de contrôle et de surveillance.

9.22. Il est procédé à des contrôles ex ante pour tous les paiements dans le domaine des dépenses liées à la communication.

9.23. Il sera procédé à un suivi de ces erreurs et les mesures correctives nécessaires seront arrêtées. Sur le plan systémique, la DG COMM avait déjà introduit une réserve dans son rapport annuel d'activités en raison du manque de supervision et a arrêté les mesures d'assainissement nécessaires, la première d'entre elles étant la création, le 1^{er} novembre 2007, d'une unité de contrôle, à laquelle le contrôle ex ante de deuxième niveau est désormais rattaché, qui développe également une fonction de contrôle ex post, y compris des contrôles sur place.

9.24. L'évaluation de la déclaration ex ante relative au programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie est le point de départ d'un processus qui sera complété par l'évaluation de la déclaration annuelle à compter de 2008 et la pleine mise en œuvre de l'éventail de contrôles de surveillance.

L'évaluation de la Cour selon laquelle les contrôles ex ante pour les dépenses liées à la communication sont inefficaces repose sur une analyse de paiements intermédiaires et finals essentiellement, alors que 63 % des paiements sélectionnés pour le groupe de politiques Éducation et citoyenneté sont des avances. Cette appréciation devrait être mise en relation avec le fait que les paiements finals sont exposés à un risque plus élevé que les avances, qui sont éligibles dès la signature du contrat.

Des mesures ont été prises et continueront à être prises en vue d'améliorer le niveau général des contrôles.

⁽¹²⁾ Sauf pour l'Italie, le Luxembourg et Malte, qui, en décembre 2007, n'avaient pas fourni les documents requis.

⁽¹³⁾ Les crédits de paiement pour 2007 représentaient 95 millions d'euros.

⁽¹⁴⁾ Un système de contrôles ex post n'a été mis en place qu'en novembre 2007. La DG Communication a créé une fonction de contrôle ex post centralisée le 1^{er} novembre 2007 et a commencé à effectuer des contrôles sur place en 2008.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Conclusion générale et recommandations

9.25. À l'issue de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les paiements sous-jacents relevant du groupe de politiques Éducation et citoyenneté sont affectés par un niveau significatif d'erreurs concernant la légalité et/ou la régularité. Sur la base de son évaluation, la Cour considère que les systèmes de contrôle et de surveillance étaient partiellement efficaces.

9.26. La Cour recommande à la Commission de prendre les mesures suivantes:

- a) améliorer son évaluation préliminaire des systèmes de contrôle et de surveillance mis en place par les États membres dans le cadre du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie ainsi que pour le FER ⁽¹⁵⁾, par le biais de visites de contrôle plus nombreuses, qui aient pour objectif premier de vérifier l'existence et la mise en œuvre des procédures et des contrôles de gestion tels qu'ils sont décrits par les États membres;
- b) renforcer au fil du temps la qualité des contrôles ex ante portant sur les dépenses relatives à la communication, par un recours systématique à des listes de vérification appropriées.

9.25. De nombreuses erreurs décelées par la Cour ont trait aux paiements d'actions relevant des précédents programmes-cadres dans le domaine de l'éducation et de la culture. La conception des nouveaux programmes 2007-2013 dans ce domaine a tenu compte de la recommandation de la Cour des comptes en faveur de la simplification des règles et du large recours au financement à taux forfaitaire, ce qui devrait réduire le taux d'erreur à l'avenir. Le manque de surveillance concernant les dépenses liées à la communication n'avait pas échappé à la Commission. Une réserve avait été émise dans le rapport annuel d'activités. Des contrôles ex post ont désormais été mis en place, et notamment des contrôles sur place.

9.26.

- a) Pour le Fonds pour les réfugiés II, un plan d'action, défini dans le rapport annuel d'activités 2007 de l'ordonnateur délégué de la DG JLS, est en cours d'exécution afin de finaliser les visites non réalisées en 2007 avant septembre 2008.

En ce qui concerne le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, la mise en œuvre de cette recommandation fait partie intégrante de la stratégie pluriannuelle en matière de surveillance entamée en 2007. Le cycle ne sera complété que par l'analyse de la déclaration d'assurance annuelle en 2008 et les contrôles associés.

- b) Il est déjà fait usage des listes de vérification. Afin que celles-ci soient utilisées de manière plus cohérente et que la qualité des vérifications soit améliorée avant un paiement, une formation plus poussée sera dispensée aux ordonnateurs subdélégués, aux chefs d'administration et au personnel opérationnel.

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

9.27. Les résultats du suivi, par la Cour, des principales observations formulées dans les déclarations d'assurance de ces dernières années figurent à l'**annexe 9.2**. Ces observations concernent l'absence, au sein de la DG EAC, d'un système fiable d'informations de gestion pour les paiements tardifs et le partage des résultats des contrôles ex post, susceptibles d'accroître l'efficacité et l'efficacité de ces derniers.

9.27. La Commission renvoie à ses réponses en annexe 9.2.

⁽¹⁵⁾ En 2008, le FER III succédera au FER II.

ANNEXE 9.1

Évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance

Système en cause	Contrôle interne clé				Évaluation globale
	Évaluation par la Commission de la déclaration d'assurance préalable	Déclaration d'assurance a posteriori	Contrôles ex ante portant sur les paiements	Contrôles/audits ex post	
Programmes pour l'éducation et la culture (2000-2006)	s.o.	s.o.			
Programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie		s.o.		s.o.	
Fonds pour les frontières extérieures	n'a pu être évalué				
Fonds européen pour les réfugiés II		s.o.		s.o.	
DG COMM	s.o.	s.o.		s.o.	

Légende

	Efficace
	Partiellement efficace
	Inefficace
s.o.	Sans objet: ne s'applique pas ou n'a pas été évalué.

Résultat des tests des opérations

Sur la base de l'échantillon, estimation de la proportion d'opérations affectées par une erreur	21 %
Taux d'erreur	Entre 2 % et 5 %

Suivi des principales observations formulées dans le cadre de la déclaration d'assurance

Observation de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse de la Commission
1. Paiements tardifs par la Commission			
1.1. La DG EAC ne dispose pas d'informations de gestion fiables en ce qui concerne ses paiements tardifs. (Rapport annuel relatif à l'exercice 2004, point 6.27; rapport annuel relatif à l'exercice 2005, point 7.10; rapport annuel relatif à l'exercice 2006, point 7.29 et annexe 7.1).	Depuis le début 2007, la DG EAC élabore un rapport relatif aux indicateurs financiers qui comprend une section sur les paiements tardifs. Ce rapport mensuel est transmis au conseil d'administration.	La DG EAC devrait faire en sorte que des mesures appropriées soient prises en temps opportun sur la base des informations figurant dans ce rapport.	Outre les statistiques relatives aux retards de paiement apparaissant dans ABAC après que le paiement effectif a eu lieu, un rapport sur les paiements qui restent à effectuer est présenté aux directeurs de la task-force, de même qu'une analyse au niveau des unités opérationnelles. Ce compte rendu mensuel a permis de réduire considérablement les paiements tardifs tant en nombre qu'en volume.
2. Le partage des résultats peut accroître l'efficacité et l'efficacité des contrôles ex post			
2.1. Comme pour les contrôles documentaires ex ante, le partage des résultats peut accroître l'efficacité et l'efficacité des contrôles ex post. La Cour a constaté que la DG EAC ne communique pas systématiquement les résultats à d'autres DG et n'a établi aucune procédure. En novembre 2006, la Commission a mis en place un système de suivi des audits pour permettre à tous ses services d'enregistrer les résultats de leurs audits dans une base de données centrale accessible à toutes les directions générales. La Cour a examiné dans quelle mesure cet outil était utilisé et a constaté que la DG EAC ne s'en servait pas encore. (Rapport annuel relatif à l'exercice 2006, points 7.18-7.23).	En réponse à l'observation de la Cour et dans le cadre du plan d'action pour un cadre de contrôle interne intégré, la Commission a décidé d'intégrer les données relatives à l'audit dans son système financier et comptable, afin de faciliter la coordination des audits et le partage des résultats entre les DG. En 2007, cependant, la DG EAC n'avait pas encore mis en place les procédures nécessaires. En avril 2008, elles devaient encore être formalisées de manière à inclure le partage rétroactif des résultats des audits ex post clôturés en 2007 par l'intermédiaire du système ABAC.	La DG EAC devrait terminer au plus tôt le partage des résultats pour l'ensemble des audits ex post clôturés en 2007 et garantir l'application cohérente de cette procédure pour les audits ex post à venir.	Le personnel a reçu une formation à l'outil ABAC et un droit d'accès. Les informations relatives à l'audit peuvent désormais être saisies dans le système, comme exigé au niveau de la Commission.

CHAPITRE 10

Affaires économiques et financières

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Vue d'ensemble	10.1
Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance	10.2-10.35
Introduction	10.2-10.15
Étendue de l'audit	10.4-10.5
Caractéristiques du domaine politique	10.6-10.9
Principaux risques en matière de légalité et de régularité	10.10-10.15
Constatations	10.16-10.31
Légalité et régularité des opérations sous-jacentes	10.16-10.19
Évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance	10.20-10.31
Conclusion générale et recommandations	10.32-10.34
Éléments de suivi	10.35
Résultats de l'audit du Fonds de garantie relatif aux actions extérieures	10.36-10.39
Résultats de l'audit de la CECA en liquidation	10.40-10.42
Suivi des observations antérieures	10.43

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

VUE D'ENSEMBLE

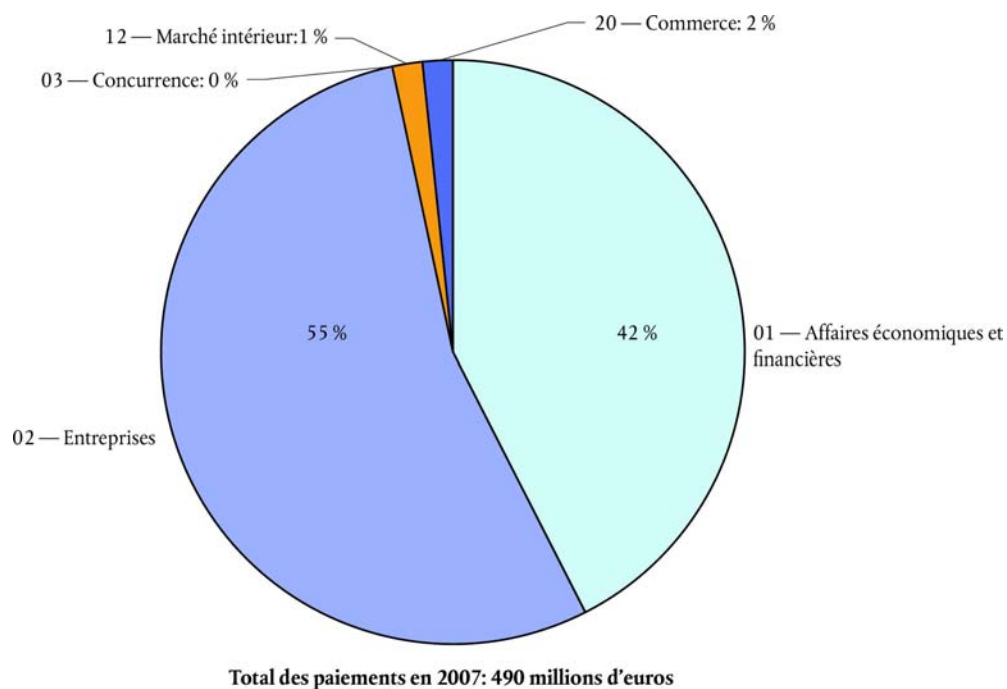
10.1. Le chapitre 10 comporte quatre parties: l'appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance (points 10.2 à 10.34), les résultats des audits récurrents concernant le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (points 10.36 à 10.39) ainsi que la Communauté européenne du charbon et de l'acier en liquidation (points 10.40 à 10.42) et, enfin, le suivi des observations des années antérieures.

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE

Introduction

10.2. Le présent chapitre porte sur les constatations de la Cour relatives au groupe de politiques Affaires économiques et financières, qui comporte les domaines politiques suivants: 01 — Affaires économiques et financières, 02 — Entreprises, 03 — Concurrence, 12 — Marché intérieur et 20 — Commerce. En 2007, les engagements s'élevaient à 697 millions d'euros au total (contre 639 millions d'euros en 2006), les paiements à 490 millions d'euros (contre 501 millions d'euros en 2006). Le **graphique 10.1** présente la ventilation des paiements par domaine politique. Des informations plus détaillées concernant les dépenses de l'exercice figurent à l'**annexe I** du présent rapport.

Graphique 10.1 — Affaires économiques et financières — ventilation des paiements par domaine politique



Source: Comptes annuels relatifs à 2007.

Note: Le titre 03 — Concurrence représente en réalité 0,1 %.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

10.3. S'agissant des paiements, les deux principaux domaines d'activité sont les domaines politiques Entreprises (266 millions d'euros) et Affaires économiques et financières (208 millions d'euros). Dans le cadre de l'exécution du budget pour l'exercice 2007, de nouveaux programmes pluriannuels relevant du cadre financier 2007-2013 ont été mis en œuvre. Les paiements correspondant à ces nouveaux programmes sont toutefois encore limités, mais ils augmenteront progressivement au cours des années à venir.

Étendue de l'audit

10.4. L'appréciation spécifique repose sur:

- a) des tests de validation portant sur un échantillon statistique représentatif d'une opération d'engagement et de 55 opérations de paiement effectuées par la Commission en 2007. Ces tests ont comporté une évaluation de procédures d'appel de propositions et d'appel d'offres;
- b) une évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance, notamment des suivants:
 - les contrôles documentaires ex ante portant sur des paiements relatifs à des marchés publics, effectués par la Commission,
 - les contrôles documentaires ex ante portant sur des paiements relatifs à des aides, effectués par la Commission,
 - les certificats d'audit concernant les déclarations de coûts liés aux projets fournis par des auditeurs indépendants,
 - les contrôles ex post dans le cadre de la stratégie commune d'audit du sixième programme-cadre (6^e PC).

10.5. L'échantillon statistique représentatif de 55 opérations de paiement comportait 15 avances et 40 paiements intermédiaires, finals ou uniques; sur les 40 paiements, 8 ont été contrôlés au niveau du bénéficiaire. S'agissant de ces derniers paiements, il n'a été possible de recueillir suffisamment d'éléments probants que sur place. Les autres opérations de paiement ont pu être contrôlées sur la base des documents disponibles au niveau de la Commission.

Caractéristiques du domaine politique

10.6. L'audit a porté sur des paiements relatifs à un grand nombre de domaines politiques ou de (sous-)programmes différents. Le **tableau 10.1** présente tous ceux pour lesquels les paiements dépassent 20 millions d'euros ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Aucun paiement de ce type n'a été effectué pour les domaines politiques Concurrence, Marché intérieur et Commerce.

Tableau 10.1 — Paiements dépassant 20 millions d'euros concernant les principaux domaines politiques ou (sous-)programmes relevant du domaine politique ayant fait l'objet d'un contrôle en 2007

Titre du budget	Domaine politique ou (sous-)programme	Paiements effectués en 2007 (en millions d'euros)	En pourcentage de la totalité des paiements
02	6 ^e programme-cadre pour la recherche et le développement technologique	75,60	15,4 %
01	Instruments financiers prévus dans le cadre du programme pluriannuel	71,60	14,6 %
01	Instruments financiers relevant du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité	71,40	14,6 %
02	Financement des agences traditionnelles	52,40	10,7 %
01	Augmentation du capital du FEI	30,63	6,3 %
02	7 ^e programme-cadre pour la recherche et le développement technologique	28,01	5,7 %
01	Assistance macroéconomique	20,21	4,1 %
02	Fourniture interopérable de services paneuropéens d'administration en ligne aux administrations publiques, aux entreprises et aux citoyens (IDABC)	20,16	4,1 %
Total		370,01	75,5 %

10.7. La majeure partie des paiements sont des aides versées aux bénéficiaires finals. Toutefois, pour une part importante des opérations de paiement contrôlées, les dépenses sous-jacentes ont été encourues à l'issue de procédures de passation de marchés. S'agissant de l'échantillon d'opérations de paiement ayant fait l'objet des tests de validation, 29 des opérations sélectionnées concernaient des aides et huit autres portaient sur des paiements effectués sur des comptes fiduciaires au titre du programme pluriannuel et du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité. Sur l'ensemble des opérations de paiement contrôlées, 15 concernaient des marchés publics. Les trois autres opérations de paiement contrôlées portaient sur la participation à l'augmentation du capital du Fonds européen d'investissement (FEI).

10.8. La gestion des dépenses se fait essentiellement de manière directe et centralisée. Toutefois, les principaux programmes relevant du domaine politique Affaires économiques et financières, à savoir les instruments financiers relevant du programme pluriannuel et du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité, font l'objet d'une gestion indirecte et centralisée dans le premier cas, d'une gestion conjointe dans le second. Ces programmes sont gérés par le FEI dans le cadre d'«accords fiduciaires et de gestion».

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

10.9. Compte tenu de la nature spécifique de ces instruments financiers, le contrôle des paiements de la Commission au FEI s'est limité au transfert des fonds sur les comptes fiduciaires ⁽²⁾. Ceux-ci sont utilisés par le FEI pour la mise en œuvre des programmes.

Principaux risques en matière de légalité et de régularité

10.10. Certaines aides sont versées sur présentation des déclarations de coûts par les bénéficiaires ⁽³⁾. S'agissant de la légalité et de la régularité des aides, le principal risque est lié à la surestimation des déclarations de coûts et à la non-détection de celle-ci lors des contrôles de la Commission.

10.10. *Le risque de surdéclaration de coûts par les bénéficiaires découle en grande partie de la complexité inhérente aux mécanismes de financement prévus par le cadre réglementaire applicable, qui sont fondés sur le remboursement des coûts réels. Les erreurs qui en résultent peuvent être essentiellement décelées à l'aide de contrôles sur place et sur pièces. Par conséquent, la Commission a adapté son système de contrôle interne afin de renforcer l'assurance quant à la légalité et à la régularité des dépenses sur une base pluriannuelle, en augmentant le nombre d'audits et en étendant notablement le champ couvert en termes de budget.*

L'incidence du programme d'audit pluriannuel va aller croissant au cours des quatre années de mise en œuvre.

10.11. Ce risque est considéré comme élevé. Compte tenu du nombre important de déclarations de coûts, la Commission n'est pas en mesure de contrôler sur place, au niveau du bénéficiaire, chacune d'entre elles. Cela concerne principalement des projets de recherche financés au titre du domaine politique Entreprises dans le cadre des cinquième et sixième programmes-cadres. Voir également le chapitre 7 du présent rapport annuel pour les autres dépenses liées à la recherche.

10.12. S'agissant des autres aides composant l'échantillon, l'évaluation des risques est différente. Les aides macroéconomiques sont versées aux budgets nationaux de pays tiers dont les programmes économiques ont progressé de manière satisfaisante. Les déclarations de coûts ne doivent pas obligatoirement être fournies à la Commission. En l'occurrence, le risque d'illégalité ou d'irrégularité des paiements est limité.

⁽²⁾ Ces programmes comportent une garantie financière et des activités d'investissement pour les petites et moyennes entreprises (PME). Aux fins de la mise en œuvre des programmes, les fonds sont transférés du budget général vers des comptes fiduciaires afin de couvrir les paiements futurs éventuels. Ces paiements peuvent être effectués à une date quelconque pendant la mise en œuvre du programme, le cas échéant plusieurs années après l'approvisionnement initial des comptes fiduciaires. Ils peuvent faire l'objet d'audits spécifiques de la Cour. Voir également le rapport annuel relatif à l'exercice 2003, points 10.5 à 10.27 (JO C 293 du 30.11.2004, p. 1).

⁽³⁾ Pour les opérations de paiement contrôlées, il s'agissait de plusieurs aides relevant des cinquième et sixième programmes-cadres et d'une aide financée au titre du programme pluriannuel.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

10.13. De même, en ce qui concerne les versements sur les comptes fiduciaires pour les instruments financiers relevant du programme pluriannuel et du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité, ainsi que le financement des agences, les risques, en termes de légalité et de régularité, ne sont pas considérés comme élevés.

10.14. Les procédures de passation de marchés prévoient généralement le paiement d'une somme forfaitaire lors de la livraison de marchandises et de la prestation de services (par exemple, les principaux paiements dans le cadre du programme IDABC). Les principaux risques sont que les marchandises ne soient pas livrées ou que les services ne soient pas fournis conformément aux dispositions contractuelles, et que les contrôles de la Commission ne permettent pas de le détecter. Compte tenu des mesures de contrôle existantes, ce risque n'est pas considéré comme élevé.

10.15. Enfin, les risques affectant les paiements relatifs à la participation à l'augmentation du capital du FEI ne sont pas non plus considérés comme élevés en termes de légalité et de régularité.

Constatations

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes

10.16. La Cour a constaté que des erreurs en matière de légalité et/ou de régularité affectaient quatre des 55 opérations de paiement contrôlées. Pour trois d'entre elles, les contrôles documentaires ex ante effectués par la Commission n'auraient pas pu mettre ces erreurs en évidence (voir point 10.24). Ces trois paiements erronés ont été financés au titre du cinquième ou du sixième programme-cadre de recherche et de développement technologique. Dans les trois cas, des erreurs graves quantifiables ainsi que des erreurs non quantifiables ont été détectées⁽⁴⁾. Les types d'erreurs mis en évidence dans ce contexte corroborent ceux dont il est fait mention au chapitre 7.

10.17. Les erreurs se sont produites dans le contexte d'un cadre juridique complexe faisant appel à de nombreux critères d'éligibilité des coûts (pas toujours clairs)⁽⁵⁾. Les erreurs relevées dans les trois opérations étaient imputables à:

- l'insuffisance des éléments justificatifs des dépenses déclarées ou leur absence (par exemple, relevés des heures de travail valables à l'appui des frais de personnel encourus, ou éléments probants suffisants pour les frais de voyage),

10.16. La Commission reconnaît que les trois erreurs quantifiables dans les paiements au titre du programme-cadre de recherche sont significatives. Elle souligne que la Cour considère comme «grave» toute erreur égale ou supérieure à 2 %.

La Commission prend les mesures qui s'imposent pour récupérer les montants du financement relatifs aux coûts inéligibles.

⁽⁴⁾ Une erreur est jugée «grave» si elle porte sur un montant supérieur ou égal à 2 % de la valeur de l'opération en cause.

⁽⁵⁾ Voir le rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 2006, point 7.11 (JO C 273 du 15.11.2007, p. 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- l'utilisation des montants inscrits au budget, ce qui contrevient à l'obligation contractuelle d'utiliser les coûts réels,
- des demandes de remboursement pour des dépenses encourues en dehors de la période d'éligibilité,
- des demandes de remboursement pour des dépenses non directement liées au projet financé,
- la déclaration de divers coûts inéligibles (par exemple la taxe sur la valeur ajoutée).

10.18. L'erreur affectant le quatrième paiement était liée à une procédure de passation de marchés pour laquelle la décision d'attribution avait été annulée par le Tribunal de première instance en mars 2008 ⁽⁶⁾. Cette annulation a entraîné un risque financier pour la Communauté européenne, qui a ensuite été considéré comme une erreur non quantifiable.

10.19. Dans l'ensemble, les opérations d'engagement et de paiement contrôlées étaient exemptes d'erreurs significatives en matière de légalité et de régularité. La Cour a constaté que des erreurs affectaient quatre des 55 opérations de paiement contrôlées. L'incidence financière est cependant inférieure au seuil de signification de 2 %.

Évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance

Circuits financiers et contrôles documentaires ex ante relatifs aux marchés publics

10.20. La Cour a évalué les circuits financiers des principales directions générales ayant participé à la mise en œuvre des politiques dans les domaines Affaires économiques et financières, Entreprises et Marché intérieur ⁽⁷⁾. L'audit a consisté à vérifier que le circuit financier a été mis en œuvre de manière cohérente et que des contrôles documentaires ex ante appropriés ont été effectués pour les 15 opérations de paiement liées à des procédures de passation de marchés (voir point 10.7) ainsi que pour celles relatives à l'augmentation du capital du FEI. Des tests supplémentaires des contrôles ont été effectués auprès de la direction générale responsable au premier chef du domaine politique Marché intérieur, dans la mesure où l'échantillon ne comportait aucune opération relative à ce domaine politique.

⁽⁶⁾ Affaire T-345/03.

⁽⁷⁾ L'audit n'a porté que sur les deux directions générales concernées par les deux domaines politiques les plus importants et sur l'un des domaines politiques de moindre importance. Les deux autres domaines politiques de moindre importance (Concurrence et Commerce) feront l'objet d'un contrôle dans les prochaines années.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

10.21. S'agissant des marchés publics, la Cour a constaté que les circuits financiers et les contrôles documentaires ex ante sont généralement conçus de manière à prévenir les paiements illégaux et/ou irréguliers. Bien que, dans un cas, les contrôles ex ante n'aient pas permis de détecter l'erreur relevée par la Cour, les systèmes de contrôle et de surveillance étaient efficaces en ce qui concerne la passation des marchés.

10.21. *La Commission se rallie à la Cour lorsqu'elle constate que, s'agissant des marchés publics, les circuits financiers et les contrôles documentaires ex ante sont généralement conçus de manière à prévenir les paiements illégaux et/ou irréguliers et que les systèmes de contrôle et de surveillance étaient efficaces en ce qui concerne la passation des marchés.*

Contrôles documentaires ex ante relatifs aux principaux programmes d'aide

10.22. S'agissant des paiements intermédiaires et finals d'aides octroyées sur la base de déclarations de dépenses, la Commission soumet les déclarations de dépenses présentées par les bénéficiaires à des contrôles documentaires ex ante avant de procéder au remboursement correspondant. Pour les aides qui ne sont pas allouées sur la base de déclarations de dépenses, le contrôle consiste à vérifier le respect des conditions d'octroi des aides. L'évaluation de la Cour a porté sur les contrôles documentaires ex ante effectués pour chacune des opérations sélectionnées comportant des paiements intermédiaires ou finals relatifs à des aides (23 paiements).

10.23. L'évaluation a montré que les listes de contrôle et les fiches de calcul utilisées pour les aides octroyées sur la base de déclarations de dépenses ⁽⁸⁾ étaient appropriées, ce qui a contribué à la mise en évidence d'erreurs de précision et, dans une moindre mesure, d'erreurs concernant l'éligibilité et la réalité des opérations.

10.24. Pour les projets financés au titre des programmes-cadres en particulier, les contrôles documentaires ex ante sont, par nature, limités, et constituent dès lors une déficience du système. Par conséquent, la Commission doit se fonder sur un certificat d'audit et/ou sur des contrôles ex post concernant l'éligibilité et la réalité des opérations (voir points 10.11, 10.16 et 10.27 à 10.31).

⁽⁸⁾ Il s'agit de contrôles portant sur des opérations de paiement financées au titre du programme pluriannuel (1 paiement), du cinquième programme-cadre (1 paiement) et du sixième programme-cadre (7 paiements).

OBSERVATIONS DE LA COUR

10.25. Le règlement financier dispose que les mêmes coûts ne peuvent être financés deux fois par le budget général ⁽⁹⁾. S'agissant des projets financés au titre des programmes-cadres sur la base de déclarations de dépenses, la Commission n'est actuellement pas en mesure de procéder systématiquement à un contrôle documentaire ex ante. Il n'existe pas encore de base de données exhaustive, couvrant l'ensemble des services de la Commission et des bénéficiaires, qui permettrait d'améliorer les contrôles.

10.26. S'agissant des autres aides et des paiements effectués sur les comptes fiduciaires composant l'échantillon ⁽¹⁰⁾, la Cour a constaté que les listes de contrôle et les fiches de calcul étaient appropriées. Les contrôles documentaires ex ante réalisés garantissent généralement la légalité et la régularité des paiements.

⁽⁹⁾ Article 111 du règlement financier.

⁽¹⁰⁾ Il s'agit d'opérations de paiement financées au titre du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (4 paiements), du programme pluriannuel (5 paiements) et des aides macroéconomiques (5 paiements) qui ont fait l'objet d'un contrôle.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

10.25. *Les demandeurs au titre des programmes-cadres de recherche ⁽¹⁾ doivent déclarer que le projet proposé ne reçoit pas d'autre cofinancement communautaire pour les mêmes actions. Si la déclaration du bénéficiaire se révèle fausse, ce dernier pourrait ⁽²⁾ être exclu de tous les marchés et subventions financés par la Communauté et être frappé de sanctions financières ⁽³⁾. Un bénéficiaire peut participer à plusieurs projets et imputer différents coûts à chacun de ces projets. Les coûts déclarés pour d'autres projets ne sont en aucun cas éligibles.*

Alors que les directions générales intervenant dans le domaine de la recherche partagent effectivement des données sur les participants, la Commission n'est pas convaincue, compte tenu de la configuration du 6^e PC, que le risque de double financement serait écarté par la mise en place d'une base de données permettant des contrôles ex ante, comme celle que propose la Cour. Cette base de données exigerait que soit encodée, pour l'ensemble des participants, chaque ligne de chaque déclaration de coûts, et ce pour tous les projets financés par la Communauté, y compris ceux relevant de formes de gestion différentes. Il faudrait ainsi consigner, par exemple, les heures de travail quotidiennes effectuées pour chaque projet, si de tels renseignements sont exigés en vertu du contrat. Les informations que nécessiterait cette base de données ne figurent pas parmi celles que les bénéficiaires doivent normalement fournir en vertu du contrat, de sorte qu'il incomberait à la Commission de réclamer spécifiquement de telles informations, car elles ne sont disponibles que lors des contrôles sur place. Le coût de l'encodage, de la mise à jour et de la vérification de ces données serait prohibitif.

Pour ces raisons, la Commission atténue ce risque au moyen de contrôles ex post effectués sur place. Elle a mis en œuvre un module de partage de données pour les audits, qui permet aux directions générales de la recherche d'échanger des informations sur les audits prévus et réalisés et qui les aide à coordonner leurs travaux, afin notamment de détecter une éventuelle double imputation des coûts.

⁽¹⁾ En vertu du règlement financier (article 111), qui s'applique à tous les candidats à un financement communautaire, et pas seulement aux demandeurs qui sollicitent des fonds pour un programme de recherche.

⁽²⁾ Conformément aux articles 94 et 96 du règlement financier et à l'article 134 ter de ses modalités d'exécution, et notamment à l'article 94, point b), qui porte sur les fausses déclarations.

⁽³⁾ En vertu de l'article 134 ter des modalités d'exécution.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Certificats d'audit concernant les déclarations de coûts liés aux projets

10.27. En général, les règles financières de l'UE prévoient qu'un certificat d'audit doit être joint aux déclarations portant sur des dépenses dépassant un certain seuil. S'agissant du domaine politique contrôlé, cela vaut en particulier pour le sixième programme-cadre. En l'occurrence, les déclarations de dépenses doivent être certifiées par un auditeur externe indépendant du contractant ou, pour certains organismes publics, par un fonctionnaire compétent. Ces certificats d'audit constituent un contrôle clé pour la Commission en ce qui concerne ses projets de recherche, dans la mesure où les contrôles documentaires ex ante effectués par celle-ci sont limités par nature (voir point 10.24).

10.28. En ce qui concerne chacun des projets contrôlés au niveau du bénéficiaire pour lesquels des certificats d'audit ont été fournis, la Cour a vérifié si ce contrôle permet effectivement de limiter les risques d'erreur concernant l'éligibilité, la réalité des opérations ainsi que les risques d'erreur de précision.

10.29. La Cour a constaté que, pour trois des projets contrôlés au niveau du bénéficiaire final, des certificats d'audit avaient été exigés. Tous ces projets étaient financés au titre du cinquième ou du sixième programme-cadre. Dans les trois cas, l'auditeur chargé de la certification a émis une opinion sans réserve, alors que la Cour a relevé des erreurs quantifiables graves. En outre, dans l'un de ces cas, l'indépendance de l'auditeur était contestable, puisqu'il certifiait des comptes qu'il avait lui-même en partie élaborés.

10.30. Cette observation corrobore les résultats de l'exercice précédent ⁽¹¹⁾, ainsi que ceux de l'évaluation réalisée par la Commission elle-même. Celle-ci a constaté que, pour 95 des contrats ayant fait l'objet d'un contrôle ex post pour le domaine politique Entreprises, 38 comportaient des erreurs au niveau du bénéficiaire, et ce bien que des certificats d'audit aient été fournis ⁽¹²⁾. Cela indique que les certificats d'audit ne sont que partiellement valables en tant qu'outil de contrôle fiable.

10.29. La Commission convient que les trois erreurs quantifiables dans les paiements au titre du programme-cadre de recherche sont significatives.

Elle a informé le bénéficiaire des exigences du 6^e PC en matière d'indépendance des auditeurs chargés de la certification et l'a invité à veiller à ce que ses déclarations de coûts soient certifiées par un auditeur indépendant.

10.30. La Commission convient que la fiabilité du système de certificats d'audit du 6^e PC n'est pas pleinement satisfaisante, compte tenu du niveau d'erreur résiduel constaté lors des audits. Néanmoins, le niveau global des erreurs dans le 6^e PC est inférieur à celui relevé dans les déclarations de dépenses non certifiées relatives au 5^e PC. Cette évolution montre que les certificats d'audit contribuent effectivement à améliorer l'exactitude des déclarations de dépenses.

Aucun modèle de certificat obligatoire n'est prévu en ce qui concerne le 6^e PC. Le modèle proposé a toutefois été utilisé pour la plupart des certificats d'audit présentés.

⁽¹¹⁾ Voir le rapport annuel relatif à l'exercice 2006, point 7.17.

⁽¹²⁾ Ces chiffres proviennent d'une base de données interne de la Commission relative au résultat d'audits ex post finalisés en 2007 pour le domaine politique Entreprises et concernant des projets financés au titre du sixième programme-cadre.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Pour le 7^e PC, la Commission a encore amélioré la fiabilité des certificats d'audit en recourant à des «procédures convenues», qui détaillent les travaux d'audit que doivent effectuer les auditeurs chargés de la certification et encouragent la certification facultative de la méthode de calcul des coûts.

Contrôles ex post dans le cadre de la stratégie commune d'audit du 6^e PC

10.31. Les constatations de la Cour relatives aux projets financés au titre du sixième programme-cadre dans le domaine politique Entreprises sont analogues à celles évoquées au chapitre 7.

Conclusion générale et recommandations

10.32. Se fondant sur ses travaux d'audit, la Cour conclut que le groupe de politiques Affaires économiques et financières est exempt d'erreurs significatives. Elle attire cependant l'attention sur les erreurs exposées aux points 10.16 et 10.17, qui, bien qu'elles n'affectent pas de manière significative la légalité et la régularité des opérations du groupe de politiques dans leur ensemble, méritent d'être examinées plus attentivement.

10.33. La Cour a évalué les systèmes de contrôle et de surveillance pour le groupe de politiques Affaires économiques et financières et conclut à leur efficacité. Elle attire cependant l'attention sur les faiblesses exposées aux points 10.24 et 10.25 ainsi que 10.27 à 10.31, qui, bien qu'elles n'affectent pas de manière significative l'efficacité des systèmes relatifs à ce groupe de politiques dans leur ensemble, méritent d'être examinées plus attentivement.

10.34. De manière générale, la Commission devrait prendre les mesures appropriées en ce qui concerne la gestion des paiements qu'elle effectue dans le cadre des contrats de recherche afin:

- de mettre en œuvre des règles financières simplifiées en ce qui concerne les coûts éligibles,

10.34.

- La Commission reconnaît qu'une simplification accrue s'impose en matière d'éligibilité des coûts, notamment pour les coûts de personnel et les coûts indirects. Elle attire l'attention sur les limitations légales du 7^e PC et sur les difficultés posées par la définition de montants forfaitaires et de taux forfaitaires qui soient représentatifs.

En outre, la certification ex ante de la méthode de calcul des coûts introduite dans le 7^e PC est un pas important vers la simplification.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- de continuer à apporter son assistance aux bénéficiaires et aux auditeurs chargés de la certification dans le cadre du processus de certification, et de veiller à la bonne exécution des mesures adoptées pour améliorer la certification des déclarations de coûts pour le 7^e PC,
- de rappeler aux bénéficiaires que les auditeurs sélectionnés doivent être indépendants et qu'ils ne peuvent certifier des déclarations de dépenses qu'ils ont eux-mêmes établies, en tout ou en partie,
- de créer une base de données permettant de vérifier de manière systématique si les mêmes coûts n'ont pas été financés deux fois par le budget général.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Pour ce qui est du développement d'autres mécanismes de financement à l'avenir (comme le paiement de montants forfaitaires et le financement fondé sur les résultats), la Commission est disposée à examiner la question avec la Cour et d'autres parties prenantes.

- *En ce qui concerne le 7^e PC, la Commission a amélioré la fiabilité des certificats d'audit en recourant à des «procédures convenues», qui détaillent les travaux d'audit que doivent effectuer les auditeurs chargés de la certification.*

La Commission encourage également la certification facultative de la méthode de calcul des coûts sur la base de mesures de mise en œuvre qui sont en cours de finalisation.

- *La Commission accepte cette recommandation.*

- *Alors que les directions générales de la recherche partagent effectivement des données sur les participants, la Commission n'est pas convaincue, compte tenu de la configuration du 6^e PC, que le risque de double financement serait écarté par la mise en place d'une base de données permettant des contrôles ex ante, comme celle que propose la Cour. Cette base de données exigerait que soit encodée, pour l'ensemble des participants, chaque ligne de chaque déclaration de coûts, et ce pour tous les projets financés par la Communauté, y compris ceux relevant de formes de gestion différentes. Il faudrait ainsi consigner, par exemple, les heures de travail quotidiennes effectuées pour chaque projet, si de tels renseignements sont exigés en vertu du contrat. Les informations que nécessiterait cette base de données ne figurent pas parmi celles que les bénéficiaires doivent normalement fournir en vertu du contrat, de sorte qu'il incomberait à la Commission de réclamer spécifiquement de telles informations, car elles ne sont disponibles que lors des contrôles sur place. Le coût de l'encodage, de la mise à jour et de la vérification de ces données serait prohibitif et cette évolution aurait des répercussions notables sur la protection des données.*

Pour ces raisons, la Commission atténue ce risque au moyen de contrôles ex post effectués sur place. Elle a mis en œuvre un module de partage de données pour les audits, qui permet aux directions générales de la recherche d'échanger des informations sur les audits prévus et réalisés et qui les aide à coordonner leurs travaux, afin notamment de détecter une éventuelle double imputation des coûts.

Éléments de suivi

10.35. Voir **annexe 10.1**.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

RÉSULTATS DE L'AUDIT DU FONDS DE GARANTIE RELATIF AUX ACTIONS EXTÉRIEURES

10.36. Le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures ⁽¹³⁾ («le Fonds»), qui garantit les prêts à des pays tiers, est destiné à rembourser les créanciers de la Communauté ⁽¹⁴⁾ en cas de défaillance d'un bénéficiaire et à éviter le recours direct au budget communautaire. La direction générale des affaires économiques et financières (ECFIN) assure la gestion administrative du Fonds, tandis que la BEI est responsable de la gestion de sa trésorerie ⁽¹⁵⁾. Au 31 décembre 2007, le montant total des ressources du Fonds s'élevait à 1 152 millions d'euros, contre 1 379 millions d'euros au 31 décembre 2006. L'écart est essentiellement dû au reversement au budget général d'un montant de 261 millions d'euros en raison de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie le 1^{er} janvier 2007 ⁽¹⁶⁾.

10.37. Depuis le 1^{er} janvier 2007, l'approvisionnement du Fonds relève d'un mécanisme non plus ex ante mais ex post, et se fait au moyen d'un versement annuel unique. Afin d'éviter de devoir recourir à des paiements importants à la charge du budget général en raison d'une défaillance du bénéficiaire d'un prêt ou d'un prêt garanti, un mécanisme de lissage a été mis en place, ce qui devrait limiter le montant des paiements effectués au titre du budget général en faveur du Fonds à 200 millions d'euros sur une base annuelle. Aucun appel aux garanties n'a été adressé au Fonds en 2007.

10.38. La BEI applique un indice de référence au Fonds de garantie. En 2007, la performance annuelle du portefeuille du Fonds a été de 3,1 %, ce qui représente toutefois 0,16 % de moins que cet indice de référence.

10.38. La grave crise financière qui secoue les marchés depuis août 2007 s'est inévitablement répercutée sur les valeurs et donc sur les performances des marchés. Au cours de la crise actuelle, les portefeuilles de titres présentant un risque de crédit élevé par rapport aux indices de référence ont enregistré des pertes relatives car les écarts entre les taux se sont accrus sous l'effet de la «fuite vers la qualité» en faveur d'obligations d'État notées «triple A».

Même si l'indice de référence n'a pas été atteint, la performance annuelle absolue de 3,1 % est positive par rapport à celle de grands organismes privés de placement collectif investis en obligations, qui ont été nombreux à enregistrer des performances négatives dans l'ensemble.

⁽¹³⁾ Règlement (CE, Euratom) n° 2728/94 du Conseil du 31 octobre 1994 instituant un Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (JO L 293 du 12.11.1994, p. 1), modifié en dernier lieu par le règlement (CE, Euratom) n° 89/2007 (JO L 22 du 31.1.2007, p. 1).

⁽¹⁴⁾ Principalement la BEI; cela vaut également pour les prêts extérieurs d'Euratom et les prêts de l'UE à des pays tiers au titre de l'assistance macrofinancière.

⁽¹⁵⁾ Convention de gestion entre la BEI et la Communauté européenne, telle que modifiée le 28 avril et le 8 mai 2002. Un nouvel avenant a été signé le 25 février 2008.

⁽¹⁶⁾ Dans la mesure où les prêts et les garanties en faveur des États membres ne sont pas couverts par le Fonds, le montant correspondant aux pays adhérents a dû être reversé au budget général.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

10.39. La Cour a constaté que le Fonds de garantie avait été géré de manière satisfaisante en 2007.

RÉSULTATS DE L'AUDIT DE LA CECA EN LIQUIDATION

10.40. À l'expiration du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier le 23 juillet 2002, les éléments du patrimoine actif et passif de la CECA ont été transférés à la Communauté européenne ⁽¹⁷⁾. La valeur nette dudit patrimoine, ci-après dénommé la Communauté européenne du charbon et de l'acier en liquidation (CECA en liquidation), est affectée à la recherche dans les secteurs liés à l'industrie du charbon et de l'acier.

10.41. La clôture des opérations financières de la CECA en liquidation se poursuit conformément à la réglementation applicable, à savoir, entre autres, les lignes directrices financières pluriannuelles.

10.42. Au 31 décembre 2007, les actifs de la CECA en liquidation représentaient un montant total de 2 152 millions d'euros, contre 2 174 millions d'euros au 31 décembre 2006. Le bénéfice net pour 2007 s'élevait à 5,3 millions d'euros, contre 23,8 millions d'euros en 2006. Cela s'expliquait principalement par une perte sur ventes de titres disponibles à la vente et d'autres charges financières ⁽¹⁸⁾. La performance du portefeuille de la CECA en liquidation était de 2,13 % pour l'ensemble de l'année 2007, tandis que le taux de référence pour la CECA en liquidation était de 2,75 %. La performance annuelle relative était donc de - 0,62 %, chiffre qui se situe en dehors de la plage acceptable de - 0,44 % définie par la Commission.

10.42. Le recul du bénéfice (18 millions EUR), qui concerne les opérations de clôture («CECA en liquidation»), est principalement imputable à la baisse du montant total des engagements annulés liés au budget de fonctionnement (7 millions EUR) et à l'augmentation d'autres charges financières (11 millions EUR), liées au calcul de la valeur actuelle nette.

Le spread range constitue un mécanisme de suivi de la gestion destiné à évaluer le comportement du portefeuille de la CECA en liquidation par rapport à son indice de référence en temps normal.

Dans un contexte de crise, comme celle des crédits immobiliers à risque (subprimes), qui a éclaté en août 2007, il faut s'attendre à une fluctuation anormale des spreads, qui s'écartent ainsi des plages calculées sur la base de données historiques se rapportant à des périodes sans crise.

Même si l'indice de référence n'a pas été atteint, la performance annuelle absolue de 2,13 % est positive par rapport à celle des grands organismes privés de placement collectif investis en obligations, qui ont été nombreux à enregistrer des performances négatives dans l'ensemble.

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

10.43. Voir **annexe 10.2**.

⁽¹⁷⁾ Protocole relatif aux conséquences financières de l'expiration du traité CECA et au Fonds de recherche du charbon et de l'acier (JO C 80 du 10.3.2001, p. 67).

⁽¹⁸⁾ Variation de la valeur actuelle nette de la contribution des nouveaux États membres au Fonds de recherche du charbon et de l'acier et évolution défavorable de la juste valeur des produits financiers dérivés.

ANNEXE 10.1

Évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance

Système concerné	Contrôle interne clé				Évaluation globale
	Listes de contrôle appropriées	Contrôles ex ante	Certificat(s) d'audit	Contrôle ex post	
Marchés publics			s.o.	s.o.	
Aides non liées à des projets de recherche			s.o.	s.o.	
Aides octroyées à des projets de recherche					

Légende

	Efficace
	Partiellement efficace
	Inefficace
s.o.	Sans objet: ne s'applique pas ou n'a pas été évalué

Résultats des tests des opérations

Estimation de la proportion d'opérations affectées par une erreur sur la base de l'échantillon	7,3 %
Taux d'erreur	Inférieur à 2 %

Suivi des observations antérieures de la Cour

Observation de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse de la Commission
<i>Clôture progressive des opérations de capital-risque</i>			
Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2005, points 11.6 à 11.13, la Cour a rendu compte des résultats de l'audit de la clôture progressive de cinq opérations de capital-risque: l'European Community Investment Partners (ECIP) géré par la DG AIDCO, les programmes MEDIA gérés par la DG INFSO et trois programmes gérés par la DG ECFIN (Venture consort, Eurotech Capital et Joint Venture). Les principales observations de la Cour étaient les suivantes.			
<i>Programme ECIP</i>			
La Commission n'a accompli aucun progrès sensible dans la clôture du programme et 1 276 des dossiers les plus problématiques étaient toujours en suspens. Les informations financières clés faisaient défaut pour de nombreux dossiers. Des paiements erronés n'avaient pas fait l'objet d'un suivi et des ordres de recouvrement n'avaient pas non plus fait l'objet d'un suivi ou n'avaient pas été émis. En mars 2006, la DG AIDCO estimait le montant restant à recouvrer à 21 millions d'euros.	Dans sa réponse, la Commission a indiqué que tous les dossiers seraient réexaminés avant la fin de 2006 et qu'elle serait en mesure à ce stade de communiquer des états financiers complets et fiables. Dans l'intervalle, de nouvelles listes de contrôle simplifiées pour la clôture ont été mises en place. Au 31 décembre 2007, 77 dossiers ECIP étaient toujours en instance pour un montant total de 6,1 millions d'euros, couvert par un montant de 4,7 millions d'euros de réduction de valeur.	Malgré les progrès accomplis en matière de clôture des dossiers, la Cour n'est toujours pas en mesure de confirmer la fiabilité et l'exhaustivité des états financiers relatifs au programme ECIP, principalement en raison d'incertitudes liées à la clôture des actions (actions en justice en cours, intermédiaire financier ayant perdu le contact avec un bénéficiaire) et d'incohérences dans l'évaluation, essentiellement dues à des corrections de valeur erronées. Aucune date de clôture pour la liquidation du programme ECIP ne peut être donnée.	La liquidation d'ECIP s'est poursuivie en 2007 et au premier semestre de 2008. À la fin du mois de mai 2008, il restait 30 actions à clôturer, alors que plus de 1 700 dossiers étaient encore ouverts en mars 2005. Depuis lors, la Commission a récupéré plus de 31,5 millions EUR. Le suivi de certains partenaires nécessite des enquêtes complexes et a pris un temps considérable. Au cours des ces enquêtes, les informations découvertes auprès des partenaires nous amènent à revoir les chiffres. Ces valeurs sont souvent remises en question, nous ne mettons à jour la comptabilité que lorsque le niveau de confiance acceptable est atteint.
<i>Programmes MEDIA</i>			
Les prêts et les subventions accordés à l'industrie audiovisuelle étaient soumis à des conditions particulièrement complexes, qui exigent un suivi constant sur une longue période. Jusqu'en 2005, le programme MEDIA II était géré par un bureau d'assistance technique (BAT) pour le compte de la Commission. La Cour a constaté que, pour les opérations financières antérieures à 2001, les services de la Commission ne possédaient aucune information comptable détaillée relative au programme ni aucun certificat d'auditeur portant spécifiquement sur les opérations financières en cause. S'agissant des opérations plus récentes, la documentation était souvent incomplète et le suivi insuffisant, ce qui, dans certains cas, a eu pour conséquence que des ordres de recouvrement n'ont pas été émis en temps opportun.	La gestion des dossiers du programme MEDIA a été reprise le 1^{er} janvier 2006 par la nouvelle agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture» (EACEA). L'EACEA a établi des procédures spécifiques, renforcé le cadre de contrôle, normalisé la documentation des dossiers et constitué une base de données qui devrait permettre de connaître la situation financière détaillée de chaque dossier.	La mise en place de la base de données utilisée pour gérer les programmes MEDIA, qui représentent un montant de 35,5 millions d'euros couvert par une réduction de valeur correspondante d'un montant de 24,85 millions d'euros, constitue une réalisation importante. La Cour a néanmoins constaté que cette base comportait des inexactitudes et que des améliorations restent nécessaires.	La Commission prend note de la remarque de la Cour quant à la mise en place de la base de données. La Commission reconnaît que les constatations de la Cour ont abouti à réduire la valorisation des créances potentielles à 35 millions EUR au lieu de 35,5 millions EUR. La Commission compte procéder à un réexamen de ces créances en vue de déterminer si ce caractère potentiel n'est pas de nature à modifier les principes de comptabilisation adoptés jusqu'à présent.

Observation de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse de la Commission
<i>Programmes ECFIN</i>			
L'audit de trois programmes gérés par la DG ECFIN (<i>Venture Consort</i> , <i>Eurotech Capital</i> et <i>Joint Venture</i>) a mis au jour des faiblesses au niveau de la gestion, du suivi et de la clôture des programmes.	Dans sa réponse, la Commission a évoqué la mise en œuvre d'une stratégie proactive et globale pour la clôture des dossiers restants et a considéré qu'elle avait une assurance raisonnable sur l'exactitude et l'exhaustivité des chiffres relatifs aux trois programmes.	Fin 2007, le programme <i>Eurotech</i> a été entièrement clôturé. S'agissant du programme <i>Venture Consort</i> , deux projets, représentant une contribution initiale de 0,4 million d'euros, sont ouverts. C'est le cas également de quatre projets dans le cadre du programme <i>Joint Venture</i> , représentant un investissement initial de 1,1 million d'euros. Les montants en question ont été entièrement dépréciés et les comptes ont été confirmés par la Cour.	<i>La Commission approuve l'analyse de la Cour concernant la situation à la fin de 2007. Entre-temps, en 2008, la Commission a clôturé deux autres projets, l'un relevant du programme Venture Consort et l'autre du programme Joint Venture.</i>

CHAPITRE 11

Dépenses administratives et autres ⁽¹⁾

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	11.1-11.4
Caractéristiques des dépenses de fonctionnement et de certaines dépenses opérationnelles	11.3-11.4
Appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance	11.5-11.25
Étendue de l'audit	11.5
Observations particulières	11.6-11.25
Facteur de multiplication applicable aux traitements	11.7-11.11
Parlement	11.12-11.13
Conseil	11.14
Commission	11.15-11.18
Cour de justice	11.19
Cour des comptes	11.20
Comité économique et social européen	11.21
Comité des régions	11.22
Médiateur européen	11.23
Contrôleur européen de la protection des données	11.24
Conclusion générale	11.25
Agences de l'Union européenne	11.26-11.27
Écoles européennes	11.28-11.29

⁽¹⁾ Voir point 11.1.

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

11.1. Le présent chapitre porte sur les constatations de la Cour relatives aux dépenses de fonctionnement des institutions visées à l'article 1^{er} du règlement financier ⁽²⁾, qui relèvent de la rubrique 5 («Administration») du «cadre financier» ⁽³⁾; à d'autres dépenses de fonctionnement de la Commission qui ne relèvent pas de la rubrique 5 susmentionnée ⁽⁴⁾, ainsi qu'aux dépenses opérationnelles relevant des titres 24-27 et 29 de la section du budget général relative à la Commission ⁽⁵⁾. En 2007, les paiements se sont élevés à 8 230 millions d'euros au total. Le **graphique 11.1** montre la répartition de ces paiements selon les types de dépenses susmentionnés; leur ventilation par institution figure au **tableau 11.1**.

11.2. Le présent chapitre couvre en outre les agences et autres organismes décentralisés, ainsi que les Écoles européennes.

Caractéristiques des dépenses de fonctionnement et de certaines dépenses opérationnelles

11.3. Les crédits relatifs aux dépenses de fonctionnement sont gérés directement par les institutions et servent à régler les traitements, indemnités et pensions des personnes liées à l'institution, ainsi que les loyers, achats et dépenses diverses.

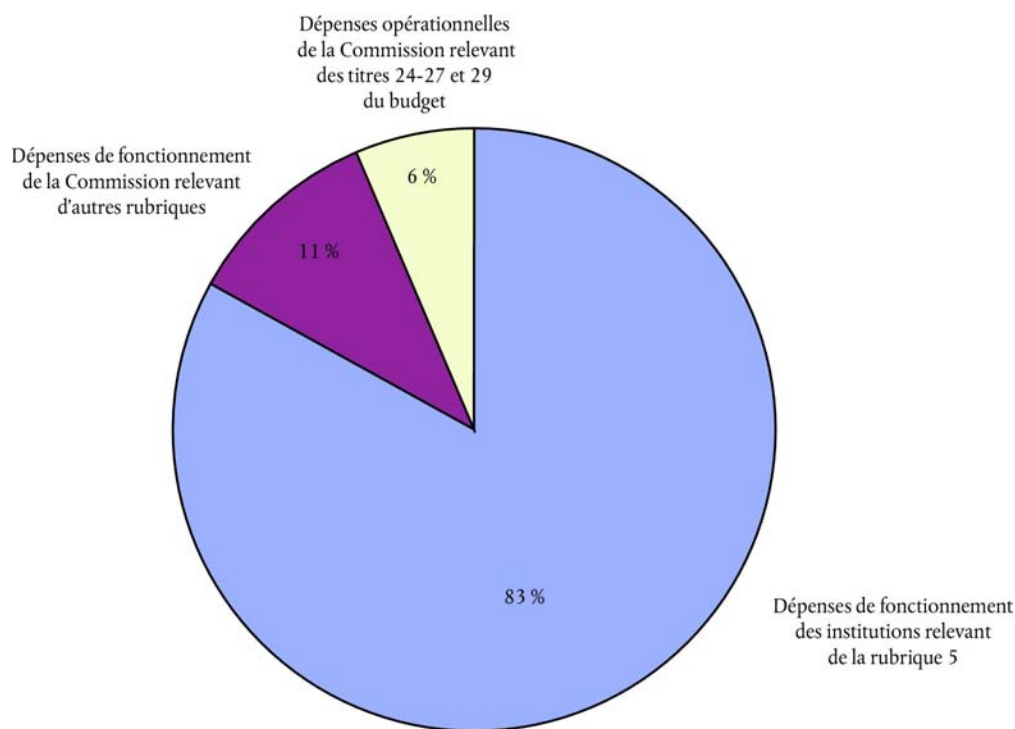
11.4. Les résultats des audits effectués par la Cour dans le passé avaient montré que les erreurs constatées n'étaient pas significatives. L'**annexe 11.2** présente le suivi des observations formulées dans de précédents rapports annuels.

⁽²⁾ Le Parlement européen, le Conseil, la Commission, la Cour de justice, la Cour des comptes, le Comité économique et social européen, le Comité des régions, le Médiateur européen et le Contrôleur européen de la protection des données.

⁽³⁾ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (JO C 139 du 14.6.2006).

⁽⁴⁾ L'article 41, paragraphe 2, du règlement financier dispose qu'au sein d'un même titre de la section du budget général relative à la Commission, les crédits administratifs sont regroupés au sein d'un chapitre unique. Il s'agit du chapitre 1 de chaque titre. Ces crédits administratifs ne correspondent pas tous aux dépenses administratives relevant de la «rubrique 5», certains concernant d'autres rubriques du cadre financier.

⁽⁵⁾ Le titre 24 concerne la «lutte contre la fraude», le titre 25 la «coordination des politiques de la Commission et le conseil juridique», le titre 26 l'«administration», le titre 27 le «budget» et le titre 29 les «statistiques».

Graphique 11.1 — Paiements par domaine

Montant total des paiements en 2007: 8 230 millions d'euros

Source: Comptes annuels relatifs à 2007.

Tableau 11.1 — Paiements effectués en 2007

	(en millions d'euros)
Parlement européen	1 329
Conseil	558
Commission	4 333
Cour de justice	265
Cour des comptes	107
Comité économique et social européen	109
Comité des régions	68
Médiateur européen	7
Contrôleur européen de la protection des données	4
Rubrique 5 du cadre financier	6 780
Dépenses de fonctionnement de la Commission relevant d'autres rubriques ⁽¹⁾	932
Dépenses opérationnelles de la Commission ⁽¹⁾	518
Total	8 230

⁽¹⁾ Pour l'exercice 2006, ce type de dépenses était couvert par d'autres chapitres du rapport annuel de la Cour relatif à cet exercice.

OBSERVATIONS DE LA COUR

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE
DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE**Étendue de l'audit**

11.5. La Cour a examiné la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes en ce qui concerne les dépenses définies au point 11.1, afin de fournir une appréciation spécifique dans le cadre de la déclaration d'assurance. L'audit a comporté l'examen, d'une part, d'un échantillon statistique représentatif de 56 opérations sélectionnées dans l'ensemble des dépenses susmentionnées et, d'autre part, d'échantillons d'opérations supplémentaires prélevés dans des domaines où des risques spécifiques avaient été décelés dans le cadre de précédents audits ⁽⁶⁾. La Cour a également évalué les systèmes de contrôle et de surveillance appliqués par chacune des institutions en vue de déterminer s'ils sont conformes aux exigences du règlement financier.

Observations particulières

11.6. En 2007, toutes les institutions ont mis en œuvre de façon satisfaisante les systèmes de contrôle et de surveillance requis par le règlement financier, et les tests des opérations ont montré que ces dernières étaient exemptes d'erreurs significatives en matière de légalité et de régularité. La Cour attire néanmoins l'attention sur les observations formulées ci-après qui, bien qu'elles n'affectent pas de manière significative la conclusion générale figurant au point 11.25, devraient être prises en considération par les institutions concernées.

Facteur de multiplication applicable aux traitements

11.7. L'article 7 de l'annexe XIII du statut, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2004, prévoit l'utilisation progressive des nouvelles grilles de traitements, plus élevées, avec application d'un facteur de multiplication ayant pour effet de réduire, par rapport à celles-ci, le traitement mensuel de base versé aux fonctionnaires recrutés avant le 1^{er} mai 2004.

11.8. Conformément aux dispositions de l'article 5, paragraphe 5, du statut, «les fonctionnaires appartenant au même groupe de fonctions sont soumis à des conditions identiques de recrutement et de déroulement de carrière». Les observations ci-après montrent que tel n'est pas le cas pour l'application du facteur de multiplication.

11.7-11.11. RÉPONSE DU PARLEMENT EUROPÉEN

L'article 7 de l'annexe XIII du statut introduit un mécanisme complexe, dont le facteur de multiplication est un élément essentiel, permettant d'opérer la transition entre les anciennes et les nouvelles grilles applicables aux agents permanents et temporaires des institutions européennes. La complexité inhérente à un tel mécanisme se trouve encore accentuée par la singulière opacité du texte qui le met en place (voire les contradictions qu'il comporte), rendant impossible une interprétation uniforme et sans ambiguïté. En 2005, le Parlement, qui avait à élaborer ses propres règles applicables aux promotions en attente, a espéré, en vain, que des orientations interinstitutionnelles quant au fonctionnement de ce mécanisme seraient établies, et même qu'un consensus prendrait forme. En appliquant le système comme il l'a fait, le Parlement était conscient des difficultés et anomalies considérables inhérentes à une période de transition d'une longueur excessive (et gardait présent à l'esprit le document explicatif de la Commission, diffusé avant la réforme, qui

⁽⁶⁾ Ces domaines sont les suivants: l'application du facteur de multiplication pour le calcul de la rémunération des agents, l'emploi d'agents contractuels et les paiements financés sur des crédits reportés.

OBSERVATIONS DE LA COUR

11.9. Un nouveau facteur de multiplication est déterminé après la première promotion, puis recalculé tous les deux ans en fonction de l'augmentation de la rémunération résultant de l'application de la grille de traitements. Le personnel des institutions autres que le Parlement ne perçoit pas le montant total du traitement figurant dans la grille aussi longtemps que le nouveau facteur de multiplication est inférieur à 1. Le Parlement applique un facteur de multiplication égal à 1 deux ans après la première promotion pour tout agent dont le facteur de multiplication est inférieur à 1 après la promotion. Ces cas étaient au nombre de 503 en 2007. De ce fait, les dépenses du Parlement ont été supérieures au montant qu'elles auraient atteint s'il avait appliqué la même procédure que les autres institutions.

11.10. Lorsqu'un facteur de multiplication calculé après une promotion est supérieur à 1, le Comité économique et social européen continue de l'appliquer au-delà des deux années suivant la promotion, après le premier avancement d'échelon; par contre, les autres institutions ramènent le facteur de multiplication à 1 après le premier avancement d'échelon et convertissent le solde du facteur de multiplication en ancienneté dans l'échelon. En continuant à appliquer un facteur de multiplication supérieur à 1 plutôt que de convertir le solde en ancienneté dans l'échelon, le Comité économique et social européen accorde à son personnel un avantage financier dont ne dispose pas celui des autres institutions.

envisageait que la double grille des salaires prendrait fin en 2006). Même s'il est clair désormais que les autres institutions ont choisi une autre approche, le Parlement a considéré qu'il valait la peine de raccourcir la période transitoire. Il convient de remarquer que les deux systèmes tendent à converger relativement vite, compte tenu notamment de l'incidence des deuxième promotions. Quoi qu'il en soit, une adaptation de la pratique actuelle pourrait bien soulever de graves problèmes juridiques.

Le secrétaire général entend néanmoins nommer un groupe de travail de caractère administratif qui sera chargé d'étudier la question en profondeur et de proposer, le cas échéant, les adaptations convenables.

11.10. RÉPONSE DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

Le Comité croit comprendre que certaines autres institutions ont pour pratique de convertir un facteur de multiplication supérieur à 1, après le premier avancement d'échelon, en «équivalence» d'ancienneté. Toutefois, le Comité n'est pas convaincu que cette pratique corresponde à la meilleure interprétation possible du statut.

À cet égard, le Comité a connaissance de plusieurs réclamations introduites par des membres du personnel de la Commission, sur la base de l'article 90, paragraphe 2, du statut; le CESE a également connaissance de l'introduction d'un recours devant la Cour de justice (F-22/07, L/Commission).

C'est pourquoi le Comité maintient sa pratique actuelle, en attendant la décision de la Cour. Afin de sauvegarder les intérêts de l'institution, tous les fonctionnaires du Comité qui sont concernés ont été avisés de l'éventualité d'une révision de la pratique actuelle. Une fois rendue la décision, le Comité mettra sa pratique en conformité avec ladite décision, et ce, si besoin est, avec effet rétroactif. Ainsi, et sous réserve que les autres institutions fassent de même, le personnel du Comité bénéficiera d'un traitement identique à celui de tous les autres fonctionnaires des institutions européennes.

Au Comité, sur un total de 237 promotions intervenues à ce jour depuis l'entrée en vigueur du nouveau statut (exercices 2004, 2005, 2006 et 2007), on relève 25 cas de fonctionnaires ayant un facteur de multiplication supérieur à 1.

OBSERVATIONS DE LA COUR

11.11. Les dispositions statutaires relatives au facteur de multiplication devraient être interprétées et appliquées de manière uniforme par toutes les institutions, afin de garantir une application légale et régulière du statut par l'ensemble de celles-ci et d'assurer ainsi l'égalité de traitement de leur personnel.

Parlement**Paielements financés sur des crédits reportés**

11.12. Le 20 décembre 2006, le Parlement a signé un contrat concernant la fourniture de caméras de télévision à haute définition pour son bâtiment D5 à Bruxelles. Ce contrat stipulait que le paiement final, représentant 30 % du prix total, devait être effectué après la réception et l'installation des équipements. Le paiement final (1 486 598 euros) comprenant les 30 % susmentionnés (637 111 euros) a été effectué le 19 décembre 2007. Bien que les équipements aient été reçus, le document rendant compte de la réception définitive des marchandises, daté du 17 décembre 2007, indique que l'installation in situ n'aura lieu qu'en juin 2008. Le paiement final (30 %) n'aurait pas dû être effectué, puisque les conditions contractuelles n'étaient pas encore remplies, le montant correspondant de crédits reportés de 2006 aurait dû être annulé, et, pour tout paiement dû en 2008, il aurait fallu utiliser des crédits relevant du budget 2008.

Suivi des observations de précédents rapports annuels

11.13. L'**annexe 11.2** reprend les remarques résultant de l'audit. Celles-ci concernent les mesures et les décisions prises pour donner suite aux observations formulées dans de précédents rapports annuels et relatives au remboursement des frais d'hébergement exposés à l'occasion de missions, aux indemnités d'assistance aux membres du Parlement européen, ainsi qu'au régime de pension complémentaire applicable à ces derniers.

Conseil**Suivi des observations de précédents rapports annuels**

11.14. L'**annexe 11.2** reprend les remarques résultant de l'audit. Celles-ci concernent les mesures prises pour donner suite aux observations formulées dans de précédents rapports annuels et relatives au paiement du congé annuel supplémentaire qui n'a pas été pris.

11.12. RÉPONSE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le contrat d'achat de caméras broadcast haute définition pour le bâtiment D5 à Bruxelles prévoit le paiement final de 30 % du marché après la réception définitive et l'installation de l'équipement.

La réception a été prononcée le 17 décembre 2007 mais l'installation n'a pas été effectuée du fait que le bâtiment n'était pas disponible.

Le paiement final est intervenu le 19 décembre 2007 tenant compte des éléments suivants: un contrôle fonctionnel de chaque caméra a été jugé équivalent à l'installation; la garantie contractuelle de deux ans à partir de la réception définitive a été prolongée de six mois; le fournisseur s'est engagé à installer le matériel dès la disponibilité du bâtiment.

L'ordonnateur a estimé ces éléments suffisants pour procéder au paiement final en utilisant les crédits reportés de 2006.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Commission ⁽⁷⁾**Frais de location (DG RELEX)**

11.15. Des taxes municipales d'un montant de quelque 44 000 euros concernant un bâtiment loué par une délégation de la Commission ont été versées pour le compte du bailleur sur la base d'un accord oral, alors que, conformément aux dispositions de l'article 88 du règlement financier, les contrats doivent être conclus par écrit. Une demande de remboursement a été adressée au bailleur, quoique sous une forme autre que la «note de débit» prévue à l'article 78, paragraphe 3, des modalités d'exécution du règlement financier (en particulier, aucune échéance n'a été fixée pour le paiement de la dette, et le débiteur n'a pas été informé du fait qu'à défaut de paiement à l'échéance, le recouvrement pourrait avoir lieu par compensation). Par ailleurs, aucun ordre de recouvrement n'a été établi. Le non-respect des règles susmentionnées a fait peser un risque sur les intérêts financiers de l'Union européenne. Si la délégation avait émis en temps opportun une note de débit en bonne et due forme, il aurait pu être procédé au recouvrement par compensation, en déduisant le montant en cause du loyer annuel pour 2008.

Paielements financés sur des crédits reportés (OIL)

11.16. En décembre 2007, pour éviter d'avoir à annuler des crédits reportés, l'OIL a versé une cinquième avance, d'un montant de 55 000 euros, correspondant à des frais de service et de maintenance pour un bâtiment. Le contrat de bail ne prévoyait le versement que de quatre avances trimestrielles. Dans la mesure où le paiement d'une avance supplémentaire ne correspondait pas à une «obligation régulièrement contractée» (article 9, paragraphe 4, du règlement financier), il n'aurait pas dû être effectué, et le montant des crédits reportés correspondant aurait dû être annulé.

⁽⁷⁾ Les services de la Commission à l'origine de la majeure partie des dépenses de fonctionnement sont les suivants: direction générale du personnel et de l'administration (ADMIN), direction générale de la traduction (DGT), direction générale de l'interprétation (SCIC), direction générale de la communication (COMM), direction générale des relations extérieures (RELEX), Office «Infrastructures et logistique» — Luxembourg (OIL), Office «Infrastructures et logistique» — Bruxelles (OIB), Office de gestion et de liquidation des droits individuels (PMO), Office européen de sélection du personnel (EPSO) et Office des publications (OPOCE).

11.15. RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission admet que la délégation concernée n'a pas suivi les procédures administratives et financières appropriées. Les systèmes de gestion et de surveillance appliqués par la délégation font à présent l'objet d'un examen complet et des mesures appropriées seront prises le cas échéant.

En ce qui concerne le paiement des taxes municipales pour le compte du propriétaire d'un bâtiment loué, la Commission partage le point de vue de la Cour selon lequel la délégation aurait dû inclure une clause spécifique à cet égard dans le contrat de sous-location.

Quant à l'absence d'ordre de recouvrement et de date limite pour le paiement, les observations et commentaires de la Cour sont acceptés, car les procédures exigées par le règlement financier et ses modalités d'exécution n'ont pas été suivies.

Toutefois, la délégation a assuré un suivi et a recouvré la totalité du montant prépayé (le montant total, équivalant à 44 000 d'euros environ, a été remboursé à la délégation par le propriétaire du bâtiment loué le 14 avril 2008). Après ce remboursement, la Commission ne subit en pratique aucune répercussion financière, malgré le non-respect des procédures appropriées.

11.16. RÉPONSE DE LA COMMISSION

L'OIL gère exclusivement des crédits administratifs qui, conformément à l'article 179, paragraphe 1, du règlement financier, sont des crédits non dissociés. À ce titre, les crédits correspondant à des obligations régulièrement contractées à la clôture de l'exercice ne peuvent être reportés que sur l'année suivante (article 9, paragraphe 4, du règlement financier).

Le contrat de location pour le bâtiment en question prévoit, pour les décomptes de charges, quatre avances et un décompte définitif. Fin 2007, l'OIL a été informé que la copropriété de ce bâtiment avait refusé le décompte définitif de charges de 2006 établi par le syndic de l'immeuble. Le montant restant à payer est estimé à plus de 55 000 d'euros.

Afin de ne pas affecter doublement le principe budgétaire d'annualité, une fois au niveau des crédits de 2006 reportés annulés et une fois au niveau des crédits de 2008, l'OIL a demandé par courrier au syndic de l'immeuble de procéder au recouvrement d'une avance complémentaire de 55 000 d'euros. Début juin 2008, le décompte définitif de 2006 n'était toujours pas établi.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Versement des rémunérations (PMO)

11.17. Des contrôles ex post réalisés par le PMO ont montré que, à la suite d'une erreur survenue dans le traitement des dossiers, plus de 365 000 euros ont été versés au total à 118 anciens agents temporaires en janvier 2007, alors que ceux-ci n'étaient plus employés par la Commission. Les contrôles ex ante n'ont pas permis de détecter cette erreur avant le paiement final des rémunérations, ce qui montre que les vérifications portant sur les procédures de gestion des rémunérations sont insuffisantes. Les recouvrements sont toujours en cours en 2008.

11.17. RÉPONSE DE LA COMMISSION

Au moment de l'incident, la plupart des données utilisées dans le calcul des traitements étaient transmises par Sysper (le système de gestion des données relatives au personnel — remplacé depuis par Sysper2) au système NAP de calcul des traitements.

Le 28 décembre 2006, une correction de données dans Sysper était elle-même erronée et a donné lieu à des erreurs dans les données transmises. Cette erreur n'a pas été détectée lors des contrôles ex ante, car ces derniers avaient déjà été effectués à la date en question, et elle n'a pas été relevée non plus par les mécanismes habituels de contrôle de dernière minute, en raison d'une période de congés et de la présence réduite de personnel dans les services.

L'erreur a été décelée vers la mi-janvier 2007, mais les montants avaient déjà été versés aux anciens agents temporaires. Dans la plupart des cas, le recouvrement n'a pas posé de problème et, à l'heure actuelle (juillet 2008), 9 des 118 cas sont encore en suspens (y compris des remboursements échelonnés).

Les instructions opérationnelles ont été rappelées aux services impliqués, au sujet des délais prévus pour les interventions de dernière minute, et la période s'écoulant entre les derniers contrôles ex ante et le paiement final des traitements a été raccourcie.

Eu égard au caractère exceptionnel de cette situation, la Commission est d'avis que cela ne permet pas de conclure que cet incident démontre le caractère insuffisant des contrôles.

Suivi des observations de précédents rapports annuels

11.18. L'*annexe 11.2* reprend les remarques résultant de l'audit. Celles-ci concernent les mesures prises pour donner suite aux observations formulées dans de précédents rapports annuels et relatives au remboursement des frais d'hébergement exposés à l'occasion de missions et aux allocations familiales.

Cour de justice**Agents contractuels**

11.19. L'audit a permis de constater que la décision du comité administratif de la Cour de justice relative au recrutement et à l'emploi d'agents contractuels ne prévoit aucune procédure de sélection pour les «agents contractuels auxiliaires» (article 3 ter du «Régime applicable aux autres agents des Communautés européennes»). La Cour de justice n'a donc mis en place aucune procédure de sélection formelle pour le recrutement d'agents sur la base de contrats à durée déterminée en vue de remplacer certaines personnes se trouvant dans l'impossibilité d'exercer leurs fonctions. Par exemple, lorsque des unités linguistiques du service de traduction doivent remplacer des traductrices en congé de maternité, la sélection des agents contractuels se fait à la discrétion du chef d'unité concerné. En l'absence de procédures de sélection spécifiques pour les «agents contractuels auxiliaires» (faisant appel, par exemple, à des comités de sélection), les dispositions appliquées par la Cour de justice ne garantissent pas, dans de tels cas, que les exigences formulées à l'article 82, paragraphe 1, du

11.19. RÉPONSE DE LA COUR DE JUSTICE

En règle générale, la Cour de justice ne recrute des agents contractuels tels que visés à l'article 3 ter que pour remplacer des fonctionnaires ou des agents temporaires absents en raison d'un congé de maternité ou de maladie ou, dans des circonstances exceptionnelles, en vue de s'assurer la collaboration de personnel supplémentaire pour aider à faire face à une charge de travail inhabituellement lourde dans un domaine particulier. Ces recrutements portent d'habitude sur de brèves périodes. De plus, la plupart de ces besoins concernent du personnel spécialisé (par exemple, des juristes linguistes), qui n'est pas volontiers disposé à venir à Luxembourg pour un contrat d'emploi de brève durée.

Ces deux facteurs — la brève durée des contrats d'emploi et la fréquente rareté des candidats qualifiés — expliquent pourquoi des procédures de sélection spécifiques n'ont, jusqu'à présent, pas été formellement imposées pour le recrutement d'agents contractuels tels que visés à l'article 3 ter.

OBSERVATIONS DE LA COUR

«Régime applicable aux autres agents des Communautés européennes» ⁽⁸⁾ sont pleinement respectées, et que tout risque de sélection non objective est écarté.

Nous n'avons connaissance d'aucun cas où l'on pourrait dire que la décision de recrutement pourrait avoir été influencée par des éléments non objectifs. En ce qui concerne, en particulier, le remplacement des juristes linguistes en congé de maternité dans les unités de traduction, évoqué par la Cour des comptes, tous les recrutements d'agents contractuels tels que visés à l'article 3 ter ont été décidés par l'autorité habilitée à conclure des contrats (c'est-à-dire le greffier de la Cour) sur proposition du chef d'unité, après consultation du directeur général de la traduction. Des procédures de sélection *ad hoc* ont souvent été mises en place. Tous les agents recrutés pour ces tâches auxiliaires satisfaisaient aux exigences du poste concerné quant aux qualifications juridiques, aux connaissances linguistiques et à l'expérience de la traduction juridique.

Cour des comptes

11.20. La Cour des comptes fait l'objet d'un audit réalisé par un cabinet d'audit externe indépendant ⁽⁹⁾, qui lui a délivré un rapport exprimant l'assurance obtenue concernant la légalité et la régularité de l'utilisation des ressources de la Cour, ainsi que la validité des procédures de contrôle en vigueur pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2007. Dans ce rapport, le réviseur fait savoir que «sur la base des critères (définis), nous n'avons pas relevé de faits qui nous porteraient à croire que: a) les ressources allouées à la Cour n'ont pas été utilisées aux fins prévues, b) les procédures de contrôle en place ne permettent pas d'obtenir les garanties nécessaires quant à la conformité des opérations financières avec les règles et les règlements en vigueur, et ce dans tous leurs aspects significatifs». Le rapport sera publié au Journal officiel.

Comité économique et social européen

11.21. À l'exception de la situation exposée au point 11.10, l'audit n'a donné lieu à aucune observation significative.

Comité des régions

11.22. L'audit n'a donné lieu à aucune observation significative.

⁽⁸⁾ «Les agents contractuels sont recrutés sur une base géographique aussi large que possible parmi les ressortissants des États membres, sans distinction d'origine raciale ou ethnique, de conviction politique, philosophique ou religieuse, d'âge ou de handicap, de sexe ou d'orientation sexuelle et indépendamment de leur état civil ou de leur situation familiale».

⁽⁹⁾ PricewaterhouseCoopers, société à responsabilité limitée, réviseur d'entreprises.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Médiateur européen

11.23. L'audit n'a donné lieu à aucune observation significative.

Contrôleur européen de la protection des données

11.24. L'audit n'a donné lieu à aucune observation significative.

Conclusion générale

11.25. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour conclut que les opérations sous-jacentes aux comptes en ce qui concerne les dépenses visées au point 11.1 sont exemptes d'erreurs significatives et que les systèmes de contrôle et de surveillance mis en place sont conformes aux exigences du règlement financier.

AGENCES DE L'UNION EUROPÉENNE

11.26. L'audit des agences et des autres organismes décentralisés de l'Union européenne fait l'objet de rapports annuels spécifiques qui sont publiés séparément au Journal officiel. La Cour a contrôlé 27 agences pour l'exercice 2007. Leurs budgets se sont élevés à un montant total de 1 243,5 millions d'euros en 2007. Les principales données relatives aux agences sont présentées dans le **tableau 11.2**.

11.27. La Cour a émis une opinion sans réserve sur la fiabilité des comptes, ainsi que sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes pour toutes les agences ⁽¹⁰⁾ contrôlées, à l'exception du Collège européen de police ⁽¹¹⁾ et de l'Autorité européenne de surveillance GNSS ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Les rapports annuels de la Cour relatifs aux comptes des agences sont présentés sur son site web (<http://www.eca.europa.eu>) et seront publiés au Journal officiel, à l'exception du rapport concernant l'Agence d'approvisionnement d'Euratom.

⁽¹¹⁾ Opinion avec réserve en ce qui concerne la fiabilité des comptes, ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

⁽¹²⁾ Impossibilité d'exprimer une opinion en ce qui concerne la fiabilité des comptes.

OBSERVATIONS DE LA COUR

ÉCOLES EUROPÉENNES

11.28. Le rapport annuel spécifique de la Cour relatif aux Écoles européennes (non publié au Journal officiel) est adressé au conseil supérieur et aux directeurs des Écoles européennes. Le budget des Écoles pour 2007, qui s'est élevé à 240,7 millions d'euros, a été financé principalement par une subvention de la Commission (129,2 millions d'euros) et par des contributions des États membres (51,9 millions d'euros) ⁽¹³⁾. Les principales données relatives aux Écoles européennes figurent dans le **tableau 11.3**.

11.29. La Cour n'a pas constaté d'erreurs significatives de nature à mettre en cause la fiabilité des comptes qu'elle a examinés et la légalité ou la régularité des opérations sous-jacentes à ces comptes.

⁽¹³⁾ Source: Introduction générale au budget 2008 des Écoles européennes.

Tableau 11.2 — Agences de l'UE — Principales données

Agences et autres organismes décentralisés de l'Union européenne	Siège	Première année d'autonomie financière	Budget ⁽¹⁾ (en millions d'euros)		Emplois autorisés	
			2007	2006	2007	2006
Agences						
Agence d'approvisionnement d'Euratom	Luxembourg	1960	0,3	0,2	—	—
Centre européen pour le développement de la formation professionnelle	Thessalonique	1977	17,4	16,8	97	95
Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail	Dublin	1977	20,2	19,8	94	94
Agence européenne pour l'environnement	Copenhague	1994	35,1	37,1	116	115
Fondation européenne pour la formation	Turin	1994	25,5	27	100	105
Observatoire européen des drogues et des toxi- comanies	Lisbonne	1995	13,8	13	82	77
Agence européenne des médicaments	Londres	1994	163,1	139	441	424
Centre de traduction des organes de l'Union européenne	Luxembourg	1995	46,1	40,9	200	189
Office communautaire des variétés végétales	Angers	1995	13,4	11,2	42	41
Office de l'harmonisation dans le marché Intérieur	Alicante	1995	276	211,7	647	675
Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail	Bilbao	1996	14,9	14,1	42	40
Agence européenne des droits fondamen- taux ⁽²⁾	Vienne	1998	14,5	9,4	46	37
Agence européenne pour la reconstruction	Thessalonique	2000	250	271	108	108
Collège européen de police ⁽³⁾	Bramshill	2006	7,4	5	22,5	22
Eurojust	La Haye	2002	18,4	14,7	147	112
Agence européenne de la sécurité aérienne	Cologne	2003	72	65,7	467	328
Agence européenne pour la sécurité maritime	Lisbonne	2003	48,2	44,7	153	132
Autorité européenne de sécurité des aliments	Parme	2003	52,2	40,2	300	250
Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information	Héraklion	2005	8,3	6,8	44	44
Agence ferroviaire européenne ⁽³⁾	Valenciennes	2006	16,6	14,4	116	95
Centre européen de prévention et de contrôle des maladies	Stockholm	2005	28,9	17,1	90	50
Agence européenne pour la gestion de la coo- pération opérationnelle aux frontières extérieu- res ⁽³⁾	Varsovie	2006	42,2	19,2	49	28
Autorité européenne de surveillance GNSS ⁽³⁾	Bruxelles ⁽⁴⁾	2006	7,0	7	39	30
Agence communautaire de contrôle des pêches ⁽³⁾	Vigo	2007	5	—	38	
Agences exécutives						
Agence exécutive pour la compétitivité et l'innovation ⁽³⁾	Bruxelles	2006	6,9	5,6	35	46
Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture» ⁽³⁾	Bruxelles	2006	36	29,2	83	75
Agence exécutive pour le programme de santé publique ⁽³⁾	Luxembourg	2007	4,1	—	28	—
Total			1 243,5	1 080,7	3 626,5	3 212

⁽¹⁾ Crédits de paiement.⁽²⁾ Anciennement Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes.⁽³⁾ Agence ayant demandé son indépendance financière en 2006.⁽⁴⁾ Siège provisoire.

Tableau 11.3 — Écoles européennes — Principales données

École européenne	Pays	Budget ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (en millions d'euros)		Subvention reçue de la Commission ⁽²⁾ (en millions d'euros)		Population scolaire ⁽³⁾	
		2007	2006	2007	2006	2007	2006
Bureau	Belgique	9,3	8,8	7,5	7,5	—	—
Luxembourg I	Luxembourg	35,1	34,1	21,1	21,5	3 376	3 285
Luxembourg II	Luxembourg	7,0	6,9	2,9	3,7	897	922
Bruxelles I Uccle	Belgique	30,4	27,8	21,0	19,0	3 045	2 954
Bruxelles II (Woluwé)	Belgique	29,3	27,6	19,2	18,0	2 893	2 919
Bruxelles III (Ixelles)	Belgique	26,2	25,8	16,7	17,0	2 621	2 646
Bruxelles IV	Belgique	2,4	—	1,8	—	172	—
Mol	Belgique	11,2	10,9	6,0	6,1	657	654
Varese	Italie	17,9	16,5	8,8	8,4	1 317	1 317
Karlsruhe	Allemagne	11,9	11,7	3,5	3,4	1 001	964
Munich	Allemagne	18,9	18,5	0,4	1,0	1 666	1 599
Francfort	Allemagne	10,3	10,7	3,8	4,7	978	937
Alicante	Espagne	11,3	11,1	4,2	6,0	1 017	990
Bergen	Pays-Bas	9,8	10,0	4,6	5,4	554	563
Culham	Royaume-Uni	11,1	10,8	5,9	5,4	827	832
Total		242,1	231,1	127,4	127,1	21 021	20 582

⁽¹⁾ Recettes et dépenses totales, telles que prévues dans le budget de chaque École européenne et du Bureau, y compris toutes les modifications apportées aux budgets adoptés au départ.

⁽²⁾ Source: Écoles européennes, clôture des comptes 2007.

⁽³⁾ Source: Rapport annuel relatif à l'exercice 2007 du secrétaire général du Conseil supérieur des Écoles européennes.

NB: Les écarts affectant les totaux sont dus aux arrondis.

ANNEXE 11.1

**Résultats des tests des opérations relatifs aux dépenses de fonctionnement
et à certaines dépenses opérationnelles ⁽¹⁾**

Sur la base de l'échantillon, estimation de la proportion des opérations affectées par une erreur	7 %
Taux d'erreur	inférieur à 2 %

⁽¹⁾ Le présent tableau ne tient pas compte des données relatives aux agences et aux écoles européennes.

Suivi des observations de précédents rapports annuels

Observations de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse
<i>Remboursement des frais d'hébergement exposés en mission</i> Rapports annuels relatifs aux exercices 2004, point 9.6, et 2005, point 10.7: Le statut modifié, qui est entré en vigueur le 1^{er} mai 2004, dispose que les frais d'hébergement exposés en mission sont remboursés sur présentation des pièces justificatives dans la limite d'un plafond fixé pour chaque pays (article 13 de l'annexe VII du statut). Contrairement à cette règle, toutes les institutions, à l'exception de la Cour de justice, de la Cour des comptes et du Médiateur européen, ont prévu, dans leurs règles internes, le paiement d'un forfait, allant de 30 à 60 % du montant maximal admissible, aux agents qui ne présentent pas de pièces justificatives de frais d'hébergement.	Entre-temps, le Conseil, le Comité économique et social européen et le Comité des régions ont modifié leurs règlements intérieurs afin de garantir le respect des dispositions du statut.	Le Parlement européen et la Commission devraient modifier leurs règlements intérieurs pour faire en sorte que les frais d'hébergement exposés à l'occasion de missions soient remboursés conformément aux dispositions du statut, lequel a été modifié à la suite d'une proposition de la Commission approuvée par le Parlement européen.	Réponses du Parlement européen <i>Le Parlement européen, comparé aux autres institutions, se trouve dans la situation particulière où un très grand nombre de ses agents doivent voyager entre Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg dans l'exercice normal de leurs fonctions. Ces déplacements entre les trois lieux de travail représentent 91 % des missions au Parlement européen et 88 % de ses frais de mission. Il est dès lors plus pratique, dans un souci de bonne gestion financière, d'appliquer un système de forfait pour le personnel en déplacement entre les trois lieux de travail. Pour les missions ailleurs que dans ces trois lieux de travail, il est prévu, conformément au statut, un remboursement sur pièces justificatives.</i> <i>Depuis les précédentes observations de la Cour sur les règles du Parlement européen concernant les missions, l'auditeur interne de l'institution a procédé à un audit du régime des missions. Les conclusions de son rapport donneront lieu à un certain nombre de modifications que le secrétaire général va proposer.</i> Réponses de la Commission <i>Le guide de mission de la Commission a été revu afin de tenir compte de l'observation de la Cour. L'adoption de ce texte a connu du retard à cause d'autres points de désaccord avec la représentation du personnel, qui ont été résolus entre-temps. Elle est prévue au plus tôt pour septembre 2008.</i>
<i>Indemnités d'assistance aux membres du Parlement européen</i> Rapport annuel relatif à l'exercice 2006, points 10.10 à 10.12: La majeure partie des montants versés aux membres du Parlement européen à titre d'indemnités d'assistance n'ayant pas ultérieurement été étayée par des pièces justificatives satisfaisantes à l'appui des dépenses encourues au nom du député, la Cour estime que les documents disponibles sont insuffisants pour attester que les membres du Parlement européen ont réellement utilisé les services d'un ou de plusieurs assistants et que les fonctions ou services mentionnés dans les contrats signés par les membres ont effectivement été remplis ou fournis. Le Bureau devrait prendre des mesures en vue d'obtenir les documents jugés indispensables pour prouver que les dépenses étaient justifiées. Si ceux-ci ne devaient pas être présentés dans des délais raisonnables, il conviendrait d'engager, pour les montants non justifiés, des procédures appropriées telles que la suspension des paiements et/ou l'établissement d'ordres de recouvrement.	Le 13 décembre 2006, le Bureau a modifié les règles relatives à l'indemnité d'assistance parlementaire. Selon les règles modifiées, applicables aux indemnités versées en 2006 et en 2007, les membres du Parlement européen ne sont plus tenus de présenter les factures ou les notes d'honoraires émises par les tiers payants ou par les prestataires de services, mais bien de les conserver. Par contre, ils doivent transmettre aux services du Parlement une copie des «déclarations de dépenses» et des «relevés des montants facturés» établis par les tiers payants ou par les prestataires de services. Lors de sa réunion du 10 décembre 2007, le Bureau a décidé que pour la période comprise entre juillet 2004 et fin 2005, les «déclarations de dépenses» et les «relevés des montants facturés» seraient également suffisants. À l'issue de l'audit de la Cour portant sur l'exercice 2007, une large majorité des pièces justificatives des dépenses relatives aux exercices 2006 et 2007 avaient été présentées et régularisées par l'administration du Parlement. Des progrès avaient également été réalisés en matière de collecte des pièces justificatives concernant les dépenses relatives aux exercices 2004 et 2005. En 2008, l'auditeur interne du Parlement européen a terminé un audit portant sur les frais d'assistance parlementaire et a fait état de déficiences dans ce domaine. Dans sa résolution du 22 avril 2008 relative à la décharge pour 2006, le Parlement a demandé à son administration d'appliquer la réglementation de façon correcte et cohérente, ainsi que d'améliorer les procédures de mise en œuvre et la communication avec les membres du Parlement européen. Dans la même résolution, le Parlement a également constaté que le Bureau avait confié au secrétaire général le mandat d'entrer en contact avec la Commission et le Conseil, en vue d'instaurer un nouveau train de règles, et chargé un groupe de travail d'évaluer le fonctionnement des règles existantes et d'en proposer la modification, le cas échéant.	Le Parlement devrait:	

Observations de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse
		— veiller à ce que tous les membres du Parlement européen concernés présentent, pour chaque exercice, les «déclarations de dépenses» et les «relevés des montants facturés», — renforcer encore les contrôles portant sur l'indemnité d'assistance parlementaire, entre autres par des contrôles aléatoires des factures que les membres du Parlement européen ont en leur possession, — prendre des mesures pour s'assurer que, lorsque la documentation présentée pour attester que les services financés ont bien été fournis est insuffisante, des mesures appropriées, comme la suspension des paiements et/ou l'établissement d'ordres de recouvrement, soient prises en ce qui concerne les montants non justifiés, — renforcer encore le cadre réglementaire applicable en matière d'indemnité d'assistance parlementaire, afin de remédier aux insuffisances qu'il présente.	Réponses du Parlement européen — <i>L'administration fait tout son possible afin que les documents de régularisation des frais d'assistance parlementaire soient présentés en conformité avec la réglementation. Une lettre a été envoyée à tous les députés concernés pendant les mois de février et de mars 2008 pour leur communiquer la liste des assistants et les montants à régulariser ainsi que la date limite du 31 mai 2008 pour le dépôt des documents relatifs aux exercices de 2004 et de 2005.</i> <i>Pour l'exercice de régularisation 2007, une première lettre de rappel a été envoyée à tous les députés concernés dans le courant du mois d'avril. Fin juin, tous les députés qui n'ont pas soumis de documents ou qui ont présenté des documents incomplets pour une ou plusieurs de ces années ont reçu un rappel de l'administration, signé par le secrétaire général. Les députés qui n'ont pas donné suite à ce dernier rappel feront l'objet d'une suspension des paiements à leurs assistants ou du lancement de la procédure de recouvrement prévue à l'article 27, paragraphe 3, de la réglementation FID.</i> <i>L'exercice de régularisation des dépenses d'assistance parlementaire de l'année 2006 a été achevé. Dans tous les cas de documentation manquante ou incomplète (0,2 % des dépenses), la procédure de recouvrement est en cours. Il en sera de même pour les années pour lesquelles la régularisation est en cours (juillet à décembre 2004, 2005 et 2007).</i> <i>Lors d'un contrôle ex post par le service gestionnaire fin 2007, il est apparu que dans un nombre très limité de dossiers l'attestation requise en matière de sécurité sociale manquait. Conformément à l'article 14, paragraphe 5, point a), de la réglementation FID, les paiements concernés ont été suspendus pour tous les dossiers non complétés dans les délais communiqués aux députés concernés.</i> <i>Pour les exercices de régularisation 2004 et 2005, les documents justificatifs envoyés par les députés au 12 septembre 2008 couvrent respectivement 99,45 % et 99,33 % des paiements effectués. Pour l'exercice 2007, ce pourcentage monte à 99,63 %. Pour l'ensemble des trois années, et à ce stade de l'examen des pièces justificatives par les services, les documents acceptés comme justification adéquate couvrent environ 91 % des paiements effectués. Une partie des documents reçus est encore en cours de traitement et une autre partie fait l'objet d'une demande de renseignements complémentaires. Des données mises à jour seront envoyées à la Cour avant le délai du 15 octobre 2008.</i> — <i>Le Bureau a été informé du principe d'opérer davantage de contrôles en profondeur, fondés sur des vérifications aléatoires, une fois que le délai indiqué dans le dernier rappel aura expiré.</i> — <i>Concernant l'année 2006, depuis le début de 2008, le secrétaire général a envoyé des lettres à une douzaine de députés leur annonçant le lancement de la procédure de recouvrement prévue à l'article 27, paragraphe 3, de la réglementation FID pour non-respect de la réglementation concernant les frais d'assistance parlementaire et a ordonné la suspension des paiements dans une dizaine de cas.</i> — <i>Le 10 mars 2008, le Bureau, à la suggestion de la conférence des présidents, a chargé le secrétaire général de veiller à l'application et à la mise en œuvre correctes des règles internes du Parlement européen concernant le remboursement des frais des assistants parlementaires, lui a donné mandat d'entrer en contact avec la Commission et le Conseil, en vue de garantir la possibilité d'instaurer un nouveau train de règles et a chargé un groupe de travail d'évaluer le fonctionnement des règles existantes et de proposer les modifications qu'il juge nécessaires.</i> <i>Le 9 juillet, dans le cadre de l'adoption des mesures d'exécution du statut des députés, le Bureau a adopté des nouvelles règles fondées sur les recommandations du groupe de travail.</i>

Observations de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse
Régime de pension complémentaire pour les membres du Parlement européen Rapport annuel relatif à l'exercice 2006, tableau 10.2: Le régime devrait comporter des règles précises permettant de déterminer les engagements et les responsabilités du Parlement européen ainsi que des affiliés au régime en cas de déficit.	Aucune règle permettant de déterminer les engagements et les responsabilités du Parlement européen ainsi que des affiliés au régime en cas de déficit n'a été établie.	Des règles appropriées devraient être établies afin de pouvoir déterminer les engagements et les responsabilités du Parlement européen ainsi que des affiliés au régime en cas de déficit.	Réponses du Parlement européen Confronté à un déficit actuariel qui s'élevait à la fin de l'année 2004 à 43 765 745 euros, les questions relatives à la gestion du régime de pension complémentaire volontaire des députés ont été débattues par le Bureau lors de sa réunion du 30 novembre 2005. Il a approuvé à cette occasion les conclusions de son groupe de travail sur le Fonds de pension, à savoir: — d'adopter un amendement à la réglementation FID visant à augmenter au 1^{er} janvier 2006 le taux de contribution total, de 39 % à 45 %, — de charger un groupe de travail de soumettre sur la base d'une étude actuarielle indépendante un rapport sur la situation financière du Fonds à la suite de l'approbation du statut des députés, — de s'engager à prendre, dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau statut, les mesures nécessaires afin de garantir le paiement des pensions complémentaires au-delà de l'entrée en vigueur du nouveau statut en 2009, — de noter qu'une fois ces mesures arrêtées, il sera possible de définir la convention régissant les relations et les responsabilités respectives du Fonds et du Parlement, telle que rappelée par la Cour des comptes. Comme il ressort de la programmation des mesures adoptées par le Bureau le 30 novembre 2005, seulement «une fois arrêtées ces mesures, il sera possible de définir la convention régissant les relations et les responsabilités respectives du Fonds et du Parlement, telle que rappelée par la Cour des comptes». Conformément à cette stratégie, une étude actuarielle commandée par le Parlement a été achevée à la fin de l'année 2007 et a été transmise au groupe de travail du Bureau chargé d'élaborer des mesures d'exécution du statut des députés. L'article 77 du projet de mesures d'exécution concerne la situation du Fonds de pension. Lors de la réunion du 19 mai 2008, le Bureau a décidé d'abandonner le système de prélèvement des cotisations des députés sur l'indemnité pour frais généraux. Une communication informant les membres du Fonds de pension de la modification de la procédure a été envoyée par le secrétaire général avant la pause d'été. Le 9 juillet dernier, le Bureau a adopté les mesures d'exécution, ce qui rend possible le passage à la phase suivante. En effet, sur la base de ce qui a été décidé dans ces mesures sur le futur du Fonds de pension, les négociations pour conclure une convention régissant les relations et les responsabilités entre le Fonds et le Parlement seront entamées sous peu et s'achèveront probablement au début de l'année prochaine.
Paiement, par le Conseil, du congé annuel supplémentaire qui n'a pas été pris Rapports annuels relatifs aux exercices 2004, point 9.18, et 2005, tableau 10.2: Au Conseil, le congé annuel supplémentaire accordé avant le 31 décembre 1997 pour compenser les heures supplémentaires est payé lors du départ à la retraite si le fonctionnaire n'a pas pris le congé en question. Les agents des catégories A et B n'ayant droit à aucune compensation des heures supplémentaires, ces paiements ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 56 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes.	Même si le secrétariat général a pris des mesures pour éliminer graduellement la réserve de congés compensatoires accordés avant le 31 décembre 1997 aux agents des catégories A et B, des paiements ont encore été effectués en 2007 pour compenser les congés supplémentaires qui n'ont pas été pris.	Il convient de mettre un terme au paiement du congé annuel supplémentaire qui n'a pas été pris.	Réponses du Conseil Comme indiqué dans les réponses aux rapports de la Cour des comptes pour les exercices précédents, le secrétariat général du Conseil connaît la position de la Cour concernant le paiement des stocks de jours de compensation non pris accumulés avant le 31 décembre 1997 et partage sans réserve l'avis de la Cour selon lequel il convient de clôturer dans les meilleurs délais le processus de régularisation en cours. Comme la Cour l'a noté, un système impératif visant à liquider totalement, d'ici à 2009, tous les stocks restants a été mis en place. À cet égard, le secrétariat général rappelle son avis selon lequel la poursuite du système permettant la liquidation progressive de ces stocks jusqu'à sa phase finale en 2009 constitue une conséquence inévitable de l'obligation de respecter les droits acquis et les principes fondamentaux du droit européen que sont la confiance légitime et l'égalité de traitement. Le secrétariat général rappelle en outre qu'il a pris des mesures dès 1997 pour empêcher que cette situation se reproduise à l'avenir. Le secrétariat général a par ailleurs adopté une décision qui empêchera tout paiement résiduel relatif aux jours de compensation au moment du départ à la retraite. Il convient également de noter que le secrétariat général a l'intention d'achever les travaux visant la suppression au cours de l'année 2009 de toutes les compensations non financières non conformes à l'article 56 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes.

Observations de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse
<i>Suivi des allocations familiales par la Commission</i> Rapports annuels relatifs aux exercices 2005, point 10.12, et 2006, tableau 10.2: Les agents bénéficiant de l'allocation de foyer et sans enfant à charge ne sont pas régulièrement invités à mettre à jour ces informations. Pour 676 des 1 605 agents de la Commission concernés en poste à Bruxelles, aucun élément probant n'a permis d'attester qu'ils avaient été invités à confirmer ou à mettre à jour leurs premières déclarations. Les contrôles ont également été insuffisants en ce qui concerne des allocations pour enfant à charge susceptibles d'avoir été payées au niveau national, qui, selon le statut, auraient dû être déduites des allocations versées. En 2006, la Commission a assuré le suivi de 231 des 676 cas et prévoyait de le faire pour les cas restants dans un délai de deux ans.	Le suivi des différents types d'allocations repose toujours essentiellement sur la transmission volontaire d'informations par le personnel. En février 2008, le nombre de cas dans lesquels le contrôle le plus récent avait été effectué avant 2005 s'élevait toujours à 703, soit plus de 37 % du total des agents en poste à Bruxelles bénéficiant de l'allocation de foyer et sans enfant à charge.	De nouvelles mesures doivent être prises par la Commission pour vérifier régulièrement les allocations familiales.	Réponses de la Commission <i>La priorité est donnée actuellement au contrôle du droit aux allocations familiales. Depuis mai 2008, un membre du personnel se consacre à cette tâche afin de rattraper les retards pris dans le processus de contrôle. Parallèlement, pour les mêmes personnes, les allocations familiales ayant une autre provenance sont également vérifiées et, le cas échéant, les montants sont corrigés rétroactivement. Les autres personnes susceptibles de recevoir des allocations provenant d'autres sources et non contrôlées récemment feront ensuite l'objet d'une vérification.</i>

ANNEXE I

Informations financières relatives au budget général

TABLE DES MATIÈRES

INFORMATIONS DE BASE SUR LE BUDGET

1. Origine du budget
2. Base juridique
3. Principes budgétaires énoncés dans les traités et dans le règlement financier
4. Contenu et structure du budget
5. Financement du budget (recettes budgétaires)
6. Types de crédits budgétaires
7. Exécution du budget
 - 7.1. Responsabilité de l'exécution
 - 7.2. Exécution des recettes
 - 7.3. Exécution des dépenses
 - 7.4. États consolidés sur l'exécution budgétaire et détermination du solde de l'exercice
8. Reddition des comptes
9. Contrôle externe
10. Décharge et suites à donner

NOTES EXPLICATIVES

Sources des données financières

Unité monétaire

Abréviations et symboles utilisés

ILLUSTRATIONS GRAPHIQUES

INFORMATIONS DE BASE SUR LE BUDGET

1. ORIGINE DU BUDGET

Le budget comprend les dépenses de la Communauté européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom). Il comprend également les dépenses administratives de la coopération «justice et affaires intérieures» et de la politique étrangère et de sécurité commune, ainsi que toute autre dépense que le Conseil estime devoir mettre à la charge du budget pour permettre l'exécution de ces politiques.

2. BASE JURIDIQUE

Le budget est régi par les dispositions financières des traités de Rome ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (articles 268 à 280 du traité CE et 171 à 183 du traité Euratom) ainsi que par les règlements financiers ⁽³⁾.

3. PRINCIPES BUDGÉTAIRES ÉNONCÉS DANS LES TRAITÉS ET DANS LE RÈGLEMENT FINANCIER

Toutes les recettes et toutes les dépenses communautaires doivent être regroupées dans un budget unique (unité et vérité). Le budget est arrêté pour la durée d'un exercice budgétaire (annualité). Il est équilibré en recettes et en dépenses (équilibre). L'établissement, l'exécution et la reddition des comptes se font en euros (unité de compte). Les recettes doivent servir à financer indistinctement l'ensemble des dépenses et doivent, de même que les dépenses, être inscrites au budget, puis dans les états financiers, pour leur montant intégral, sans contraction entre elles (universalité). Les crédits sont spécialisés par titres et chapitres; les chapitres sont subdivisés en articles et postes (spécialité). Les crédits budgétaires doivent être utilisés conformément aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités (bonne gestion financière). Le budget est établi, exécuté et fait l'objet d'une reddition des comptes dans le respect du principe de transparence (transparence). Ces grands principes souffrent quelques exceptions mineures.

4. CONTENU ET STRUCTURE DU BUDGET

Le budget comporte un «état synthétique des recettes et des dépenses» et des sections divisées en «états des recettes et des dépenses» de chaque institution. Les neuf sections sont: section I — Parlement; section II — Conseil; section III — Commission; section IV — Cour de justice; section V — Cour des comptes; section VI — Comité économique et social; section VII — Comité des régions; section VIII — Médiateur européen et section IX — Contrôleur européen de la protection des données.

À l'intérieur de chaque section, les recettes et les dépenses sont classées par ligne budgétaire (titres, chapitres, articles et, éventuellement, postes), suivant leur nature ou leur destination.

5. FINANCEMENT DU BUDGET (RECETTES BUDGÉTAIRES)

Le financement du budget est essentiellement assuré par les ressources propres aux Communautés: ressources propres fondées sur le RNB, ressources propres fondées sur la TVA, droits de douane, droits agricoles et cotisations «sucre» et «isoglucose» ⁽⁴⁾.

Outre les ressources propres, il existe d'autres recettes, qui sont marginales (voir *illustration graphique I*).

6. TYPES DE CRÉDITS BUDGÉTAIRES

Pour couvrir les dépenses prévues, le budget distingue les types de crédits budgétaires suivants:

- a) les crédits dissociés (CD) sont destinés à financer des actions pluriannuelles dans certains domaines budgétaires. Ils comportent des crédits d'engagement (CEN) et des crédits de paiement (CP):
 - les crédits d'engagement permettent de contracter, au cours de l'exercice, des obligations juridiques pour des actions dont la réalisation s'étend sur plusieurs exercices;

⁽¹⁾ Traité de Rome (25 mars 1957): traité instituant la Communauté économique européenne (CEE).

⁽²⁾ Traité de Rome (25 mars 1957): traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom).

⁽³⁾ Principalement, le règlement financier (REGFIN) du 25 juin 2002 (JO L 248 du 16.9.2002).

⁽⁴⁾ Principaux actes juridiques concernant les ressources propres: décision 2007/436/CE du Conseil, du 7 juin 2007 (JO L 163 du 23.6.2007); décision 2000/597/CE, Euratom du Conseil, du 29 septembre 2000 (JO L 253 du 7.10.2000); règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil, du 22 mai 2000 (JO L 130 du 31.5.2000); règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil, du 29 mai 1989 (JO L 155 du 7.6.1989); directive 2006/112/CE du Conseil, du 28 novembre 2006, relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 347 du 11.12.2006); directive 89/130/CEE, Euratom du Conseil, du 13 février 1989, relative à l'harmonisation de l'établissement du produit national brut aux prix du marché (JO L 49 du 21.2.1989); règlement (CE, Euratom) n° 1287/2003 du Conseil du 15 juillet 2003 relatif à l'harmonisation du revenu national brut aux prix du marché (JO L 181 du 19.7.2003).

7. EXÉCUTION DU BUDGET

7.1. Responsabilité de l'exécution

La Commission exécute le budget conformément au règlement financier, sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués; elle reconnaît aux autres institutions les pouvoirs nécessaires à l'exécution des sections du budget afférentes à chacune d'elles ⁽⁶⁾. Le règlement financier précise les procédures d'exécution, et notamment la responsabilité des ordonnateurs, des comptables, des régisseurs d'avances et des auditeurs internes des institutions. Dans les deux domaines de dépenses les plus importants (le FEAGA et les Fonds structurels), la gestion des fonds communautaires est partagée avec les États membres.

7.2. Exécution des recettes

Les recettes prévisionnelles sont inscrites au budget sous réserve des modifications éventuelles apportées par des budgets rectificatifs.

L'exécution budgétaire des recettes consiste dans la constatation des droits et le recouvrement des montants dus aux Communautés (ressources propres et autres recettes). Elle est régie par des dispositions spéciales ⁽⁷⁾. Les recettes effectives d'un exercice sont définies comme la somme des recouvrements sur droits constatés de l'exercice courant et des recouvrements sur les droits restant à recouvrer d'exercices précédents.

7.3. Exécution des dépenses

Les dépenses prévisionnelles sont inscrites au budget.

L'exécution budgétaire des dépenses, c'est-à-dire l'évolution et l'utilisation des crédits, peut être résumée de la façon suivante:

a) crédits pour engagements:

- i) *évolution des crédits*: l'ensemble des crédits pour engagements disponibles au cours d'un exercice est composé des éléments suivants: budget initial (CND et CEN) + budgets rectificatifs + recettes affectées + virements + crédits d'engagement reportés de l'exercice précédent + reports non automatiques de l'exercice précédent non encore engagés + crédits d'engagement dégagés des exercices antérieurs et reconstitués,
- ii) *utilisation des crédits*: les crédits pour engagements définitifs sont disponibles au cours de l'exercice pour contracter des engagements (crédits pour engagements utilisés = montant des engagements contractés),
- iii) *reports des crédits de l'exercice à l'exercice suivant*: les crédits de l'exercice non utilisés peuvent être reportés à l'exercice suivant après décision de l'institution concernée. Les crédits disponibles au titre des recettes affectées font objet d'un report de droit,
- iv) *annulation de crédits*: le solde est annulé;

b) crédits pour paiements:

- i) *évolution des crédits*: l'ensemble des crédits pour paiements disponibles au cours de l'exercice est composé des éléments suivants: budget initial (CND et CP) + budgets rectificatifs + recettes affectées + virements + crédits reportés de l'exercice précédent sous forme de reports automatiques (ou de droit) ou de reports non automatiques,
- ii) *utilisation des crédits de l'exercice*: les crédits pour paiements de l'exercice sont disponibles au cours de l'exercice pour effectuer des paiements. Ils ne comprennent pas les crédits reportés de l'exercice précédent (crédits pour paiements utilisés = montant des paiements effectués sur les crédits de l'exercice),
- iii) *reports de crédits de l'exercice à l'exercice suivant*: les crédits de l'exercice non utilisés peuvent être reportés à l'exercice suivant après décision de l'institution concernée. Les crédits disponibles au titre des recettes affectées font l'objet d'un report de droit,

⁽⁶⁾ Voir articles 274 du traité CE, 179 du traité Euratom et 50 du REGFIN.

⁽⁷⁾ Voir articles 69 à 74 du REGFIN et règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000.

- iv) *annulation de crédits*: le solde est annulé,
- v) *total des paiements effectués au cours de l'exercice*: paiements sur crédits pour paiements de l'exercice + paiements sur crédits pour paiements reportés de l'exercice précédent,
- vi) *dépenses effectives réalisées au titre d'un exercice*: dépenses des états consolidés sur l'exécution budgétaire (voir point 7.4) = paiements sur crédits pour paiements de l'exercice + crédits pour paiements de l'exercice reportés à l'exercice suivant.

7.4. États consolidés sur l'exécution budgétaire et détermination du solde de l'exercice

Les états consolidés sur l'exécution budgétaire sont établis à la clôture de chaque exercice. Ils déterminent le solde de l'exercice, qui est inscrit au budget de l'exercice suivant au moyen d'un budget rectificatif.

8. REDDITION DES COMPTES

Les comptes d'un exercice sont communiqués au Parlement, au Conseil et à la Cour des comptes; ces comptes sont présentés sous forme d'états financiers et d'états sur l'exécution budgétaire, accompagnés d'un rapport sur la gestion budgétaire et financière. Les comptes provisoires sont communiqués au plus tard le 31 mars de l'exercice suivant; les comptes définitifs doivent être présentés pour le 31 juillet de ce même exercice.

Les comptes annuels des Communautés européennes relatifs à l'exercice 2007 sont les troisièmes à être établis selon les règles de la comptabilité d'exercice qui ont été adoptées par les Communautés européennes en 2005. C'est également en 2007 que le règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, dont la nouvelle version est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2007, a été mis à jour.

Il convient de noter que, dans les comptes consolidés de l'exercice 2007:

- l'actif total, qui était de 67 332 millions d'euros en 2006, est passé à 75 720 millions d'euros, tandis que le montant total du passif s'est élevé à 131 646 millions d'euros contre 131 550 millions d'euros l'année précédente. La différence entre l'actif et le passif sera financée à court terme sur les crédits budgétaires déjà votés, ou garantie par les États membres à plus long terme;
- le résultat économique de l'exercice s'est soldé par une augmentation de l'excédent, qui est passé de 197 millions d'euros en 2006 à 10 120 millions d'euros en 2007.

9. CONTRÔLE EXTERNE

Depuis l'exercice 1977, le contrôle externe du budget est opéré par la Cour des comptes des Communautés européennes ⁽⁸⁾. La Cour des comptes examine les comptes de la totalité des recettes et des dépenses du budget. Elle fournit au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Elle examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses et s'assure de la bonne gestion financière. Les contrôles peuvent être effectués avant la clôture des comptes de l'exercice budgétaire considéré; ils ont lieu sur pièces et, au besoin, sur place auprès des institutions des Communautés, dans les États membres et dans les pays tiers. La Cour des comptes établit un rapport annuel relatif à chaque exercice et peut, en outre, présenter à tout moment ses observations sur des questions particulières et rendre des avis à la demande de toute institution des Communautés.

10. DÉCHARGE ET SUITES À DONNER

Depuis 1977, les dispositions suivantes sont applicables ⁽⁹⁾: avant le 30 avril de la deuxième année suivant l'exercice considéré, le Parlement, sur recommandation du Conseil, donne à la Commission décharge de l'exécution du budget. À cet effet, le Conseil et le Parlement examinent les comptes présentés par la Commission ainsi que le rapport annuel et les rapports spéciaux de la Cour des comptes. Les institutions doivent prendre toutes mesures appropriées pour donner suite aux observations figurant dans les décisions de décharge et faire rapport sur les mesures adoptées.

⁽⁸⁾ Voir articles 246, 247 et 248 du traité CE, 160 A, 160 B et 160 C du traité Euratom et 139 à 147 du REGFIN.

⁽⁹⁾ Voir articles 276 du traité CE et 180 ter du traité Euratom.

NOTES EXPLICATIVES

SOURCES DES DONNÉES FINANCIÈRES

Les données financières figurant dans la présente annexe sont extraites des comptes annuels des Communautés européennes, ainsi que de différents autres états financiers fournis par la Commission. Pour la répartition géographique, les codes pays du système d'information comptable de la Commission (ABAC) ont été utilisés. Comme le souligne la Commission, qu'il s'agisse des recettes ou des dépenses, toutes les données réparties par État membre sont le résultat d'opérations arithmétiques donnant un aperçu incomplet des avantages que chaque État membre tire de l'Union. Elles doivent donc être interprétées avec prudence.

UNITÉ MONÉTAIRE

Toutes les données financières sont présentées en millions d'euros. Les totaux sont arrondis à partir de chaque valeur exacte, et ne correspondent donc pas nécessairement à la somme des arrondis.

ABRÉVIATIONS ET SYMBOLES UTILISÉS

AELE	Association européenne de libre-échange
AT	Autriche
BE	Belgique
BG	Bulgarie
CD	Crédits dissociés
CE	Communauté(s) européenne(s)
CEE	Communauté économique européenne
CEEA ou Euratom	Communauté européenne de l'énergie atomique
CEN	Crédits d'engagement
CND	Crédits non dissociés
CP	Crédits de paiement
CPE	Crédits pour engagements
CPP	Crédits pour paiements
CY	Chypre
CZ	République tchèque
DE	Allemagne
DK	Danemark
EE	Estonie
EL	Grèce
ES	Espagne
EU-27	Total pour l'ensemble des 27 États membres de l'Union européenne
FI	Finlande
FR	France
HU	Hongrie
IE	Irlande
IG	Illustration graphique à laquelle il est fait référence dans d'autres illustrations graphiques (par exemple, IG III)

IT	Italie
JO	Journal officiel de l'Union européenne
LT	Lituanie
LV	Lettonie
LU	Luxembourg
MT	Malte
NL	Pays-Bas
PL	Pologne
PT	Portugal
REGFIN	Règlement financier du 25 juin 2002
RNB	Revenu national brut
RO	Roumanie
SE	Suède
Sec.	Section du budget
SI	Slovénie
SK	Slovaquie
T.	Titre du budget
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UK	Royaume-Uni
0,0	Données entre 0 et 0,05
—	Absence de données

*ILLUSTRATIONS GRAPHIQUES***BUDGET DE L'EXERCICE 2007 ET EXÉCUTION BUDGÉTAIRE AU COURS DE L'EXERCICE 2007**

IG I	Budget 2007 — Recettes prévisionnelles et crédits pour paiements définitifs
IG II	Budget 2007 — Crédits pour engagements
IG III	Crédits pour engagements disponibles en 2007 et leur utilisation
IG IV	Crédits pour paiements disponibles en 2007 et leur utilisation
IG V	Ressources propres en 2007, par État membre
IG VI	Paiements effectués en 2007, dans chaque État membre

COMPTES CONSOLIDÉS DE L'EXERCICE 2007

IG VII	Bilan consolidé
IG VIII	Compte de résultat économique consolidé

Illustration graphique I

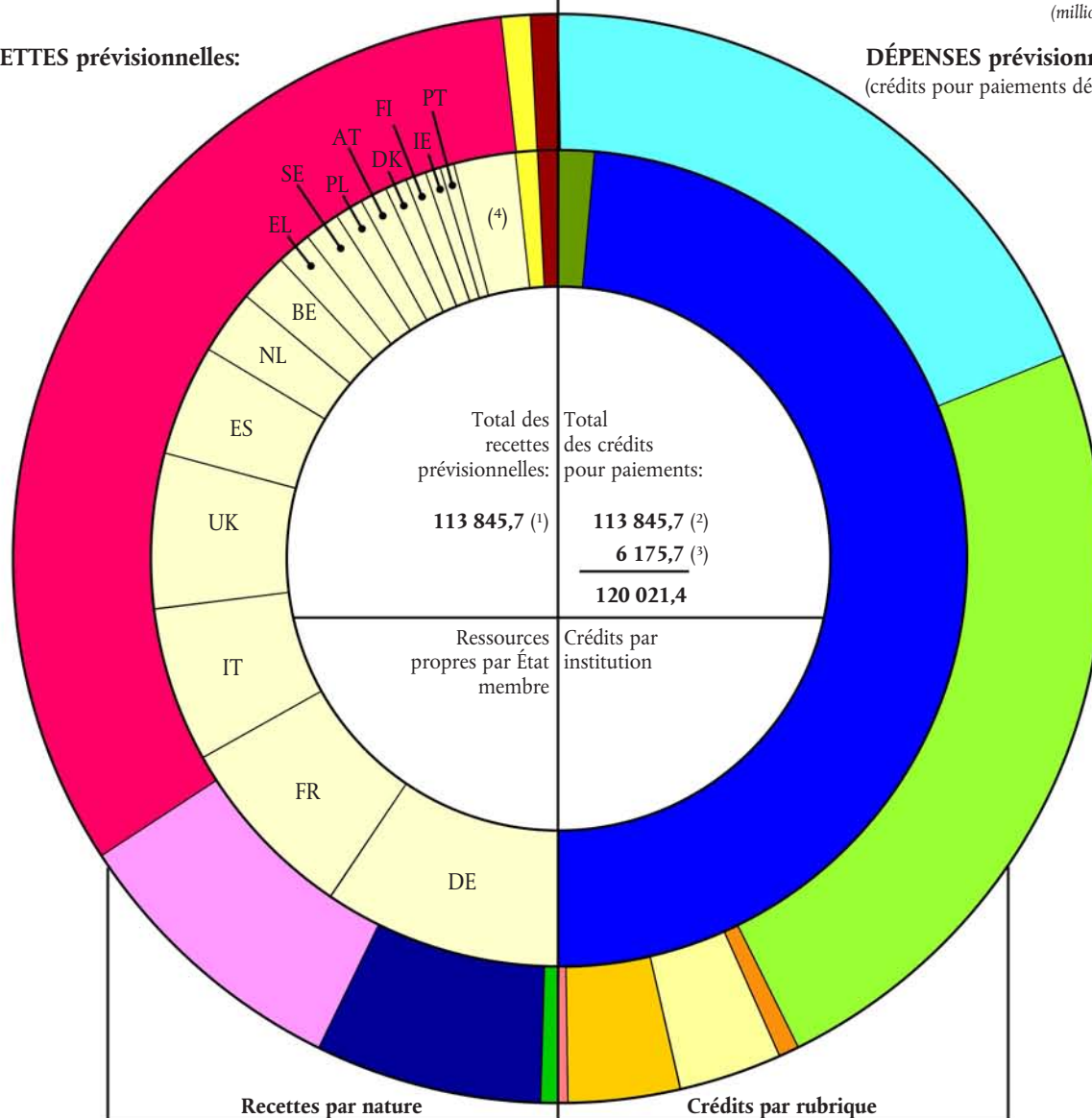
Budget 2007 — Recettes prévisionnelles et crédits pour paiements définitifs

[pour les recettes, voir «Informations de base sur le budget général», point 7.2; pour les dépenses, voir «Informations de base sur le budget général», point 7.3 et pour des données plus détaillées, voir IG IV, colonne (a)]

(millions d'euros et %)

RECETTES prévisionnelles:

DÉPENSES prévisionnelles: (crédits pour paiements définitifs)



Légende des recettes

Total des ressources propres (par État membre)		
Droits agricoles	1 486,8	(1,3 %)
Cotisations «sucre» et «isoglucose»	- 37,7	(0 %)
Droits de douane	15 083,8	(13,2 %)
Ressources propres provenant de la TVA	19 478,6	(17,1 %)
Ressources propres fondées sur le RNB	74 022,0	(65 %)
Autres recettes	1 703,7	(1,5 %)
Excédent disponible de l'exercice précédent	2 108,6	(1,9 %)

Légende des dépenses

Rubriques du cadre financier

1. Croissance durable	45 461,8	(37,9 %)
2. Préserv. et gestion ressources naturelles	57 019,7	(47,5 %)
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 356,2	(1,1 %)
4. L'UE en tant qu'acteur mondial	7 779,5	(6,5 %)
5. Administration	7 959,5	(6,6 %)
6. Compensations	444,6	(0,4 %)
Crédits à la disposition d'autres institutions	3 046,6	(2,5 %)
Crédits à la disposition de la Commission	116 974,8	(97,5 %)
dont crédits opérationnels	112 061,9	(93,4 %)

⁽¹⁾ Après budgets rectificatifs.

⁽⁴⁾ Les contributions aux recettes de CZ, RO, HU, SK, SI, LU, BG, LT, LV, EE, CY et MT ont été regroupées.

⁽²⁾ Après budgets rectificatifs et virements entre lignes.

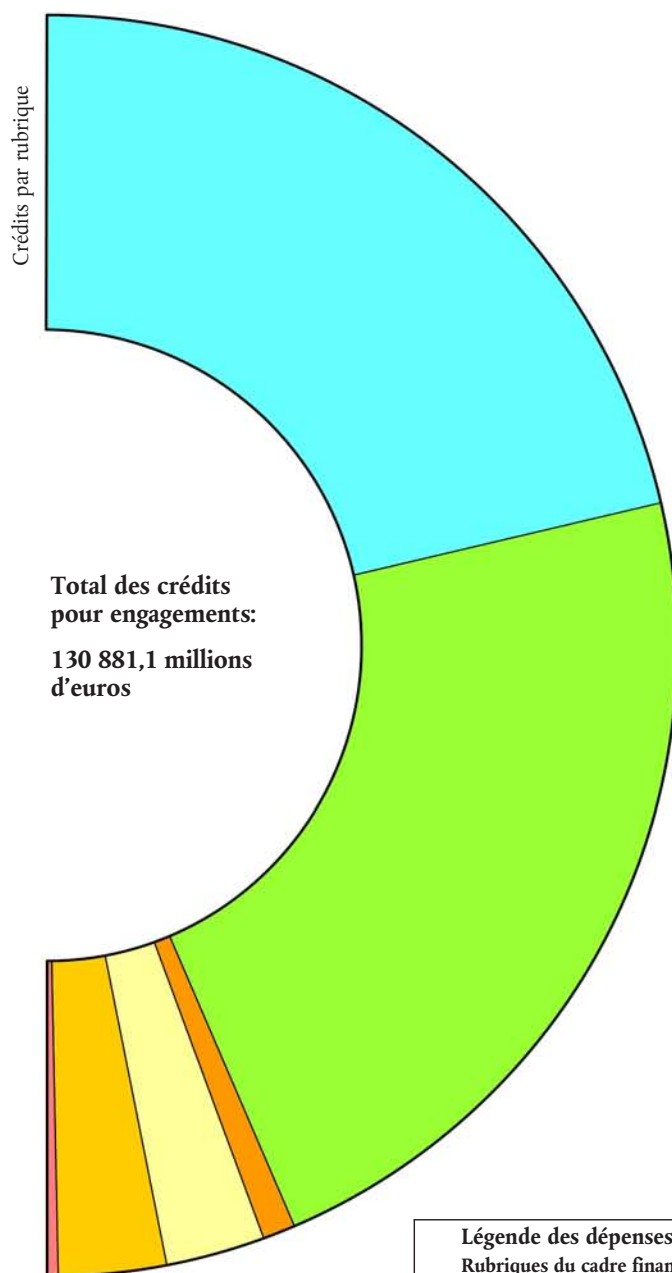
⁽³⁾ Recettes affectées, crédits reconstitués, crédits reportés et réemploi.

Illustration graphique II

Budget 2007 — Crédits pour engagements

[après budgets rectificatifs; pour des données plus détaillées, voir IG III, colonne (b)]

(millions d'euros et %)



Note:

Le total des crédits pour engagements n'est pas en équilibre avec les recettes budgétaires 2007, étant donné que les crédits d'engagement comprennent également des montants à financer par des recettes budgétaires d'exercices ultérieurs.

Légende des dépenses

Rubriques du cadre financier:

1. Croissance durable	56 060,3	(42,8 %)
2. Préserv. et gestion des ressources naturelles	58 399,1	(44,6 %)
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 543,8	(1,2 %)
4. L'UE en tant qu'acteur mondial	7 142,3	(5,5 %)
5. Administration	7 291,0	(5,6 %)
6. Compensations	444,6	(0,3 %)

Illustration graphique III

Crédits pour engagements disponibles en 2007 et leur utilisation

(millions d'euros et %)

Sections (Sec.) et titres (T) correspondant à la nomenclature budgétaire 2007 et aux rubriques du cadre financier	Cadre financier	Crédits définitifs		Utilisation des crédits					
		Montant (1)	Taux (%)	Engag. contractés	Taux d'utilisation (%)	Reports à 2008 (2)	Taux (%)	Annulations	Taux (%)
		(a)	(b)/(a)	(c)	(c)/(b)	(d)	(d)/(b)	(e) = (b) - (c) - (d)	(e)/(b)
Nomenclature budgétaire									
I Parlement (Sec. I)		1 453,6		1 379,7	94,9	57,2	3,9	16,6	1,1
II Conseil (Sec. II)		650,2		532,4	81,9	107,8	16,6	10,0	1,5
III Commission (Sec. III) (3)		128 183,3		120 326,5	93,9	4 531,8	3,5	3 325,0	2,6
III.1 Affaires économiques et financières (T.01)		330,3		309,0	93,6	1,3	0,4	19,9	6,0
III.2 Entreprises (T.02)		575,0		537,5	93,5	28,0	4,9	9,6	1,7
III.3 Concurrence (T.03)		74,4		72,0	96,7	1,4	1,9	1,0	1,4
III.4 Emploi et affaires sociales (T.04)		10 908,1		10 860,9	99,6	23,0	0,2	24,1	0,2
III.5 Agriculture et développement rural (T.05)		57 040,8		52 026,7	91,2	3 385,7	5,9	1 628,4	2,9
III.6 Énergie et transports (T.06)		1 884,6		1 835,7	97,4	37,9	2,0	11,0	0,6
III.7 Environnement (T.07)		373,9		348,5	93,2	13,4	3,6	11,9	3,2
III.8 Recherche (T.08)		4 049,5		3 838,8	94,8	204,4	5,0	6,2	0,2
III.9 Société de l'information et médias (T.09)		1 537,0		1 491,0	97,0	42,0	2,7	4,0	0,3
III.10 Recherche directe (T.10)		662,8		401,7	60,6	260,9	39,4	0,2	0,0
III.11 Pêche et affaires maritimes (T.11)		958,9		706,5	73,7	5,3	0,6	247,1	25,8
III.12 Marché intérieur (T.12)		57,3		55,3	96,5	0,9	1,5	1,1	2,0
III.13 Politique régionale (T.13)		35 434,0		34 880,2	98,4	135,1	0,4	418,8	1,2
III.14 Fiscalité et union douanière (T.14)		113,8		100,9	88,7	1,8	1,6	11,1	9,7
III.15 Éducation et culture (T.15)		1 440,2		1 326,7	92,1	110,8	7,7	2,7	0,2
III.16 Communication (T.16)		204,1		196,9	96,5	1,2	0,6	5,9	2,9
III.17 Santé et protection des consommateurs (T.17)		571,9		502,2	87,8	9,4	1,7	60,2	10,5
III.18 Espace de liberté, de sécurité et de justice (T.18)		693,2		626,0	90,3	10,6	1,5	56,7	8,2
III.19 Relations extérieures (T.19)		3 882,8		3 782,5	97,4	36,9	1,0	63,4	1,6
III.20 Commerce (T.20)		73,8		71,6	97,0	0,9	1,3	1,3	1,7
III.21 Développement et relations avec les États ACP (T.21)		1 409,9		1 304,9	92,5	97,3	6,9	7,8	0,6
III.22 Élargissement (T.22)		1 133,1		1 052,6	92,9	77,7	6,9	2,7	0,2
III.23 Aide humanitaire (T.23)		759,3		758,0	99,8	0,8	0,1	0,5	0,1
III.24 Lutte contre la fraude (T.24)		72,6		68,8	94,7	0,0	0,0	3,8	5,3
III.25 Coordination des politiques de la Commission et conseil juridique (T.25)		177,6		169,4	95,4	3,5	2,0	4,7	2,7
III.26 Administration de la Commission (T.26)		1 048,1		995,4	95,0	29,1	2,8	23,6	2,3
III.27 Budget (T.27)		508,8		499,1	98,1	1,8	0,3	7,9	1,5
III.28 Audit (T.28)		9,9		9,1	91,8	0,2	1,7	0,6	6,4
III.29 Statistiques (T.29)		130,0		114,1	87,7	2,0	1,6	13,9	10,7
III.30 Pensions (T.30)		997,5		994,5	99,7	0,0	0,0	3,0	0,3
III.31 Services linguistiques (T.31)		403,4		389,8	96,6	8,5	2,1	5,1	1,3
III.40 Réserves (T.40)		666,7		—	—	—	—	666,7	100,0
IV Cour de justice (Sec. IV)		274,7		266,0	96,8	1,6	0,6	7,1	2,6
V Cour des comptes (Sec. V)		121,5		109,6	90,2	0,3	0,2	11,6	9,6
VI Comité économique et social (Sec. VI)		116,3		106,6	91,6	0,6	0,5	9,1	7,8
VII Comité des régions (Sec. VII)		68,2		65,7	96,2	0,1	0,1	2,5	3,7
VIII Médiateur européen (Sec. VIII)		8,2		7,4	90,5	—	—	0,8	9,5
IX Contrôleur européen de la protection des données (Sec. IX)		5,0		4,3	86,1	—	—	0,7	13,9
Total général des crédits pour engagements	124 455,0	130 881,1	105,2	122 798,4	93,8	4 699,4	3,6	3 383,3	2,6
<i>Cadre financier (4)</i>									
1 Croissance durable	53 978,0	56 060,3		54 255,6	96,8	782,9	1,4	1 021,9	1,8
2 Préservation et gestion des ressources naturelles	55 142,0	58 399,1		53 121,7	91,0	3 353,5	5,7	1 923,9	3,3
3 Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 273,0	1 543,8		1 421,9	92,1	46,0	3,0	76,0	4,9
4 L'UE en tant qu'acteur mondial	6 578,0	7 142,3		6 636,8	92,9	273,7	3,8	231,8	3,2
5 Administration	7 039,0 (5)	7 291,0		6 917,8	94,9	243,3	3,3	129,9	1,8
6 Compensations	445,0	444,6		444,6	100,0	—	—	—	—
Total général des crédits pour engagements	124 455,0	130 881,1	105,2	122 798,4	93,8	4 699,4	3,6	3 383,3	2,6
Total général des crédits pour paiements	122 190,0	120 021,4	98,2	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8	1,2

(1) Crédits budgétaires définitifs après prise en compte des virements entre lignes budgétaires, des crédits relatifs aux recettes affectées ou assimilés et des crédits reportés de l'exercice précédent. En conséquence, pour certaines rubriques du cadre financier, les crédits disponibles sont supérieurs au plafond prévu.

(2) Y compris les crédits correspondant à des recettes affectées ou assimilés.

(3) Pour la section III (Commission), les titres (T) correspondent aux activités/domaines politiques tels qu'ils sont définis par l'institution pour la mise en œuvre de l'établissement du budget par activités (EBA).

(4) Les plafonds par rubrique du cadre financier tiennent compte de l'ajustement prévu au point 48 de l'accord interinstitutionnel de 2006.

(5) L'accord interinstitutionnel de 2006 stipule, dans son annexe, que le plafond de cette rubrique est calculé net des contributions du personnel au régime de pension dans la limite de 500 millions d'euros aux prix de 2004 pour la période 2007-2013. En 2007, cette réduction se chiffre à 75,8 millions d'euros.

Illustration graphique IV

Crédits pour paiements disponibles en 2007 et leur utilisation

(millions d'euros et %)

Sections (Sec.) et titres (T.) correspondant à la nomenclature budgétaire 2007 et aux rubriques du cadre financier	Crédits définitifs ⁽¹⁾	Utilisation des crédits					
		Paiements effectués en 2007	Taux d'utilisation (%)	Reports à 2008	Taux (%)	Annulations	Taux (%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) – (b) – (c)	(d)/(a)
<i>Nomenclature budgétaire</i>							
I Parlement (Sec. I)	1 668,2	1 329,1	79,7	308,5	18,5	30,6	1,8
II Conseil (Sec. II)	741,4	557,6	75,2	163,0	22,0	20,8	2,8
III Commission (Sec. III) ⁽²⁾	116 974,8	111 506,5	95,3	4 092,6	3,5	1 375,7	1,2
III.1 Affaires économiques et financières (T.01)	328,7	262,1	79,7	6,9	2,1	59,6	18,1
III.2 Entreprises (T.02)	549,7	369,8	67,3	62,5	11,4	117,3	21,3
III.3 Concurrence (T.03)	81,6	70,7	86,7	8,8	10,7	2,1	2,6
III.4 Emploi et affaires sociales (T.04)	11 664,4	11 547,4	99,0	27,9	0,2	89,0	0,8
III.5 Agriculture et développement rural (T.05)	55 802,4	53 685,2	96,2	1 965,0	3,5	152,1	0,3
III.6 Énergie et transport (T.06)	1 142,3	918,8	80,4	162,8	14,3	60,7	5,3
III.7 Environnement (T.07)	283,9	231,8	81,6	23,0	8,1	29,1	10,3
III.8 Recherche (T.08)	3 311,8	2 678,5	80,9	609,4	18,4	24,0	0,7
III.9 Société de l'information et médias (T.09)	1 436,4	1 226,7	85,4	180,8	12,6	29,0	2,0
III.10 Recherche directe (T.10)	656,0	405,9	61,9	238,7	36,4	11,4	1,7
III.11 Pêche et affaires maritimes (T.11)	1 248,1	1 039,0	83,2	13,1	1,0	196,0	15,7
III.12 Marché intérieur (T.12)	63,9	54,4	85,2	6,5	10,2	2,9	4,6
III.13 Politique régionale (T.13)	26 693,1	26 583,0	99,6	14,2	0,1	95,8	0,4
III.14 Fiscalité et union douanière (T.14)	122,9	84,7	68,9	7,9	6,4	30,3	24,6
III.15 Éducation et culture (T.15)	1 449,8	1 260,5	86,9	162,0	11,2	27,3	1,9
III.16 Communication (T.16)	223,1	182,8	81,9	20,8	9,3	19,5	8,7
III.17 Santé et protection des consommateurs (T.17)	582,5	447,8	76,9	42,6	7,3	92,1	15,8
III.18 Espace de liberté, de sécurité et de justice (T.18)	428,4	258,8	60,4	97,5	22,8	72,1	16,8
III.19 Relations extérieures (T.19)	3 429,3	3 264,6	95,2	67,7	2,0	97,0	2,8
III.20 Commerce (T.20)	75,8	65,1	85,9	6,4	8,5	4,3	5,7
III.21 Développement et relations avec les États ACP (T.21)	1 343,7	1 192,8	88,8	105,8	7,9	45,1	3,4
III.22 Élargissement (T.22)	1 793,2	1 748,5	97,5	19,6	1,1	25,1	1,4
III.23 Aide humanitaire (T.23)	764,3	755,6	98,9	6,9	0,9	1,7	0,2
III.24 Lutte contre la fraude (T.24)	75,0	59,7	79,6	5,8	7,8	9,4	12,6
III.25 Coordination des politiques de la Commission et conseil juridique (T.25)	194,4	170,2	87,5	18,5	9,5	5,7	2,9
III.26 Administration de la Commission (T.26)	1 154,7	965,4	83,6	150,9	13,1	38,5	3,3
III.27 Budget (T.27)	517,7	497,9	96,2	10,8	2,1	9,1	1,8
III.28 Audit (T.28)	10,8	8,9	83,0	1,0	9,4	0,8	7,5
III.29 Statistiques (T.29)	133,6	102,0	76,4	12,6	9,4	18,9	14,2
III.30 Pensions (T.30)	997,5	994,5	99,7	0,0	0,0	3,0	0,3
III.31 Services linguistiques (T.31)	415,9	373,4	89,8	36,0	8,7	6,5	1,6
III.40 Réserves (T.40)	—	—	—	—	—	—	—
IV Cour de justice (Sec. IV)	288,0	264,7	91,9	14,5	5,0	8,7	3,0
V Cour des comptes (Sec. V)	128,8	107,0	83,1	9,1	7,1	12,6	9,8
VI Comité économique et social (Sec. VI)	127,6	109,3	85,7	7,9	6,2	10,4	8,2
VII Comité des régions (Sec. VII)	77,7	67,5	86,9	6,2	8,0	4,0	5,1
VIII Médiateur européen (Sec. VIII)	8,6	7,3	84,0	0,6	6,4	0,8	9,6
IX Contrôleur européen de la protection des données (Sec. IX)	6,4	4,2	66,7	1,0	16,0	1,1	17,3
Total général des crédits pour paiements	120 021,4	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8	1,2
<i>Cadre financier</i>							
1 Croissance durable	45 461,8	43 713,0	96,2	1 359,1	3,0	389,7	0,9
2 Préservation et gestion des ressources naturelles	57 019,7	54 648,4	95,8	1 957,7	3,4	413,6	0,7
3 Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 356,2	1 049,8	77,4	162,6	12,0	143,8	10,6
4 L'UE en tant qu'acteur mondial	7 779,5	7 291,8	93,7	184,0	2,4	303,8	3,9
5 Administration	7 959,5	6 805,6	85,5	940,0	11,8	214,0	2,7
6 Compensations	444,6	444,6	100,0	—	—	—	—
Total général des crédits pour paiements	120 021,4	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8	1,2

⁽¹⁾ Crédits budgétaires définitifs après prise en compte des virements entre lignes budgétaires, des crédits relatifs aux recettes affectées ou assimilés et des crédits reportés de l'exercice précédent.

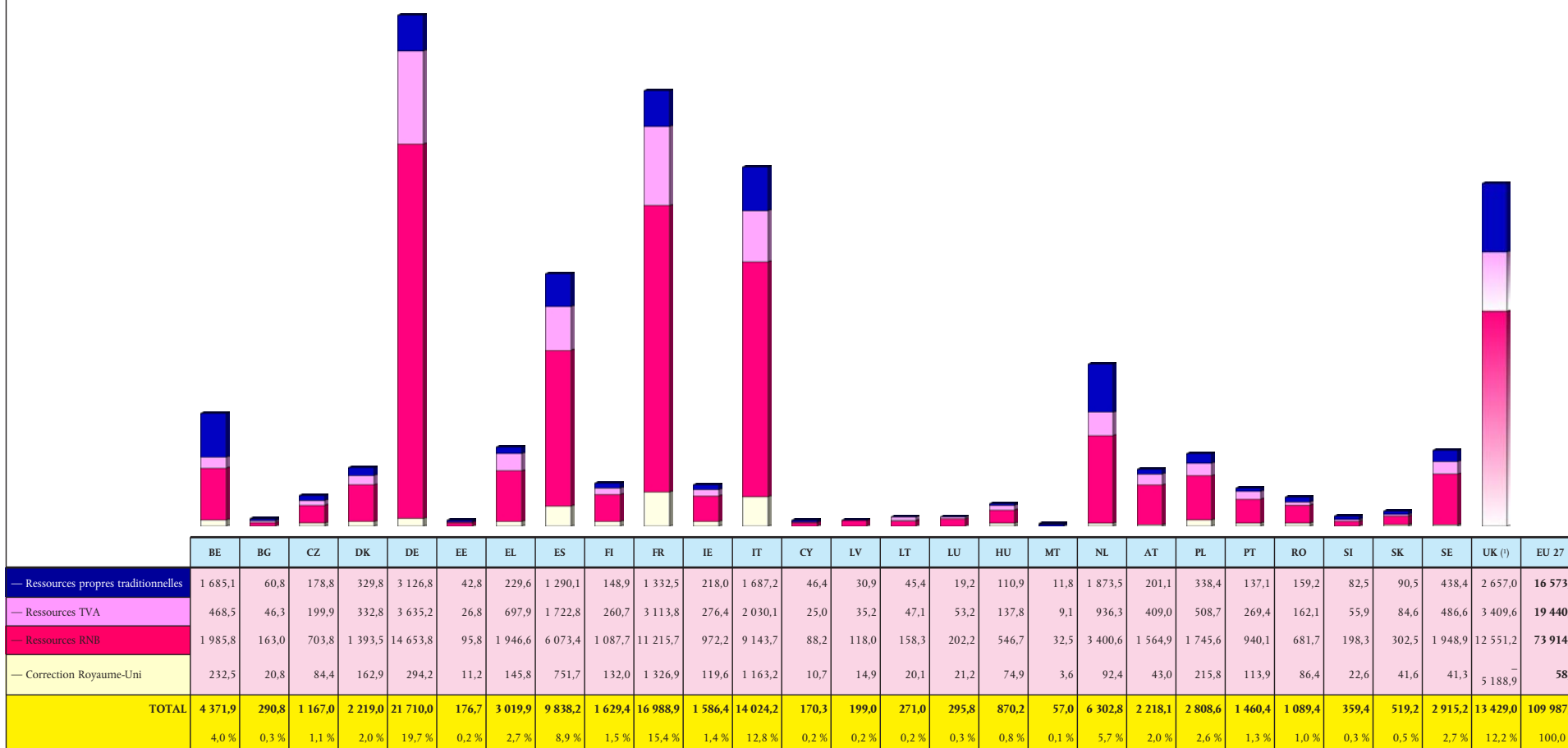
⁽²⁾ Pour la section III (Commission), les titres (T) correspondent aux activités/domaines politiques tels qu'ils sont définis par l'institution pour la mise en œuvre de l'établissement du budget par activités (EBA).

Illustration graphique V

Ressources propres en 2007, par État membre

Recettes effectives

(millions d'euros et %)



⁽¹⁾ Pour le Royaume-Uni, une correction (5 188,9 millions d'euros) est appliquée au montant brut des ressources propres (18 617,8 millions d'euros). Le financement de cet ajustement est supporté par les autres États membres. Cette correction a été imputée aux seules composantes TVA et RNB des ressources propres brutes au prorata de leurs montants respectifs.

Illustration graphique VI

Paiements effectués en 2007, dans chaque État membre ⁽¹⁾

Note: Paiements effectués en 2007 = paiements sur crédits opérationnels 2007 plus paiements sur reports de 2006.

Rubriques du cadre financier

(millions d'euros et %)

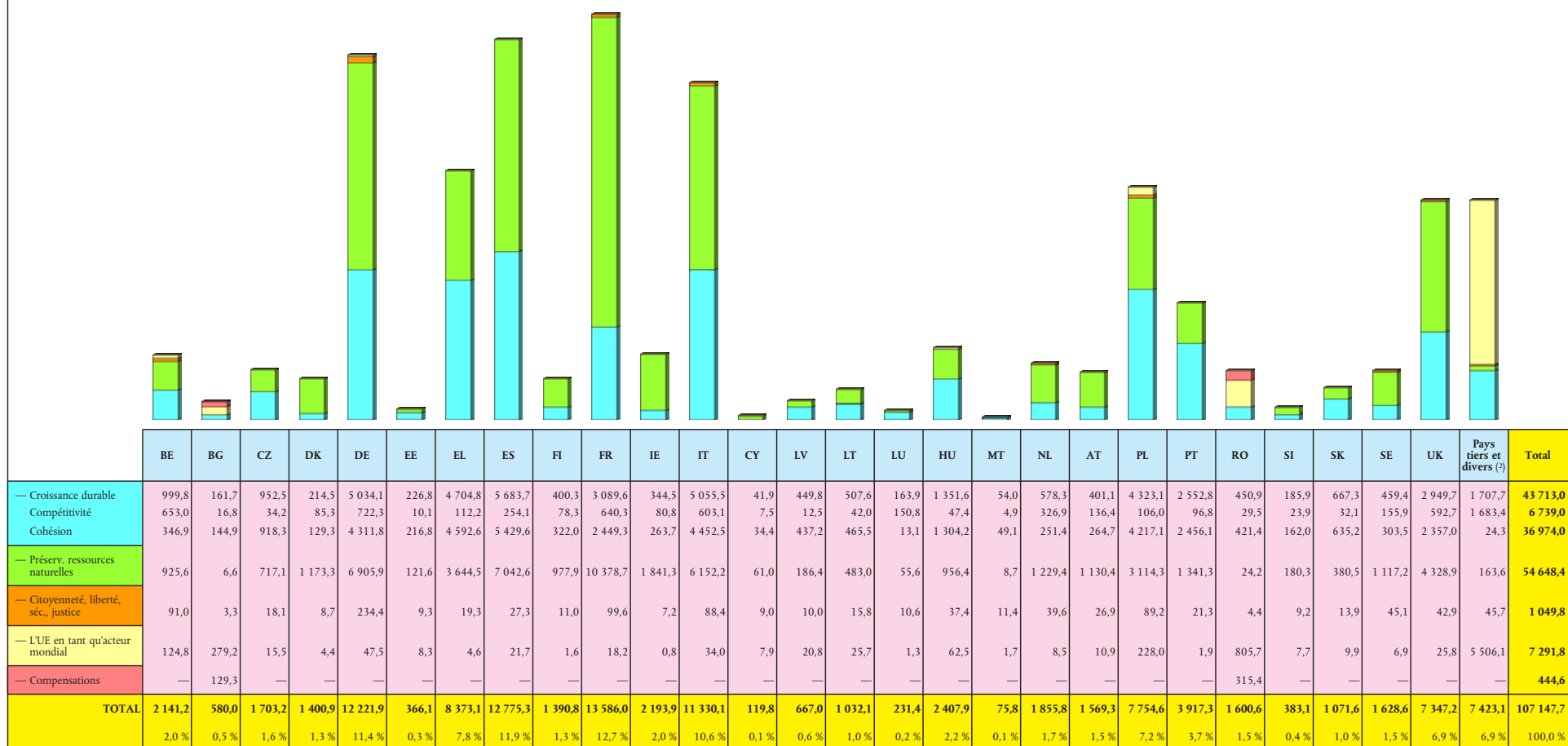
⁽¹⁾ La répartition géographique ne correspond pas aux paiements versés aux États membres, mais à la répartition des dépenses selon les données figurant dans le système comptable informatisé de la Commission ABAC.⁽²⁾ Les montants sous «Pays tiers et divers» comprennent essentiellement les dépenses liées à des projets menés en dehors de l'Union et à la participation de pays tiers. Sont comprises également les dépenses pour lesquelles il n'était pas possible d'effectuer de répartition géographique.

Illustration graphique VII

Bilan consolidé

(millions d'euros)

	31.12.2007	31.12.2006
Actifs non courants:		
Immobilisations incorporelles	44,0	37,0
Immobilisations corporelles	4 523,0	4 586,0
Immobilisations financières	1 973,0	2 157,0
Prêts	1 806,0	2 023,0
Préfinancements à long terme	14 015,0	22 425,0
Créances non courantes	127,0	328,0
	22 488,0	31 556,0
Actifs courants:		
Stocks	88,0	115,0
Placements à court terme	1 420,0	1 426,0
Préfinancements à court terme	20 583,0	8 055,0
Créances courantes	12 051,0	9 796,0
Espèces et valeurs disponibles	18 756,0	16 384,0
	52 898,0	35 776,0
Total Actif	75 386,0	67 332,0
Passifs non courants:		
Avantages du personnel	– 33 480,0	– 32 200,0
Provisions à long terme	– 1 079,0	– 989,0
Dettes financières à long terme	– 1 574,0	– 1 862,0
Autres dettes à long terme	– 1 989,0	– 2 020,0
	– 38 122,0	– 37 071,0
Passifs courants:		
Provisions à court terme	– 369,0	– 379,0
Dettes financières à court terme	– 135,0	– 20,0
Comptes créditeurs	– 95 380,0	– 94 080,0
	– 95 884,0	– 94 479,0
Total passif	– 134 006,0	– 131 550,0
Actif net	– 58 620,0	– 64 218,0
Réserves	2 806,0	2 855,0
Montants à appeler auprès des États membres:		
Avantages du personnel (long terme)	– 33 480,0	– 32 200,0
Autres montants	– 27 946,0	– 34 873,0
Actif net	– 58 620,0	– 64 218,0

Illustration graphique VIII

Compte de résultat économique consolidé

(millions d'euros)

	31.12.2007	31.12.2006
Produits d'exploitation		
Ressources propres et contributions reçues	112 084	105 118
Autres produits d'exploitation	9 080	8 368
	121 164	113 486
Charges d'exploitation		
Dépenses administratives	- 7 120	- 6 619
Dépenses opérationnelles	- 104 682	- 106 803
	- 111 802	- 113 422
Excédent des activités d'exploitation	9 362	64
Produits des opérations financières	674	621
Charges des opérations financières	- 354	- 331
Variations du passif lié aux avantages du personnel	- 2 207	108
Part de l'excédent (déficit) net des entités associées et coentreprises	- 13	- 265
Résultat économique de l'exercice	7 462	197

ANNEXE II

Liste des rapports spéciaux adoptés par la Cour des comptes depuis le dernier rapport annuel:

- Rapport spécial n° 6/2007 relatif à l'efficacité de l'assistance technique dans le cadre du renforcement des capacités
- Rapport spécial n° 7/2007 relatif aux systèmes de contrôle, d'inspection et de sanction concernant les règles de conservation des ressources halieutiques communautaires
- Rapport spécial n° 8/2007 relatif à la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée
- Rapport spécial n° 9/2007 relatif à «l'évaluation des programmes-cadres de recherche et de développement technologique (RDT) de l'UE — l'approche de la Commission peut-elle être améliorée?»
- Rapport spécial n° 1/2008 relatif aux processus d'instruction et d'évaluation des Grands projets d'investissement des périodes de programmation 1994-1999 et 2000-2006
- Rapport spécial n° 2/2008 relatif aux renseignements tarifaires contraignants (RTC)
- Rapport spécial n° 3/2008 — Le Fonds de solidarité de l'Union européenne: dans quelle mesure son intervention est-elle rapide, efficiente et souple?
- Rapport spécial n° 4/2008 relatif à la mise en œuvre des quotas laitiers dans les États membres ayant adhéré à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004
- Rapport spécial n° 5/2008 — Agences de l'Union: obtenir des résultats
- Rapport spécial n° 6/2008 relatif à l'aide à la réhabilitation apportée par la Commission européenne après le tsunami et l'ouragan Mitch
- Rapport spécial n° 7/2008 — Énergie intelligente pour l'Europe (2003-2006)

Ces rapports peuvent être consultés ou téléchargés sur le site Web de la Cour des comptes européenne:
www.eca.europa.eu

Une version papier ou CD-ROM peut être obtenue sur demande à la Cour des comptes:

Cour des comptes européenne
Unité «Communication et rapports»
12 rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg
Tél.: + (352) 4398-1
Courriel: auraud@eca.europa.eu

ou en remplissant un bon de commande électronique sur EU-Bookshop.

IV

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

COUR DES COMPTES



Conformément aux dispositions de l'article 248, paragraphes 1 et 4, du traité CE, ainsi que des articles 129 et 143 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, tel que modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1525/2007 du Conseil du 17 décembre 2007, ainsi que des articles 139 et 156 du règlement (CE) n° 215/2008 du Conseil du 18 février 2008 portant règlement financier applicable au 10^e Fonds européen de développement,

la Cour des comptes des Communautés européennes, en sa réunion des 24 et 25 septembre 2008, a adopté ses

RAPPORTS ANNUELS**relatifs à l'exercice 2007**

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

Les membres de la Cour des comptes sont:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (président), Hubert WEBER, Maarten B. ENGWIRDA, Máire GEOGHEGAN-QUINN, David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN, Ioannis SARMAS, Július MOLNÁR, Vojko Anton ANTONČIČ, Gejza HALÁSZ, Jacek UCZKIEWICZ, Josef BONNICI, Irena PETRUŠKEVIČIENĖ, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAID, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan RAMALLO MASSANET, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK et Henri GRETHEN.

RAPPORT ANNUEL SUR LES ACTIVITÉS
RELEVANT DES SEPTIÈME, HUITIÈME
ET NEUVIÈME FONDS EUROPÉENS
DE DÉVELOPPEMENT (FED)

(2008/C 286/02)

**Rapport annuel sur les activités relevant des septième, huitième et neuvième
Fonds européens de développement (FED)**

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	1-5
Chapitre I — Mise en œuvre des septième, huitième et neuvième FED	6-13
Exécution financière	6-11
Rapport annuel de la Commission sur la gestion financière des FED	12-13
Chapitre II — Déclaration d'assurance de la Cour des comptes relative aux FED	14-56
Déclaration d'assurance de la Cour des comptes relative aux septième, huitième et neuvième Fonds européens de développement (FED) pour l'exercice 2007	I-XI
Informations à l'appui de la déclaration d'assurance	14-50
Étendue et nature de l'audit	14-15
Fiabilité des comptes	16-18
Légalité et régularité des opérations sous-jacentes	19-50
Conclusions et recommandations	51-56

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

1. Les Fonds européens de développement (FED) sont le produit de conventions ou d'accords internationaux ⁽¹⁾ entre la Communauté et ses États membres, d'une part, et des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), d'autre part, ainsi que de décisions du Conseil relatives à l'association de pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

1-5. *Le FED est effectivement l'instrument principal de l'aide au développement de l'Union européenne pour les pays ACP. Tout en partageant l'avis de la Cour sur nombre de points, la Commission voudrait attirer l'attention sur les risques élevés liés à la gestion du Fonds, étant donné:*

- *le volume important mis en œuvre,*
- *la faiblesse des administrations de certains pays partenaires,*
- *les nombreux problèmes, y compris les faiblesses de gouvernance, importantes, dans la plupart des pays bénéficiaires.*

Au vu de ces éléments, la Commission a mis en place une stratégie de contrôle à différents niveaux, qui inclut le recours à des superviseurs et à des auditeurs, des contrôles par les autorités contractantes, mais aussi directement par les délégations et les services centraux de la Commission.

Cette stratégie de contrôle doit bien sûr tenir compte d'une évaluation du risque, mais aussi d'un ratio coût/bénéfice. La Commission considère que les dispositions qu'elle a mises en place sont efficaces et répondent aux critères établis. En fonction des remarques de la Cour, mais s'appuyant aussi sur sa propre expérience, la Commission a affiné cette stratégie durant les dernières années et continuera encore à le faire à l'avenir.

Il convient de lire le rapport de la Cour à la lumière de l'environnement dans lequel la Commission est obligée de travailler et de tenir compte du risque inhérent à ce type d'activités.

2. La Commission est responsable et se charge de la gestion de la majeure partie des dépenses liées aux FED. Depuis le 1^{er} avril 2003, la Banque européenne d'investissement (BEI) ⁽²⁾ gère, sous sa seule responsabilité, la facilité d'investissement du FED, qui n'est pas prise en considération dans la déclaration d'assurance de la Cour ou dans la procédure de décharge par le Parlement européen ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ La première convention (Yaoundé I) date de 1964. L'accord le plus récent (Cotonou) date du 23 juin 2000 et a été révisé à Luxembourg le 25 juin 2005.

⁽²⁾ Dans le cadre du neuvième FED, la dotation initiale s'élevait à 13 800 millions d'euros, dont 2 200 millions relèvent de la responsabilité de la BEI.

⁽³⁾ Voir articles 96, 103 et 112 du règlement financier du 27 mars 2003 applicable au neuvième FED (JO L 83 du 1.4.2003, p. 1). Dans son avis n° 12/2002 sur cette proposition de règlement (JO C 12 du 17.1.2003, p. 19), la Cour avait souligné le fait que ces dispositions réduisaient la portée des pouvoirs de décharge du Parlement européen.

⁽⁴⁾ Un accord tripartite entre la BEI, la Commission et la Cour (article 112 du règlement financier du 27 mars 2003 applicable au neuvième FED susmentionné) définit les règles en matière d'audit de ces opérations par la Cour.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3. À l'issue de la phase de programmation, les ressources des FED sont mobilisées en deux temps. À la suite d'une demande d'un État ACP, la Commission prend une décision de financement (comptabilisée comme engagement financier). Puis, la Commission et l'État ACP définissent les conditions de la mise en œuvre de ces décisions, soit par l'ordonnateur national du pays concerné dans le cadre d'une convention de financement, soit directement par la Commission. L'ordonnateur national conclut les contrats (comptabilisés comme engagements juridiques individuels) et ordonnance les paiements, qui seront contrôlés et exécutés par la Commission.

4. L'appui budgétaire n'obéit pas à ce schéma de gestion. Les conventions de financement constituent des engagements juridiques et donnent lieu à des paiements sans conclusion d'engagements juridiques individuels. Après s'être assurée que les conditions de l'accord de Cotonou et de la convention de financement sont remplies, la Commission procède à un premier transfert de fonds au profit du budget du pays bénéficiaire. Une fois transférés, les montants se fondent dans les budgets des États ACP, où leur utilisation et leur contrôle obéissent aux législations et procédures de l'État bénéficiaire. La Commission, conjointement avec les principaux autres bailleurs de fonds internationaux, évalue les améliorations apportées à la gestion des finances publiques dans ces États, ainsi que les résultats en matière de réduction de la pauvreté. Avant de procéder à de nouveaux versements, la Commission s'assure que les conditions qui ont été définies dans la convention de financement sont remplies.

5. Au sein de la Commission, la plupart des programmes FED sont gérés par l'Office de coopération EuropeAid (ci-après EuropeAid). Une faible proportion des projets FED ⁽⁵⁾ concerne l'aide humanitaire et est gérée par la direction générale de l'aide humanitaire (DG ECHO).

CHAPITRE I — MISE EN ŒUVRE DES SEPTIÈME, HUITIÈME ET NEUVIÈME FED

Exécution financière

6. À la suite de la clôture du sixième FED en 2006, les septième, huitième et neuvième FED ont été mis en œuvre simultanément en 2007. Il est prévu que le septième FED soit clôturé en 2008.

7. Les contributions totales reçues en 2007 des États membres ont représenté un montant de 2 679 millions d'euros, dont 39 millions de contributions volontaires en faveur de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique dans le cadre de la coopération intra-ACP ⁽⁶⁾. Au cours de l'année, la Commission a commencé à appeler les contributions au titre du neuvième FED, celles dues au titre du huitième FED ayant été intégralement utilisées.

6-8. Conformément aux déclarations de Monterrey et de Paris, la Commission a poursuivi ses efforts, en 2007, pour augmenter l'aide et accroître son efficacité. L'année 2007 a été, à l'instar de 2006, très favorable pour la mise en œuvre des FED, puisqu'elle a enregistré, à nouveau, des niveaux records d'exécution des contrats et des paiements, une réduction importante des engagements anciens et dormants, et l'accomplissement de progrès sur la voie de la clôture finale du 7^e FED. L'objectif, fin 2007, était d'engager l'ensemble des crédits du 9^e FED, ce qui s'est traduit par la mise en œuvre de 15,9 milliards EUR durant la période 2003-2007, soit 100 % des fonds du 9^e FED. Cela représente le montant le plus élevé de l'histoire des FED.

⁽⁵⁾ Représentant 0,8 % des paiements effectués en 2007.

⁽⁶⁾ Décision n° 2/2007 du Conseil des ministres ACP-CE du 25 mai 2007 (JO L 175 du 5.7.2007, p. 35).

OBSERVATIONS DE LA COUR

8. Le dixième FED sera engagé sur la période 2008-2013; il prévoit une aide communautaire de 21 966 millions d'euros en faveur des pays ACP, ce qui représente une augmentation de 62 % par rapport à la dotation financière du neuvième FED.

9. Les **tableaux 1 et 2** montrent l'utilisation cumulée des ressources des FED gérées par la Commission et l'exécution financière. Les **graphiques 1 et 2** présentent les ressources et les décisions cumulées, ventilées par secteur d'intervention. En mai 2005, le Conseil a décidé que les fonds du neuvième FED devaient être engagés avant le 31 décembre 2007 (7). Conformément à cette «clause couperet», pratiquement tous les fonds au titre du neuvième FED avaient été engagés avant cette date. Ce résultat a été obtenu grâce à la forte augmentation (16,7 %) des engagements globaux, qui ont représenté 3 172 millions d'euros. Les paiements nets ont augmenté de 4,1 % et se sont élevés à 2 874 millions d'euros, ce qui est légèrement inférieur à l'objectif de départ, en raison de restrictions de trésorerie en fin d'exercice.

10. En conséquence, les paiements restant à exécuter ont augmenté, passant de 10 281 millions d'euros fin 2006 à 10 579 millions d'euros à la fin de 2007. Sur l'ensemble des paiements restant à exécuter, 903 millions d'euros se rapportent à des fonds engagés il y a plus de cinq ans. Les engagements globaux, pour lesquels aucun engagement juridique individuel n'a été conclu ni aucun paiement effectué au cours des deux dernières années, ont toutefois nettement diminué, pour atteindre 100 millions d'euros à la fin de l'année. Le taux de mise en œuvre, mesuré par le rapport entre les fonds restés inutilisés et les paiements annuels, est demeuré stable à 3,7 années.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

En ce qui concerne la qualité, la Commission avait instauré, en 2006, une couverture totale par le groupe d'appui à la qualité de l'ensemble des propositions de financement FED lors des phases d'identification et d'évaluation, pratique qui a été également appliquée en 2007.

La Commission poursuivra ses efforts en vue d'améliorer encore la mise en œuvre du FED et continuera à assurer le suivi des recommandations formulées par la Cour dans ce cadre.

L'allocation du 10^e FED, de 21 966 millions EUR [crédits opérationnels pour les pays ACP, excepté les pays et territoires d'outre-mer (PTOM)], couvre une période de six ans, alors que la période était de cinq ans pour le 9^e FED (montant initial ne tenant pas compte du transfert des soldes des FED antérieurs, de 13 500 millions EUR — voir point 9). À des fins de comparaison, les fonds devraient être annualisés, ce qui ramènerait la hausse nominale à 35,6 %.

9. C'est la toute première fois qu'un FED complet a été engagé avant l'entrée en vigueur du FED suivant. Lorsque le 9^e FED est entré en vigueur, en avril 2003, il subsistait près de 2 milliards EUR non engagés dans le cadre du 8^e FED.

10. La performance de la Commission a été exceptionnelle, en 2007, les paiements ont connu une augmentation significative de 12 %, les engagements de 9 %, et l'augmentation du «reste à liquider» a pu être limitée à 2,8 %.

Le taux de mise en œuvre de 3,7 ans correspond à la durée moyenne de mise en œuvre des projets.

(7) Décision 2005/446/CE des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil (JO L 156 du 18.6.2005, p. 19), telle que modifiée par la décision 2007/792/CE du 26 novembre 2007 (JO L 320 du 6.12.2007, p. 31).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

11. Le secteur des infrastructures sociales, y compris l'éducation, la santé, l'eau potable et les équipements sanitaires de base, a été le principal bénéficiaire de l'aide de l'UE, avec 852 millions d'euros (soit 31 % du total des paiements) en 2007, suivi par les secteurs des transports, des communications et de l'énergie, avec 799 millions d'euros (soit 28 %). Le total des paiements effectués dans le domaine de l'aide alimentaire et de l'appui général aux programmes, y compris l'aide alimentaire et la sécurité alimentaire, s'est élevé à 557 millions d'euros, dont 455 millions (soit 16 % du total des paiements) avaient été dépensés dans le cadre de programmes d'appui budgétaire général. La mise en œuvre de l'aide a continué de reposer sur une coopération étroite avec les organisations des Nations unies et la Banque mondiale (306,5 millions d'euros, soit 10,7 % des paiements).

Rapport annuel de la Commission sur la gestion financière des FED

12. En application des dispositions du règlement financier applicable au neuvième FED ⁽⁸⁾, la Commission établit chaque année un rapport sur la gestion financière des FED. La Cour a examiné ce rapport afin d'apprécier s'il décrit fidèlement la réalisation des objectifs, la situation financière et les événements qui ont eu une incidence notable sur les activités de l'exercice. Cet examen a notamment consisté à vérifier l'exactitude des données financières présentées et à assurer un suivi des observations formulées antérieurement par la Cour ainsi que des recommandations de l'autorité de décharge.

13. De l'avis de la Cour, le rapport sur la gestion financière présente un tableau fidèle de la réalisation des objectifs fixés pour l'exercice, de la situation financière et des événements qui ont eu une incidence notable sur les activités menées en 2007. Cependant, la synthèse du suivi des observations de la Cour par la Commission ne fournit pas, dans un certain nombre de cas, des informations suffisantes sur les mesures prises ou programmées. La Cour présente son analyse de la situation au **tableau 4**. De plus, les informations fournies par les États ACP en ce qui concerne l'utilisation des fonds Stabex ⁽⁹⁾ et le solde des comptes bancaires détenus dans des banques situées dans ces mêmes États ne sont pas toujours fiables, ce qui s'explique par la complexité de l'instrument et par le contrôle limité exercé par EuropeAid qui, conscient de cette situation, avait l'intention d'auditer les fonds Stabex dans l'ensemble des pays ACP concernés en 2007. Des audits n'ont cependant été réalisés que dans quatre des 38 pays bénéficiaires.

13. La Commission attache une grande importance aux recommandations de la Cour, qui ont toutes été suivies. Elle estime que, globalement, des mesures satisfaisantes ont été prises, à l'égard de ces recommandations, mais fournira des informations plus détaillées ultérieurement.

Bien que les dispositions de l'article 212 de la convention de Lomé IV ne l'exigent pas, la Commission a décidé de renforcer le contrôle des fonds Stabex en procédant à des audits. Sur un nombre total de 38 pays bénéficiaires, 10 d'entre eux n'ont enregistré aucun mouvement de ces fonds en 2007, et 14 d'entre eux ont fait l'objet d'audits concernant soit la fiabilité des comptes Stabex (8 pays), soit des projets financés au moyen de fonds Stabex (6 pays).

⁽⁸⁾ Articles 96 et 102.

⁽⁹⁾ L'importance financière du programme Stabex diminue avec sa cessation progressive. Fin 2007, quelque 100 millions d'euros restaient sur les comptes de sécurité détenus en Europe sous le contrôle exclusif de la Commission, par rapport à 192 millions d'euros fin 2006. L'objectif de la Commission est que ces fonds soient payés au 31 décembre 2010, sous réserve que toutes les conditions de déboursement aient été remplies.

CHAPITRE II — DÉCLARATION D'ASSURANCE DE LA COUR DES COMPTES RELATIVE AUX FED

Déclaration d'assurance de la Cour des comptes relative aux septième, huitième et neuvième Fonds européens de développement (FED) pour l'exercice 2007

I. Conformément aux dispositions de l'article 248 du traité, la Cour a contrôlé:

- a) les comptes annuels définitifs des septième, huitième et neuvième FED pour l'exercice 2007, qui comprennent les états financiers consolidés ⁽¹⁰⁾ et les états consolidés sur l'exécution financière des septième, huitième et neuvième FED;
- b) la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes au regard du cadre juridique des FED, pour ce qui concerne la partie des ressources du FED dont la gestion financière relève de la responsabilité de la Commission ⁽¹¹⁾.

Responsabilité de la direction

II. Conformément aux règlements financiers applicables aux septième, huitième et neuvième FED, la direction ⁽¹²⁾ est responsable de l'établissement et de la présentation fidèle des comptes annuels définitifs des FED, ainsi que de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes:

- a) s'agissant des comptes annuels définitifs des FED, la responsabilité de la direction comprend: la conception, la mise en œuvre et le maintien d'un contrôle interne pertinent pour l'établissement et la présentation fidèle d'états financiers exempts d'inexactitudes significatives, qu'elles résultent d'une fraude ou d'une erreur; la sélection et l'application de politiques comptables appropriées, sur la base des règles comptables adoptées par le comptable de la Commission ⁽¹³⁾; l'établissement d'estimations comptables raisonnables au regard de la situation du moment. La Commission approuve les comptes annuels définitifs des FED;

⁽¹⁰⁾ Les états financiers consolidés comprennent le bilan, le compte de résultat économique, le tableau des flux de trésorerie et le tableau des créances dues aux Fonds européens de développement. Les états financiers et les informations fournies par la BEI ne sont pas couverts par la présente déclaration d'assurance (voir note 11 de bas de page).

⁽¹¹⁾ Conformément aux dispositions de l'article 1^{er} et de l'article 103, paragraphe 3, du règlement financier applicable au neuvième FED, la déclaration d'assurance ne couvre pas la partie des ressources du neuvième FED dont la gestion financière relève de la BEI.

⁽¹²⁾ En ce qui concerne la Commission, il faut entendre par «direction» les membres de l'institution, les ordonnateurs délégués et subdélégués, le comptable et l'encadrement supérieur des unités financières, d'audit et de contrôle. S'agissant des États bénéficiaires, il faut entendre par «direction» les ordonnateurs nationaux, les comptables, les agents des organismes payeurs, ainsi que l'encadrement supérieur des organismes chargés de la mise en œuvre des projets.

⁽¹³⁾ Les règles comptables adoptées par le comptable des FED sont fondées sur les normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS), publiées par la fédération internationale des experts-comptables, ou, à défaut, sur les normes comptables internationales (IAS)/normes internationales d'information financière (IFRS) publiées par l'*International Accounting Standards Board* (IASB). Conformément aux dispositions du règlement financier, les «états financiers consolidés» relatifs à l'exercice 2007 sont établis sur la base des règles comptables adoptées par le comptable des FED, qui adaptent les principes de la comptabilité d'exercice au contexte spécifique des Communautés, tandis que les états consolidés sur l'exécution des FED continuent d'être principalement fondés sur les mouvements de trésorerie.

- b) la manière dont la direction exerce sa responsabilité en matière de légalité et de régularité des opérations sous-jacentes dépend du mode d'exécution des FED. Dans le cadre de la gestion centralisée directe, les tâches d'exécution sont accomplies par les services de la Commission. En gestion décentralisée, les tâches d'exécution sont déléguées aux pays tiers et, en gestion centralisée indirecte, à d'autres organismes. Dans le cas de la gestion conjointe, les tâches d'exécution sont partagées entre la Commission et des organisations internationales. Les tâches d'exécution doivent être conformes au principe de bonne gestion financière, ce qui implique la conception, la mise en œuvre et le maintien d'un contrôle interne efficace et efficient, comprenant entre autres une surveillance adéquate et des mesures appropriées pour prévenir les irrégularités et les fraudes, ainsi que, le cas échéant, des poursuites judiciaires en vue de recouvrer les montants indûment versés ou utilisés. Quel que soit le mode d'exécution, la Commission est responsable en dernier ressort de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes des FED.

Responsabilité de l'auditeur

III. La responsabilité de la Cour consiste à fournir au Parlement européen et au Conseil, sur la base de son audit, une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes, ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. La Cour a accompli ses travaux d'audit conformément aux normes internationales d'audit et aux codes d'éthique de l'IFAC et de l'INTOSAI, dans la mesure où ils sont applicables dans le contexte des FED. En vertu de ces normes, la Cour est tenue de programmer et d'effectuer ses travaux d'audit en vue d'obtenir une assurance raisonnable que les comptes annuels définitifs des FED sont exempts d'inexactitudes significatives et que les opérations sous-jacentes sont, dans leur ensemble, légales et régulières.

IV. Dans le contexte décrit au point III, un audit comprend la mise en œuvre de procédures visant à obtenir des informations probantes relatives aux montants et aux informations qui figurent dans les comptes consolidés définitifs, ainsi qu'à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes. Le choix des procédures dépend du jugement de l'auditeur, qui se fonde entre autres sur l'appréciation du risque que des inexactitudes significatives affectent les comptes consolidés définitifs et, s'agissant des opérations sous-jacentes, du risque de non-respect, dans une mesure significative, des obligations prévues par le cadre juridique des FED, que ce non-respect soit dû à des fraudes ou à des erreurs. Lorsqu'il apprécie ces risques, l'auditeur examine le système de contrôle interne concernant l'élaboration des comptes consolidés définitifs et la fiabilité de leur présentation, ainsi que les systèmes de contrôle et de surveillance visant à assurer la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, afin de définir des procédures d'audit adaptées aux circonstances. Dans un tel contexte, un audit comporte également l'appréciation de l'adéquation des politiques comptables et de la vraisemblance des estimations comptables, ainsi que l'évaluation de la présentation générale des comptes consolidés définitifs et des rapports annuels d'activité.

V. La Cour estime que les informations probantes obtenues sont suffisantes et adéquates pour étayer sa déclaration d'assurance.

Opinion relative à la fiabilité des comptes

VI. La Cour estime que les comptes annuels définitifs des septième, huitième et neuvième FED présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière des FED au 31 décembre 2007, ainsi que les résultats des opérations et les flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, conformément aux dispositions du règlement financier ainsi qu'aux règles comptables adoptées par le comptable de la Commission.

VII. Sans assortir d'une réserve l'opinion exprimée au point VI, la Cour souligne, d'une part, le fait que la pertinence des hypothèses utilisées pour estimer la provision pour dépenses encourues n'a pas été démontrée par la Commission, ce qui peut entraîner une sous-estimation des charges à payer, et, d'autre part, la surestimation du montant des garanties mentionné dans les notes accompagnant les états financiers.

Opinion relative à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes

VIII. La Cour estime que, sous réserve de l'incidence de l'observation formulée au point IX, les opérations sous-jacentes aux recettes et aux engagements sont, dans leur ensemble, légales et régulières.

IX. L'audit de la Cour a permis de mettre en évidence un niveau significatif d'erreur affectant les opérations sous-jacentes aux paiements.

X. Sans remettre en cause l'opinion formulée au point VIII, la Cour souhaite attirer l'attention sur le risque fiduciaire élevé en matière d'appui budgétaire, résultant de l'«interprétation dynamique» des critères d'éligibilité, qui ne prévoit pas le respect, par les pays bénéficiaires, d'un niveau minimal de gestion crédible des finances publiques avant l'octroi de l'appui budgétaire.

XI. La Cour prend acte des améliorations apportées par la Commission en ce qui concerne les systèmes de contrôle et de surveillance. Elle souligne toutefois la nécessité de poursuivre les efforts pour apporter davantage de clarté à certains éléments importants de la stratégie d'audit globale, ainsi que d'améliorer la conception et/ou la mise en œuvre de certains systèmes.

Le 18 septembre 2008

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

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

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Informations à l'appui de la déclaration d'assurance***Étendue et nature de l'audit***

14. Les travaux relatifs à la fiabilité des comptes des FED ont pour but d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés pour déterminer dans quelle mesure les recettes, les dépenses et la situation patrimoniale ont bien été enregistrées, et si les comptes annuels reflètent fidèlement la situation financière à la fin de l'exercice. Les observations relatives à la fiabilité des comptes formulées aux points VI et VII de la déclaration d'assurance sont fondées sur un audit des états financiers consolidés ⁽¹⁴⁾ et des états consolidés sur l'exécution financière des septième, huitième et neuvième FED ⁽¹⁵⁾. L'audit a comporté une gamme appropriée de procédures visant à examiner, par sondage, les informations probantes ayant trait aux montants présentés et aux informations fournies. Il a également comporté une évaluation des principes comptables appliqués par les gestionnaires, des principales estimations réalisées par ces derniers ainsi que de la présentation globale des comptes consolidés.

15. Les observations relatives à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes formulées aux points VIII à XI de la déclaration d'assurance s'appuient sur:

- a) une évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance auprès des services centraux d'EuropeAid et de cinq délégations (Ghana, Guinée-Bissau, Madagascar, Niger et Soudan) couvrant six pays;
- b) un examen, dans chacune des délégations visitées, d'un échantillon d'opérations sélectionnées de manière statistique, couvrant tous les domaines à l'exception de l'appui budgétaire. Au total, 90 paiements et 15 engagements juridiques individuels ont été audités;
- c) s'agissant de l'appui budgétaire, l'examen de 30 paiements et de 15 engagements financiers sélectionnés de manière statistique. Cette sélection représente respectivement 46,0 % et 62,1 % du montant total des paiements et des engagements financiers au titre de l'appui budgétaire. L'examen a consisté en un contrôle documentaire et, pour huit paiements, en une analyse supplémentaire dans quatre des pays visités (Ghana, Guinée-Bissau, Madagascar et Niger);
- d) un examen de 30 paiements autorisés par les services centraux d'EuropeAid, sélectionnés de manière statistique;

⁽¹⁴⁾ Voir article 100 du règlement financier du 27 mars 2003 applicable au 9^e FED: les états financiers comprennent le bilan financier, le compte de résultat économique, le tableau des flux de trésorerie et le tableau des créances dues au FED.

⁽¹⁵⁾ Voir article 101 du règlement financier du 27 mars 2003 applicable au 9^e FED: les états sur l'exécution financière comprennent des tableaux décrivant les dotations, les engagements et les paiements.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- e) un examen de 30 opérations ayant déjà fait l'objet d'un contrôle ex post par les services centraux d'EuropeAid, sélectionnées de manière statistique;
- f) un examen de 30 engagements financiers sélectionnés de manière statistique;
- g) un examen du rapport annuel d'activité et de la déclaration du directeur général d'EuropeAid, ainsi que de leur processus d'élaboration.

Fiabilité des comptes

16. Comme la Cour l'a déjà indiqué dans son rapport annuel sur les FED relatif à l'exercice 2006 ⁽¹⁶⁾, le système comptable utilisé pour les FED ne possède pas toutes les fonctionnalités nécessaires à la production efficiente et efficace d'informations économiques selon le principe de la comptabilité d'exercice. Par conséquent, la transformation des éléments de comptabilité de caisse en inscriptions dans la comptabilité d'exercice pour le FED passe par un traitement manuel assez lourd, ce qui accroît le risque d'erreurs. De plus, le système comptable ne permet pas de déterminer séparément les effets financiers des fluctuations des cours des monnaies étrangères et il n'existe aucune possibilité d'extraction manuelle ⁽¹⁷⁾. L'intégration du FED dans le système comptable déjà utilisé par la Commission pour rendre compte des dépenses budgétaires était initialement prévue pour 2006, mais en raison de difficultés techniques, elle a été reportée à plusieurs reprises et est désormais prévue pour début 2009.

17. Les comptes annuels comportent une provision concernant les coûts encourus pendant la période de référence mais pour lesquels aucune facture n'a été reçue à la fin de l'exercice. Le montant de cette provision est estimé statistiquement à partir d'un certain nombre d'hypothèses et s'élève à 2 087 millions d'euros, soit 83 % du passif total. Comme l'a observé la Cour dans son rapport annuel sur les FED relatif à l'exercice 2006 ⁽¹⁸⁾, la pertinence des hypothèses relatives à la linéarité des dépenses liées aux projets n'a pas été démontrée par la Commission. L'analyse de la Cour ⁽¹⁹⁾ indique que la méthode appliquée par EuropeAid est susceptible d'entraîner une sous-estimation des charges à payer. Il n'est cependant pas possible de quantifier l'incidence sur le bilan consolidé à la fin de 2007.

16. L'introduction du nouveau système comptable, à partir de 2009, permettra d'aller au-delà des limites actuelles. Le traitement manuel fait l'objet de contrôles rigoureux afin de réduire les risques. Le système comptable actuel du FED ne permet pas de déterminer les effets financiers des fluctuations des cours des devises, mais le résultat net de l'exercice 2007 comprend les gains et les pertes dues aux différences de cours.

En outre, 9 % seulement des paiements sont exécutés dans des devises soumises à des fluctuations des cours. Par conséquent, la Commission estime que ces éventuelles différences de change ne sont pas significatives par rapport à la comptabilité dans son ensemble.

17. La Commission a, en 2007, encore affiné et amélioré son approche du calcul de la provision en appliquant un taux de réalisation spécifique à chaque type de contrat (subventions, travaux, services et fournitures).

Une analyse individuelle de chaque contrat (près de 8 000 contrats en cours) engendrerait une charge de travail disproportionnée par rapport à l'approche mathématique utilisée actuellement. La Commission envisage de lancer une étude afin de renforcer les critères utilisés dans cette approche.

⁽¹⁶⁾ Point 15 (JO C 259 du 31.10.2007, p. 1).

⁽¹⁷⁾ Leur communication est prévue par la norme IPSAS 4 — Effets des variations des cours des monnaies étrangères.

⁽¹⁸⁾ Point 17.

⁽¹⁹⁾ Les informations disponibles en ce qui concerne la situation fin 2007 étant insuffisantes, la Cour a examiné la validité de la méthode en contrôlant les provisions au 31 décembre 2006 pour un échantillon de 60 marchés individuels sélectionnés de manière statistique et concernant 18 projets dans 13 pays ACP.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

18. Le montant des garanties figurant dans la note 1.4 des états financiers s'élevait au total à 1 004 millions d'euros fin 2007. La Cour a constaté que ce montant est surestimé de 4,1 %.

18. Au cours de l'année 2007, des efforts importants ont été accomplis par la Commission afin de renforcer la qualité des informations enregistrées dans le système comptable. Lors des travaux de clôture annuelle des comptes, des vérifications additionnelles et des corrections ont été effectuées en vue de l'établissement des comptes annuels. En conséquence, l'impact sur les comptes annuels reste très limité et est considéré comme non significatif.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes**Tests de validation des opérations*****Engagements relatifs aux projets***

19. L'accord de Cotonou⁽²⁰⁾ prévoit que la convention de financement entre la Commission et le ou les États ACP concernés est établie dans les 60 jours suivant la décision de la Commission. L'audit de la Cour a révélé qu'un nombre important de conventions de financement (huit des 30 décisions de la Commission examinées) n'étaient pas signées par le pays bénéficiaire dans ce délai.

19. La Commission et les pays bénéficiaires n'ont pas enfreint la règle des soixante jours prévue par l'accord de Cotonou, étant donné que celle-ci concerne l'établissement et non la signature des conventions de financement. La date limite pour la signature des conventions de financement est fixée au 31 décembre de l'année $n + 1$, l'année n étant celle au cours de laquelle l'engagement financier de la Commission a été adopté (article 54, paragraphe 2, du règlement financier applicable au 9^e FED). Par une pratique diligente, la Commission non seulement établit, mais signe aussi la quasi-totalité des conventions de financement dans les soixante jours qui suivent sa décision.

20. Des erreurs fréquentes (cinq erreurs affectant quatre des 15 engagements juridiques individuels contrôlés) ont été relevées concernant les garanties bancaires exigées par la réglementation pour les appels d'offres et les marchés. Dans le cas d'un engagement juridique individuel, une dérogation aux règles relatives aux appels d'offres a été accordée alors que la condition légale l'autorisant n'était pas remplie.

20. La Commission considère que le risque financier est nul puisque aucun paiement n'est fait avant la réception de la garantie bancaire.

En ce qui concerne la dérogation, la Commission considère que celle-ci était justifiée par une urgence impérieuse.

Paiements relatifs aux projets

21. Il n'a pas pu être procédé au contrôle complet de la légalité et de la régularité de deux paiements en faveur d'organisations des Nations unies, sur une sélection de onze, car la Cour n'a pas pu obtenir la documentation correspondante des organisations des Nations unies concernées⁽²¹⁾. Par conséquent, la Cour ne peut pas tirer de conclusions quant à la légalité et à la régularité de ces opérations. En outre, la Cour attire l'attention sur le fait que le contrôle des autres opérations des Nations unies a été entravé par une coopération insuffisante des organisations des Nations unies et n'a finalement été rendu possible que grâce à une intervention en temps utile de la Commission.

21. La Commission soutient pleinement la demande de la Cour incitant à obtenir, de la part des organisations des Nations unies, les pièces justificatives nécessaires, ce principe étant clairement mentionné dans l'accord-cadre financier et administratif (FAFA). Dès que la Commission a été informée par la Cour des difficultés rencontrées à cet égard, elle a pris contact avec ses homologues des Nations unies afin de trouver une solution et de veiller à ce que la Cour reçoive les informations requises.

⁽²⁰⁾ Article 17, paragraphe 2, de l'annexe 4.

⁽²¹⁾ Le Fonds des Nations unies pour la population et le Programme des Nations unies pour le développement.

OBSERVATIONS DE LA COUR

22. L'audit des paiements autorisés par les délégations et par les services centraux d'EuropeAid, effectué par la Cour, a permis de mettre en évidence un niveau significatif d'erreur (27 erreurs affectant 24 des 120 opérations examinées) affectant le montant des opérations sous-jacentes auditées. La plupart de ces erreurs sont graves ⁽²²⁾ et concernent principalement:

- l'éligibilité des dépenses — paiements effectués en dehors de la période autorisée, paiement de la TVA, paiement dépassant le budget alloué et paiement de types de dépenses non prévus dans le contrat (17 erreurs affectant 15 des 120 opérations examinées),
- l'apurement du préfinancement alors que les dépenses n'avaient pas encore eu lieu (six erreurs affectant six des 120 opérations examinées),
- le paiement de sommes indues résultant d'erreurs de calcul, le paiement pour des quantités déclarées ne correspondant pas à la réalité et le non-respect de conditions techniques concernant les travaux (trois erreurs affectant trois des 120 opérations examinées).

23. La plupart des erreurs auraient dû être prévenues ou détectées et corrigées par les ordonnateurs avant l'apurement des préfinancements ou l'autorisation des paiements. D'autres erreurs s'expliquent par l'insuffisance des contrôles effectués par les superviseurs ou par les auditeurs, ce qui est révélateur de faiblesses au niveau des systèmes de contrôle et de surveillance (voir points 32 à 47). Les audits planifiés par la Commission pourraient certes permettre de détecter et de corriger certaines erreurs, mais le niveau d'erreur résiduel restera probablement significatif (voir point 39).

24. L'audit de la Cour a également permis de mettre en évidence d'autres erreurs récurrentes susceptibles d'avoir une incidence sur le montant des opérations sous-jacentes, concernant principalement les garanties bancaires exigées par la réglementation et les exigences en matière d'appels d'offres et de passation de marchés (16 erreurs affectant 15 des 120 opérations examinées). Des erreurs n'ayant pas d'incidence sur le montant des opérations sous-jacentes ont également été mises en évidence: paiements prématurés, manque de visibilité du concours du FED et répartition erronée des dépenses entre les devis-programmes (six erreurs affectant six des 120 opérations examinées).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

22. *Le système de contrôle mis en place par la Commission pour vérifier la légalité et la régularité des dépenses repose sur les travaux des auditeurs externes, des superviseurs ainsi que sur des contrôles internes. La Commission reconnaît que ce système comporte un certain risque d'erreur résiduel. Toutefois, compte tenu de l'impossibilité de procéder à une vérification intégrale des transactions vu les coûts induits par de telles mesures de contrôle, la Commission continuera à améliorer son système fondé sur un rapport coût/efficacité donnant une assurance raisonnable.*

23. *La majorité des cas relevés concernent soit des paiements effectués sur base d'un rapport d'audit et de décomptes établis par le maître d'œuvre, soit des apurements d'avances susceptibles d'être corrigés ultérieurement.*

24. *Deux cas concernent des prolongations de garanties couvrant des contrats en fin d'exécution. Par conséquent, le risque résiduel était nul. Dans tous les autres cas, les garanties ont été fournies après la signature du contrat; cependant, aucun paiement n'a été libéré avant la réception des garanties. Il n'y a par conséquent pas eu de risque financier.*

La Commission a publié, en avril 2008, un manuel de visibilité de l'UE pour les actions extérieures.

⁽²²⁾ Pour la Cour, les erreurs sont considérées comme «graves» si le taux d'erreur dépasse 2 %.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Engagements relatifs à l'appui budgétaire

25. L'accord de Cotonou prévoit que l'aide budgétaire directe (appui budgétaire) est accordée lorsque la gestion des dépenses publiques est suffisamment transparente, fiable et efficace ⁽²³⁾. La Commission interprète cette condition de façon dynamique ⁽²⁴⁾. Elle considère que les faiblesses qui affectent la gestion des finances publiques au moment de la décision de financement n'empêchent pas le lancement d'un programme d'aide budgétaire, si la volonté de réforme et les réformes prévues sont jugées satisfaisantes. Le Parlement européen a mis en cause l'interprétation «dynamique», par la Commission, des critères d'éligibilité à l'appui budgétaire et a indiqué que cet appui devait être réservé aux pays qui satisfont déjà à un niveau minimal de gestion crédible des finances publiques ⁽²⁵⁾.

26. L'audit de la Cour a fait apparaître que pour cinq des 15 engagements examinés ⁽²⁶⁾, l'appui budgétaire est fourni à des États ACP dans lesquels les conditions de l'accord de Cotonou, qui prévoient que la gestion des dépenses publiques doit être suffisamment transparente, fiable et efficace, ne sont pas remplies. La Cour a décelé de graves insuffisances en ce qui concerne le contrôle interne du budget, les systèmes comptables et les mesures de passation de marchés publics ou de lutte contre la corruption. Les grands sujets de préoccupation portent sur le fait que les comptes audités ne sont pas présentés en temps opportun et que le contrôle externe est inefficace alors que, comme la Cour l'a déjà souligné, ces éléments sont essentiels pour démontrer la transparence et le respect de l'obligation de rendre compte. L'octroi

25. La Commission sait que l'approche de l'«interprétation dynamique» a été remise en question par le Parlement européen dans son examen du suivi des recommandations de la décharge 2006, comme la Cour l'a souligné dans ses observations. Néanmoins, la Commission continue de considérer que cette approche est utile et appropriée cas par cas, pour chaque pays, car elle lui permet de mieux soutenir les améliorations apportées aux systèmes de gestion des finances publiques (PFM) et de renforcer ainsi l'impact global, en termes de développement, de l'appui budgétaire accordé au bénéficiaire. Hormis la difficulté méthodologique que cela implique, le fait d'instaurer des indicateurs en amont applicables à tous les pays réduirait la capacité de la Commission à soutenir la réforme des systèmes de gestion des finances publiques, aussi bien dans les pays ne remplissant pas ces critères que dans ceux qui les remplissent. L'approche de la Commission est donc axée sur un examen complet utilisant la méthodologie des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA), sur le besoin de mettre en place une stratégie de réforme crédible et pertinente, et sur une action de suivi servant à vérifier si la mise en œuvre est satisfaisante. Ainsi, comme la plupart des autres donateurs (dont les institutions de Bretton Woods), la Commission européenne utilise le diagnostic initial de la gestion des finances publiques comme base à l'aune de laquelle elle peut mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie de réforme. Même si la Commission reconnaît que ses évaluations des progrès accomplis dans la réforme des systèmes de gestion des finances publiques devraient être plus structurées et formalisées, elle souligne que la quantité croissante de pièces produites, au fur et à mesure qu'un nombre croissant d'évaluations devient disponible, lui permettra de mieux évaluer la position d'un pays et son rythme de progression. Enfin, elle rappelle que l'éligibilité est vérifiée dans l'ensemble des phases du programme et que, dans le cas particulier des pays connaissant des situations fragiles, elle gère les risques inhérents en exigeant généralement la mise en place d'un programme du Fonds monétaire international (FMI) couvrant des questions centrales comme la gestion des liquidités et le contrôle de trésorerie.

26. La Commission n'approuve pas l'appréciation de la Cour concernant les quatre pays concernés. Comme indiqué au point 25, tous les engagements dans des États connaissant des situations fragiles, mentionnés par la Cour, ont été effectués à la suite d'une évaluation faisant état de progrès suffisants dans les systèmes de gestion des finances publiques, soutenue par les évaluations du FMI. Les pays en cause ont ensuite continué de progresser dans la gestion des finances publiques et sont restés à même de bénéficier d'une aide budgétaire accrue.

La Commission n'a pas compris la recommandation de la Cour comme une demande visant à fixer des normes minimales applicables à tous les pays et, comme indiqué au point 25, ne considère pas cette mesure comme appropriée. En 2007, la Commission a continué d'appliquer l'approche dynamique, qu'elle estime adaptée.

Les mesures de lutte contre la corruption sont analysées dans le cadre des conventions de financement (CF) et suivies dans le cadre des rapports annuels des délégations sur la gestion des finances publiques.

⁽²³⁾ Article 61, paragraphe 2, point a).

⁽²⁴⁾ Voir points 28 et 29 du rapport spécial n° 2/2005 relatif aux aides budgétaires du FED aux pays ACP (JO C 249 du 7.10.2005, p. 1).

⁽²⁵⁾ Rapport du Parlement européen du 22 avril 2008 concernant la décharge sur l'exécution du budget des sixième, septième, huitième et neuvième Fonds européens de développement pour l'exercice 2006, point 32.

⁽²⁶⁾ Les cinq engagements concernent le Burundi, la République centrafricaine, la Guinée-Bissau et Haïti. En 2007, les engagements relatifs à l'aide budgétaire pour ces pays s'élèvent à 83,7 millions d'euros, soit 24,9 % des engagements relatifs à l'aide budgétaire.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

d'une aide budgétaire dans ces conditions implique un risque fiduciaire extrêmement élevé. Dans son rapport annuel sur les FED relatif à l'exercice 2006 ⁽²⁷⁾, la Cour recommandait que le respect de l'accord de Cotonou soit apprécié au regard d'exigences minimales. Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet.

27. Dans plusieurs cas (sept des 33 conventions de financement examinées), les dispositions des conventions de financement relatives à l'appui budgétaire étaient incomplètes ou peu claires; elles n'indiquaient pas les conditions générales de l'appui budgétaire ou restaient ambiguës quant au mode de calcul des montants à déboursier, ou encore faisaient référence aux engagements pris par le gouvernement sans préciser la date d'échéance et les conséquences du non-respect de ces engagements.

27. La Commission invoque l'application légale de l'accord de Cotonou dans toutes ses CF et toutes ses évaluations de versements par tranche. Elle reconnaît néanmoins qu'il est préférable que les critères d'éligibilité figurent explicitement dans les conventions de financement et dans les conditions générales qu'elles contiennent, conformément au guide méthodologique pour la programmation et la gestion de l'appui budgétaire (Guidelines on the Programming, Design and Management of General Budget Support). La Commission s'efforcera donc d'améliorer encore la qualité des conventions de financement dans le cadre du 10^e FED. Dans la mise en place de dates pour l'évaluation des conditions de déboursement, le calendrier figurant dans la CF n'est qu'indicatif.

Paiements relatifs à l'appui budgétaire

28. L'audit des paiements relatifs à l'appui budgétaire a permis de mettre en évidence un niveau significatif d'erreur (quatre erreurs concernant quatre des 30 paiements examinés) affectant le montant des opérations sous-jacentes auditées. Les cas relevés concernent des calculs de montants à déboursier effectués sur la base d'une appréciation positive des progrès réalisés en matière de gestion des finances publiques, appréciation qui ne correspond pas à l'évaluation sous-jacente de la situation, et le recours à une méthode de calcul non prévue par la convention de financement. Dans trois autres cas, des paiements ont été effectués sans que des rapports actualisés concernant la gestion des finances publiques ne soient disponibles. Cela implique le risque que les conditions d'éligibilité n'aient pas été satisfaites.

28. Dans chacun des quatre cas cités par la Cour, la Commission s'efforce de parvenir à une décision éclairée, fondée sur une interprétation raisonnée des dispositions des conventions de financement respectives.

Dans deux des trois cas (Botswana et Namibie), les rapports concernant la situation de la gestion des finances publiques étaient disponibles conformément au guide méthodologique sur l'appui budgétaire, et l'éligibilité était démontrée. Dans le cas de la Nouvelle-Calédonie (2007BS-EE16), les engagements mentionnés par la Cour sont des mesures d'accompagnement et non des conditions du déboursement.

⁽²⁷⁾ Point 55.

OBSERVATIONS DE LA COUR

29. Dans un nombre important de cas (six des 30 paiements examinés), la Commission n'a pas démontré de manière formelle et structurée que les conditions de paiement relatives à la gestion des finances publiques étaient respectées. Parmi les situations constatées figurent notamment des évaluations des progrès exagérément optimistes ou reposant sur des informations dépassées ou inappropriées, des conclusions non étayées par les informations sous-jacentes, une confiance fondée sur des événements à venir plutôt que sur des événements passés, et une appréciation incorrecte des indicateurs.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

29. La Commission convient qu'il est nécessaire de démontrer de manière structurée et formalisée que les conditions de paiement liées à la gestion des finances publiques sont respectées.

L'outil de base utilisé par la Commission pour évaluer un système de gestion des finances publiques est l'évaluation PEFA, qui est complétée par d'autres informations sur les progrès les plus récents accomplis dans les réformes en matière de gestion des finances publiques (souvent en concertation avec d'autres partenaires de développement).

Pour effectuer un paiement, la Commission fondera sa décision sur l'ensemble des informations disponibles. En outre, les délégations sont tenues de présenter un rapport annuel sur la gestion des dépenses publiques, en fournissant des informations sur les réformes récentes et futures. Néanmoins, la Commission admet que pour certains des paiements cités, les délégations auraient pu rendre plus explicites les informations qu'elles ont utilisées pour leurs évaluations.

Quant aux observations sur les évaluations exagérément optimistes, la Commission tient compte des progrès accomplis en matière de gestion des dépenses publiques, d'un engagement crédible et pertinent à l'égard des réformes futures, des résultats du dialogue avec des pays partenaires et des partenaires de développement, et de l'apport d'une aide complémentaire. Ainsi, pour prendre une décision éclairée, la Commission observe un équilibre entre les progrès effectués, l'engagement politique de mettre en œuvre des réformes et les domaines qui demeurent préoccupants.

Rapport d'activité du directeur général d'EuropeAid

30. Le rapport d'activité du directeur général d'EuropeAid porte sur la mise en œuvre des politiques, la qualité de la gestion des différents services et les principaux résultats des contrôles. Il fait également état du suivi, par la Commission, des recommandations formulées par la Cour des comptes, par le service d'audit interne et par la structure d'audit interne d'EuropeAid.

31. Le rapport d'activité contient des indicateurs spécifiques concernant la légalité et la régularité ⁽²⁸⁾. Ceux-ci ne comprennent cependant pas d'informations financières telles que la couverture des audits, les taux d'erreurs mis en évidence par les divers contrôles, le montant des ordres de recouvrement émis et les montants effectivement recouvrés. Par conséquent, il est difficile de savoir sur quoi s'est fondé le directeur général d'EuropeAid pour déclarer qu'il avait obtenu l'assurance raisonnable que les procédures de contrôle mises en place donnaient les garanties nécessaires quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes. L'audit de la Cour a révélé un niveau significatif d'erreur et des déficiences au niveau des systèmes de contrôle et de surveillance.

31. Le RAA 2007 d'EuropeAid et ses annexes contenaient des indicateurs concernant la légalité et la régularité, par exemple, les résultats des contrôles ex post et la mise en œuvre des plans annuels d'audit. Le directeur général disposait des résultats des activités de recouvrement menées par les services d'EuropeAid ainsi que des résultats d'autres contrôles.

L'assurance raisonnable donnée par le directeur général n'est pas formulée de manière mécanique à partir d'un indicateur unique. La déclaration se fonde sur l'appréciation d'un certain nombre d'éléments, notamment: des activités régulières de contrôle de gestion, les résultats d'évaluations régulières relatives au fonctionnement des contrôles internes, des comptes rendus réguliers provenant des ordonnateurs subdélégués, la mise en œuvre des plans d'action résultant des recommandations émises par les différents organes de contrôle, les résultats des contrôles a posteriori.

⁽²⁸⁾ Rapport annuel d'activité 2007 d'EuropeAid, p. 57.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Systèmes de contrôle et de surveillance***Stratégie de contrôle globale***

32. À la suite du plan d'action de la Commission pour un cadre de contrôle interne intégré et de la recommandation de la Cour ⁽²⁹⁾ concernant l'établissement de la stratégie de contrôle globale d'EuropeAid, la description des principaux systèmes de gestion et de contrôle a été étoffée dans des modèles de contrôle interne intégrés dans le rapport d'activité du directeur général d'EuropeAid. Il s'agit certes là d'un progrès notable, mais certains éléments importants, tels que des indicateurs clés permettant de corroborer le niveau d'assurance obtenu, l'étendue de certains contrôles et la coordination entre les contrôles ex ante et ex post, n'y figurent pas encore.

33. Le nombre d'agents de la Commission décroît par rapport aux crédits engagés ⁽³⁰⁾. De plus, aucune augmentation sensible des effectifs n'est prévue malgré la perspective d'un accroissement substantiel des engagements au titre du dixième FED. Il est bien évidemment légitime d'assurer une utilisation efficiente des ressources humaines, mais un manque de personnel, une répartition inappropriée des agents ou l'absence de qualifications et de connaissances spécifiques risquent de se répercuter sur la qualité des contrôles, des vérifications et du suivi. Le Parlement européen a fait part de ses préoccupations à cet égard ⁽³¹⁾. Par ailleurs, le renforcement de l'appui budgétaire dans le cadre du FED crée un besoin de compétences et de connaissances spécifiques, et la Cour note que la structure d'audit interne d'EuropeAid a recommandé, s'agissant de l'appui budgétaire, l'élaboration d'une politique des ressources humaines dans laquelle des objectifs seraient fixés quant au nombre, aux compétences et aux connaissances des agents concernés.

32. EuropeAid s'est engagé à améliorer la présentation de ces éléments dans sa stratégie de contrôle.

33. La Commission partage l'avis de la Cour selon lequel un recrutement adéquat du personnel, tant en termes d'effectifs que de compétences, représente un défi.

⁽²⁹⁾ Voir l'avis n° 2/2004 de la Cour des comptes des Communautés européennes sur le modèle de contrôle unique (*single audit*) (et proposition relative à un cadre de contrôle interne communautaire) (JO C 107 du 30.4.2004, p. 1), le rapport annuel sur les activités relevant des sixième, septième, huitième et neuvième Fonds européens de développement (FED) relatif à l'exercice 2005 (JO C 263 du 31.10.2006, p. 205, point 40) et le rapport annuel sur les activités relevant des sixième, septième, huitième et neuvième Fonds européens de développement (FED) relatif à l'exercice 2006, point 54.

⁽³⁰⁾ 4,8 agents en 2004 pour 10 millions d'euros engagés, contre 4,2 agents en 2007.

⁽³¹⁾ Résolutions du Parlement européen du 24 avril 2007 contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget des sixième, septième, huitième et neuvième Fonds européens de développement pour l'exercice 2005 (JO C 74 E du 20.3.2008) et du 22 avril 2008, contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget des septième, huitième et neuvième Fonds européens de développement pour l'exercice 2006.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Organismes chargés de la mise en œuvre

34. La Cour a constaté que les petites entités qui gèrent les devis-programmes ⁽³²⁾ ont souvent, de même que les bénéficiaires des conventions de subvention, des systèmes de contrôle interne déficients. Ces entités, notamment, disposent rarement d'un système comptable permettant d'enregistrer les dépenses relatives aux projets. De plus, dans bien des cas, les audits demandés par les organismes chargés de la mise en œuvre ne permettent pas de détecter des problèmes affectant la légalité et la régularité des opérations.

34. Afin d'améliorer la qualité des systèmes de contrôle interne des unités de gestion, la Commission a élaboré des guides à leur intention et donne régulièrement des formations (vingt-deux pays en 2007); elle envisage également la possibilité de créer des outils de gestion comptable et financière généralisés.

Depuis février 2006, des termes de références concernant les vérifications des dépenses font partie intégrante des contrats de subvention (annexe VII). Ces termes de références définissent strictement l'étendue et la méthodologie que l'auditeur, mandaté par l'organisation bénéficiaire, doit appliquer, et contribuent à l'amélioration des contrôles.

Superviseurs

35. Un superviseur externe est désigné pour diriger et/ou contrôler l'exécution des marchés de travaux, de fournitures ou de services importants. Dans certains cas, l'audit de la Cour a montré que la qualité des contrôles effectués par les superviseurs était insuffisante, ce qui affectait la légalité et la régularité des opérations.

35. La Commission, a demandé à ses délégations de renforcer le contrôle des travaux de superviseurs. Elle étudiera la possibilité de mettre en place un dispositif visant à assurer que la qualité des contrôles effectués par les superviseurs répond aux obligations de légalité et de régularité des transactions, et à accroître l'efficacité des travaux de supervision.

États ACP

36. La Commission a poursuivi ses efforts en vue de renforcer la capacité des services des ordonnateurs nationaux en fournissant une assistance technique, des équipements et une formation afin que ceux-ci puissent contrôler efficacement les dépenses relevant du FED. Néanmoins, dans de nombreux cas, le manque d'engagement des États ACP fait qu'un grand nombre de délégations ne peuvent accorder qu'une confiance limitée aux contrôles effectués par les services des ordonnateurs nationaux, ce qui se traduit par une augmentation de la charge de travail du personnel des délégations pour assurer l'adéquation des contrôles.

36. La Commission poursuit ses efforts d'assistance et de formation. Pour l'année 2007, 1 430 participants de 22 pays ACP ont bénéficié d'une formation complète concernant les procédures financières et contractuelles du FED.

Ordonnateurs au sein des délégations et des services centraux d'EuropeAid

37. La Cour a constaté des déficiences au niveau de la qualité de certains des contrôles effectués par les ordonnateurs, notamment concernant l'autorisation d'apurement de préfinancements et l'analyse des pièces justificatives des dépenses, y compris les travaux des auditeurs et le suivi des constatations. En outre, la présence sur le terrain des agents des délégations est insuffisante, par exemple pour le suivi des superviseurs.

37. Afin d'assurer le respect des dispositions du règlement financier en matière de liquidation des dépenses par l'ordonnateur compétent, la Commission utilise des circuits financiers et des listes de contrôle standard pour chaque opération, ce qui contribue à l'harmonisation et à la qualité des opérations effectuées.

La Commission rappellera aux ordonnateurs les principes d'apurement des avances. Quant au suivi des audits, les ordonnateurs responsables veillent à émettre des ordres de recouvrement chaque fois que cela est nécessaire.

⁽³²⁾ Les organismes ou services publics ou semi-publics de l'État ou des États concernés, ou la personne morale responsable de l'exécution de l'opération.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

38. Les audits relatifs aux dépenses, qui sont entrepris à l'initiative des délégations et des services centraux d'EuropeAid et dont la réalisation est confiée à des cabinets d'audit privés, constituent un élément clé des systèmes de contrôle et de surveillance de la Commission et sont censés contribuer à fournir une assurance quant aux dépenses des FED.

39. Le plan d'audit annuel comporte des audits obligatoires et des audits reposant sur une analyse des risques. En raison de l'insuffisance de la documentation relative à l'analyse des risques, les modalités de mise en œuvre correspondantes manquent de clarté et il est difficile de savoir si les délégations en font une application uniforme. Globalement, le niveau d'exécution du plan d'audit annuel est faible, en particulier dans les délégations, 55 % de l'ensemble des audits planifiés démarrant au cours de l'année, tandis que les autres sont reportés, voire annulés. Cela s'explique en partie par la capacité limitée des délégations à organiser et à suivre les audits. De plus, même lorsque les audits ont été lancés, le cycle est particulièrement long, les rapports finals étant établis longtemps après que les dépenses ont été encourues. Ces déficiences du système peuvent nuire au degré global d'assurance qui peut être obtenu, par rapport à celui prévu.

40. La Commission a franchi une étape importante en matière d'audits en diffusant, en octobre 2007, un nouveau mandat applicable à l'ensemble des audits. Étant donné la mise en œuvre récente de ce mandat, ses effets ne sont certes pas encore visibles, mais des signes positifs indiquent qu'il devrait permettre aux auditeurs d'établir des rapports plus cohérents, notamment en ce qui concerne la forme de l'opinion formulée et le seuil de signification appliqué.

Surveillance par les services centraux d'EuropeAid

41. Le principal outil de contrôle des délégations est constitué par leurs rapports sur la gestion de l'aide extérieure, qu'elles établissent chaque semestre. Ces rapports sont une source d'information périodique et permettent aux délégations déconcentrées de communiquer aux services centraux d'EuropeAid les principaux éléments d'information concernant l'organisation interne, la mise en œuvre des projets et les audits externes. Ensuite, les services centraux d'EuropeAid fournissent des informations en retour aux délégations. Les questions qui apparaissent régulièrement dans les rapports des délégations concernent le manque de capacité et de ressources des services des ordonnateurs nationaux (voir point 36) et l'insuffisance du personnel disponible (voir point 33).

39. *Le processus appliqué pour effectuer l'analyse de risque est clairement défini dans le guide opérationnel pour le plan d'audit et l'analyse de risque annuels. La Commission convient que le processus concernant les pièces justificatives de l'analyse de risque doit être renforcé.*

Le plan d'audit annuel définit les audits à lancer, qui sont généralement liés à la vérification des dépenses d'un projet. Certains de ces audits seront lancés et reçus au cours de la même année (n + 1), tandis que d'autres le seront au cours de l'année suivante (n + 2), en fonction du rythme de mise en œuvre du projet/programme et du processus d'audit proprement dit.

Il en résulte des adaptations du plan initial, et chaque audit annulé ou reporté nécessite une justification adéquate. Cela n'implique pas automatiquement que tous les audits n'ayant pas démarré au cours de l'année seront reportés. Le taux de mise en œuvre du plan d'audit 2007 résultant de telles adaptations est de 77 %. Il est conforme aux plans des années précédentes, qui sont des cycles de deux ans.

L'assurance est garantie par le fait qu'aucun paiement soumis à un audit n'est exécuté avant la réception et la prise en compte des résultats de l'audit.

OBSERVATIONS DE LA COUR

42. Il n'y a pas eu d'informations de gestion centralisées concernant la couverture et les résultats des audits entrepris en 2007 à l'initiative des délégations. Cela signifie que le niveau d'assurance que ces audits permettent d'obtenir est très limité par rapport à celui qui pourrait être obtenu si un système d'information de gestion fiable était en place. Un outil informatique existant, CRIS Audit, a été modifié afin d'en faciliter l'utilisation, qui est devenue obligatoire en janvier 2008. Cette mesure est encore trop récente pour que l'on puisse juger de son efficacité, mais les signes laissant augurer de son utilité pour le suivi de l'état d'avancement sont positifs. Des améliorations sont encore nécessaires pour pouvoir évaluer la couverture des audits en matière de dépenses et pour que ce système puisse être utilisé lors de la compilation, de l'analyse et de la prise en considération des constatations et des recommandations, de manière à permettre une évaluation continue des problèmes et à garantir, le cas échéant, que des mesures soient prises rapidement et en temps opportun.

43. Depuis des années, les audits demandés par les services centraux d'EuropeAid sont soumis à un contrôle rigoureux, et tous les ans, un rapport de synthèse permet de rassembler les informations qui en sont tirées en vue d'apporter aux systèmes les améliorations éventuellement nécessaires. Le même exercice a été entrepris en 2007 pour les audits demandés par les délégations, qui sont les plus nombreux. L'approche adoptée était méthodique et tenait compte des principaux domaines d'intérêt, tels que le respect du mandat. Le rapport ainsi produit comprenait de nombreuses informations factuelles concernant le nombre et le classement des constatations.

Vérifications effectuées par les services centraux d'EuropeAid

44. Les services centraux d'EuropeAid effectuent différents types de vérifications — missions destinées à contrôler le fonctionnement des systèmes de contrôle interne des délégations, contrôles ex post transactionnels — et font réaliser des audits.

45. En 2007, les services centraux d'EuropeAid ont effectué une mission de surveillance auprès d'une délégation, afin d'examiner l'organisation et le fonctionnement des systèmes de contrôle et de surveillance. Cette mission était bien conçue et a donné lieu à des recommandations pratiques visant à améliorer les systèmes de contrôle, mais il s'agit de la seule mission de ce type qui ait eu lieu. En 2007, EuropeAid élaborait une méthodologie normalisée pour la réalisation de ces missions. Dans ce cadre, deux missions pilotes ont été effectuées, au cours desquelles les questions opérationnelles ont été privilégiées par rapport au fonctionnement des systèmes de contrôle et de surveillance.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

42. EuropeAid a mis au point des instruments appropriés pour la réalisation des audits, et plusieurs mécanismes permettent d'assurer le contrôle de leur qualité, ainsi que la synthèse et l'exploitation des constatations des audits systémiques.

La planification et le suivi des résultats d'audit sont tous deux assurés par les délégations et le siège. Aucun paiement soumis à un audit n'est autorisé avant que les résultats de cet audit ne soient reçus et pris en compte. Les résultats des audits antérieurs sont pris en compte lors de la préparation du plan d'audit annuel.

EuropeAid suit la mise en œuvre du PAA au niveau central et a procédé, depuis 2005, à un examen des rapports d'audit émis en cours d'année. L'objectif de cet examen est de contribuer au suivi de l'activité d'audit au siège et dans les délégations, et d'améliorer encore le système d'audit fondé, notamment, sur une analyse de la typologie des constatations d'audit.

45. EuropeAid a adopté une méthodologie normalisée pour ces missions, en mars 2008.

OBSERVATIONS DE LA COUR

46. Le système de contrôle ex post transactionnel d'EuropeAid constitue un mécanisme efficace pour relever les erreurs affectant des aspects formels des opérations, mais il l'est moins lorsqu'il s'agit de relever des erreurs ayant une incidence sur le montant du paiement. Comme l'indique le rapport annuel relatif à l'exercice 2006, les contrôles ex post transactionnels ne peuvent donc contribuer que de manière limitée à l'assurance globale en ce qui concerne les systèmes et les procédures ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. L'examen, par la Cour, d'un échantillon d'opérations ayant fait l'objet d'un contrôle ex post a également révélé que, dans certains cas, ces contrôles n'avaient pas été correctement documentés, que certaines erreurs n'avaient pas été détectées et que les constatations n'étaient pas toujours suivies d'effet aussi rapidement qu'elles eussent pu l'être.

47. Les audits fondés sur une analyse des risques et entrepris à l'initiative des services centraux d'EuropeAid mettent en évidence un niveau élevé d'erreur. La documentation concernant l'analyse des risques n'est toutefois pas suffisante pour démontrer qu'EuropeAid a sélectionné tous les sujets d'audit à haut risque.

Audit interne

48. La structure d'audit interne d'EuropeAid a pour principal objectif d'analyser et d'évaluer le système de contrôle interne. Elle fonctionne de manière efficace. La Cour observe cependant que l'analyse des risques de la structure d'audit interne ne tient pas suffisamment compte du tableau d'identification des risques d'EuropeAid et que le programme d'audit n'est pas assez souple pour s'adapter aux modifications dans le temps du risque identifié. En 2007, la structure d'audit interne a achevé des audits de l'aide budgétaire, des fonds communs et des fonds fiduciaires, du processus d'identification, d'une sélection de standards de contrôle interne dans certaines délégations, de la gestion du risque dans les délégations, ainsi qu'un certain nombre d'audits de suivi. Dans l'ensemble, les conclusions de la structure d'audit interne concordent avec celles de la Cour.

49. Le service d'audit interne de la Commission a réalisé un audit sur les activités de contrôle ex post ⁽³³⁾ d'EuropeAid. Ses conclusions corroborent les constatations de la Cour en ce qui concerne la stratégie de contrôle globale (voir point 32) ainsi que la planification et le suivi des audits (voir points 38 et 42).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

46. La mise en place d'un système de contrôle transactionnel ex post et la définition de ses caractéristiques sont toutes deux fondées sur une appréciation du risque résiduel et de l'interaction avec les autres composants du système de contrôle. Les contrôles ex post transactionnels apportent un niveau supplémentaire d'assurance dans l'appréciation des éléments qui sont soumis à ce contrôle.

Ils portent à la fois sur les paiements, les recouvrements et les apurements de transactions de préfinancement réalisés par la Commission. L'examen de chaque opération nécessite une vérification systématique des conditions contractuelles applicables.

La documentation exigée pour chaque type d'opération retenue est clairement définie dans le manuel relatif aux contrôles ex post transactionnels.

47. La Commission convient que le processus concernant la documentation sur l'analyse de risque devrait être renforcé.

48. L'analyse de risque de la structure d'audit interne sert de base à son propre plan d'audit annuel. En outre, les risques du tableau d'identification des risques d'EuropeAid sont examinés en fonction de l'impact qu'ils ont sur le domaine visé par l'audit. Alors que le tableau d'identification des risques de la structure d'audit interne peut considérer qu'un domaine est à haut risque, il est possible que ce domaine ne figure pas dans le plan d'audit pour une année donnée parce que l'activité visée ne fait pas encore partie de la pratique opérationnelle de la direction générale ou du cycle de gestion pour certains programmes. Le tableau de la structure d'audit interne est mis à jour plusieurs fois par an afin de prendre en compte tout élément révélant un changement survenu dans l'environnement du risque d'EuropeAid.

49. L'audit de l'IAS a été effectué à une époque où la stratégie de contrôle était en cours de préparation pour sa formalisation. Ses conclusions n'ont pas pu prendre en compte les évolutions ultérieures.

⁽³³⁾ Contrôles ex post transactionnels et audits financiers.

OBSERVATIONS DE LA COUR

50. Le service d'audit interne a également effectué un audit final de suivi du financement des ONG au sein d'EuropeAid et un audit de l'éligibilité des coûts au titre de l'accord-cadre financier et administratif (FAFA) conclu avec les Nations unies. Ce dernier a permis de confirmer que la conception du FAFA est appropriée, mais aussi que les mécanismes de contrôle doivent encore être mis en œuvre de manière efficace et plus poussée, tant au niveau des projets qu'à celui des partenaires, par exemple en renforçant le contrôle des paiements et en garantissant une couverture appropriée des missions de vérification ⁽³⁴⁾.

Conclusions et recommandations

51. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les comptes des FED pour l'exercice clos au 31 décembre 2007 sont fiables dans tous leurs aspects significatifs. Toutefois, la Cour attire l'attention sur l'observation formulée au point 17 relative aux coûts encourus.

52. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que:

- a) sous réserve des effets de la problématique décrite aux points 19, 20 et 27, les opérations sous-jacentes aux recettes et aux engagements des FED sont exemptes d'erreurs significatives. En outre, la Cour attire l'attention sur le risque fiduciaire élevé concernant les cas mentionnés aux points 25 et 26;
- b) les opérations sous-jacentes aux paiements des FED sont affectées par un niveau significatif d'erreur.

53. Sur la base de l'évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance relatifs aux Fonds européens de développement, la Cour juge ceux-ci partiellement efficaces. Le **tableau 3** donne un aperçu de l'évaluation, par la Cour, des systèmes de contrôle et de surveillance d'EuropeAid ⁽³⁵⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

50. Des progrès significatifs ont été réalisés par EuropeAid depuis la finalisation des audits de LAS effectués en 2006 et début 2007 portant sur le FAFA:

- l'analyse formelle de la conformité des agences des Nations unies (NU) avec les standards internationalement reconnus a été réalisée (taux de couverture de 97 %),
- en ligne avec l'augmentation des contributions de la Commission aux NU, le nombre de missions de vérification NU a augmenté sensiblement (trente-neuf en 2007, contre sept en 2005-2006),
- la planification de ces vérifications est réalisée annuellement,
- leurs résultats sont consolidés,
- la Commission et les NU ont signé des directives communes sur le reporting afin d'améliorer celui-ci.

53. Compte tenu des ressources matérielles, financières et humaines dont elle dispose, la Commission considère qu'elle a mis en place des systèmes de contrôle qui permettent de donner une assurance raisonnable.

⁽³⁴⁾ Rapport annuel à l'autorité de décharge concernant les audits internes réalisés en 2007 [présenté par la Commission [SEC(2008) 2361 final du 30 juillet 2008]].

⁽³⁵⁾ En ce qui concerne l'évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance de la DG ECHO, voir le chapitre 8, «Aide extérieure, développement et élargissement», du rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2007.

OBSERVATIONS DE LA COUR

54. EuropeAid a continué de remédier à certaines déficiences relevées par la Cour dans ses rapports annuels antérieurs. EuropeAid a élaboré de nouveaux mandats pour les audits et mis en œuvre un système d'informations de gestion, CRIS Audit, concernant la couverture et les résultats des audits. La Cour se félicite des efforts déployés par EuropeAid pour élaborer une stratégie de contrôle, mais un certain manque de clarté subsiste quant à certains éléments importants, en particulier en ce qui concerne la couverture de certains contrôles, la coordination entre les contrôles ex ante et ex post et les indicateurs clés permettant au directeur général de corroborer le niveau d'assurance générale obtenu.

55. De nouveaux efforts doivent être déployés pour améliorer la conception et/ou la mise en œuvre de certains systèmes. Dans ce contexte, les recommandations suivantes sont à prendre en considération:

- a) la stratégie de contrôle d'EuropeAid devrait inclure des indicateurs clés permettant au directeur général de corroborer le niveau d'assurance obtenu, l'étendue de certains contrôles, la coordination entre les contrôles ex ante et ex post, ainsi que les ressources humaines nécessaires;
- b) il conviendrait de procéder à un examen en vue de déterminer si les services centraux d'EuropeAid et les délégations disposent du niveau et du type de personnel nécessaires pour garantir la qualité des contrôles;
- c) la gestion des organismes chargés de la mise en œuvre devrait être mieux soutenue. Il faut pour cela une présence plus marquée du personnel des délégations sur le terrain, un renforcement des systèmes comptables et des actions de formation, en particulier pour les projets mis en œuvre au moyen de devis-programmes;
- d) dans le cadre des contrôles effectués par les délégations avant d'autoriser les paiements, les demandes de paiement devraient être examinées plus minutieusement, et l'accent devrait être mis davantage sur la réalité, l'éligibilité et l'exactitude des dépenses. Il conviendrait de mieux surveiller la qualité des travaux accomplis par les superviseurs;
- e) la mise en œuvre du système CRIS Audit devrait permettre le suivi de la couverture et des résultats de l'audit. Des informations qualitatives concernant les recommandations formulées et les améliorations à mettre en œuvre pour tenir compte des constatations sont essentielles pour qu'en définitive les objectifs visés avec la réalisation des audits commandés soient atteints;

RÉPONSES DE LA COMMISSION

54. La Commission se félicite de constater que la Cour reconnaît les progrès constants accomplis au cours des années précédentes.

55.

- a) EuropeAid s'est engagé à améliorer la présentation de ces éléments dans sa stratégie de contrôle.
- b) La Commission partage l'avis de la Cour selon lequel un recrutement adéquat du personnel, tant en termes d'effectifs que de compétences, représente un défi, et elle est disposée à procéder à l'examen.
- c) EuropeAid mettra au point plusieurs outils afin d'améliorer la gestion des organisations chargées de la mise en œuvre et introduira de nouveaux mandats pour les audits des nouveaux devis-programmes.
- d) Afin d'assurer le respect des dispositions du règlement financier en matière de liquidation des dépenses par l'ordonnateur compétent, la Commission utilise des circuits financiers et des listes de contrôle standard pour chaque opération, ce qui contribue à l'harmonisation et à la qualité des opérations effectuées.
- e) L'entrée en vigueur du nouveau module CRIS-Audit, le 1^{er} janvier 2008, reliant le montant du contrat à vérifier et le montant contrôlé, facilitera le calcul de la couverture des audits ainsi que l'analyse des constatations d'audit, en fonction de leur typologie.

La Commission accepte la recommandation de la Cour et elle rassemble et analyse annuellement les résultats d'audit afin d'en tirer les leçons et d'apporter les améliorations requises.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- f) les contrôles ex post transactionnels devraient comporter un examen plus complet des pièces justificatives, visant à garantir que les opérations ne sont pas affectées par des erreurs quant à leur éligibilité et à leur réalité, et que les contrôles effectués avant l'autorisation des paiements étaient suffisants;
- g) la méthodologie normalisée pour les missions de suivi devrait être définitivement arrêtée et le nombre de ces missions augmenté. La nouvelle méthodologie devrait rester axée sur l'examen de l'organisation et du fonctionnement des systèmes de contrôle et de surveillance.

56. S'agissant de l'appui budgétaire, les recommandations suivantes sont à prendre en considération:

- a) le respect de l'accord de Cotonou devrait être apprécié au regard d'exigences minimales, comme la disponibilité de comptes publiés et audités en temps opportun, exigences qui doivent être satisfaites avant l'octroi de l'appui budgétaire;
- b) les indicateurs utilisés devraient faire apparaître clairement les éventuels progrès réalisés en matière de gestion des finances publiques. À cette fin, il conviendrait de consolider les indicateurs permettant de mesurer l'évolution des résultats dans le temps, en combinaison avec des indicateurs d'avancement portant sur des événements uniques;
- c) pour pouvoir présenter de manière structurée ses conclusions concernant les progrès réalisés en matière de gestion des finances publiques, la Commission devrait veiller à ce que les données utilisées à l'appui des décisions de déboursement soient fiables et à ce qu'elles soient davantage fondées sur l'appréciation d'événements passés plutôt que futurs;
- d) avant qu'un programme d'appui budgétaire ne démarre, EuropeAid devrait s'assurer qu'une évaluation claire et complète de la gestion des finances publiques a été réalisée et que le pays bénéficiaire dispose d'un programme de réforme crédible permettant de remédier aux déficiences dans des délais prévisibles;

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- f) *La Commission s'efforce constamment d'améliorer encore son système et s'intéressera particulièrement à la question spécifique des pièces justificatives dans les devis-programmes.*
- g) *EuropeAid a adopté une méthodologie normalisée pour ces missions, en mars 2008, et il est prévu d'augmenter le nombre de missions de suivi.*

56.

- a) *Comme indiqué au point 25, dans le cadre de l'approche dynamique, la Commission utilise le diagnostic initial sur la gestion des finances publiques et le programme de réforme comme base à l'aune de laquelle les progrès sont mesurés pour chaque pays, et elle estime qu'il ne convient pas de mettre en place des règles minimales communes applicables à tous les pays.*
- b) *Par rapport à d'autres secteurs, il est plus difficile et plus complexe de définir des indicateurs de résultats pour la gestion des finances publiques. La Commission encourage néanmoins l'utilisation d'indicateurs de résultats, lorsqu'ils existent, pour mesurer l'effet des réformes, mais elle utilise également des indicateurs et des mesures sur les processus, afin de suivre les progrès accomplis dans la mise en œuvre du programme de réforme.*
- c) *Pour évaluer l'éligibilité, la Commission tient compte d'un équilibre entre les résultats antérieurs et les engagements futurs. Elle convient également que, lors de l'évaluation des déboursements, l'accent devrait être mis sur des réalisations significatives.*
- d) *La Commission convient que les systèmes de gestion des finances publiques doivent être évalués avant l'apport d'une AB et elle préfère réaliser cette évaluation dans le cadre du PEFA. Il est prévu que des évaluations PEFA soient effectuées avant la fin 2008 dans tous les pays recevant une AB provenant du FED. Dans la plupart des cas, les gouvernements disposent déjà de programmes de réforme de la gestion des finances publiques, qui peuvent nécessiter une adaptation d'après les constatations formulées. Si de nouveaux programmes doivent être établis, la Commission doit être assurée que le gouvernement s'engage à développer et à mettre en œuvre les mesures de réforme nécessaires pour la gestion des finances publiques, avant l'apport d'une AB.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

- e) la qualité des conventions de financement devrait être améliorée par l'intégration de conditions générales dans tous les cas, ainsi que de dispositions non ambiguës et d'exigences claires concernant le renforcement de la gestion des finances publiques;
- f) une politique des ressources humaines devrait être élaborée sur la base d'une analyse des compétences et des connaissances nécessaires à la gestion de l'appui budgétaire, étant donné l'importance croissante de ce dernier.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- e) *La Commission s'efforcera de veiller à ce que les CF comprennent les conditions générales et à ce que l'éligibilité du système de gestion des finances publiques soit évaluée de manière structurée et formalisée. Les indicateurs de performance spécifiques pour la gestion des finances publiques, à l'intérieur de tranches variables, doivent être clairs et précis, pour permettre de mesurer les progrès accomplis au fil du temps.*
- f) *Outre l'adaptation du recrutement de personnel aux besoins spécifiques des programmes d'AB, les services compétents de la Commission organisent un nombre important de formations destinées au personnel de la Commission dans les délégations et au siège, sur des thèmes spécifiques concernant l'AB (cours en matière de gestion des finances publiques, macroéconomie, évaluation des résultats, secteur spécifique, etc.).*

Tableau 1 — Utilisation cumulée des ressources des FED gérées par la Commission au 31 décembre 2007

(en millions d'euros)

	Situation fin 2006		Exécution budgétaire au cours de l'exercice 2007				Situation fin 2007				
	Montant global	Taux d'exécution ⁽²⁾	7 ^e FED	8 ^e FED	9 ^e FED	Montant global	7 ^e FED	8 ^e FED	9 ^e FED	Montant global	Taux d'exécution ⁽²⁾
A — RESSOURCES ⁽¹⁾	37 269,8		– 71,9	– 211,0	341,8	58,8	10 583,0	10 839,3	15 906,4	37 328,7	
B — UTILISATION ⁽³⁾											
1. Engagements financiers	34 107,2	91,5 %	– 71,9	– 211,0	3 455,1	3 172,2	10 583,0	10 839,3	15 857,1	37 279,4	99,9 %
2. Engagements juridiques individuels	28 699,1	77,0 %	– 5,5	35,0	3 317,3	3 346,9	10 517,2	10 484,6	11 044,2	32 046,0	85,8 %
3. Paiements	23 826,0	63,9 %	96,7	483,4	2 293,9	2 874,0	10 340,8	9 605,5	6 753,7	26 700,0	71,5 %
C — RESTE À PAYER (B1-B3)	10 281,2	27,6 %					242,2	1 233,8	9 103,4	10 579,4	28,3 %
D — SOLDE DISPONIBLE (A-B1)	3 162,6	8,5 %					0,0	0,0	49,3	49,3	0,1 %

⁽¹⁾ Dotation initiale des 7^e, 8^e et 9^e FED, intérêts, ressources diverses et transferts des FED antérieurs.⁽²⁾ En pourcentage des ressources.⁽³⁾ Les montants du neuvième FED comprennent des contributions volontaires à la facilité de soutien à la paix en Afrique (engagements financiers: 39,1; engagements juridiques individuels: 37,0; paiements: 29,2).

Source: Cour des comptes, sur la base des rapports FED sur l'exécution financière et des états financiers des FED au 31 décembre 2007.

Tableau 2 — Exécution financière au cours des exercices 2003 à 2007 inclus

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007
1. Engagements financiers	3 395,8	2 375,2	3 035,1	2 718,7	3 172,2
2. Engagements juridiques individuels	2 742,7	2 746,3	2 652,0	3 072,6	3 346,9
3. Paiements	2 179,5	2 197,8	2 489,1	2 761,9	2 874,0

Source: Cour des comptes, sur la base des rapports FED sur l'exécution financière et des états financiers des FED au 31 décembre 2007.

Tableau 3 — Évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance

Système en cause	Contrôle interne clé								Évaluation globale	
	Contrôles effectués avant l'autorisation des opérations	Missions de surveillance		Contrôles ex post	Audits externes					Audit interne
		Qualité	Quantité		Qualité	Quantité/mise en œuvre du plan d'audit	Suivi des différen-tes constatations d'audit/Efficacité des procédures de recouvrement	Suivi global, par les services centraux, des audits réalisés à la demande des délégations		
Services centraux d'EuropeAid										
Délégations		S.O.	S.O.	S.O.				S.O.		

Légende:

	Efficace
	Partiellement efficace
	Inefficace
s.o.	Sans objet: ne s'applique pas ou n'a pas été évalué

Résultats des tests des opérations

	Paiements relatifs aux projets	Paiements relatifs à l'aide budgétaire
Sur la base de l'échantillon, estimation de la proportion des opérations affectées par une erreur	30 %	30 %
Taux d'erreur	Supérieur à 5 %	Situé entre 2 et 5 %

Tableau 4 — Suivi des principales observations formulées dans le cadre de la déclaration d'assurance

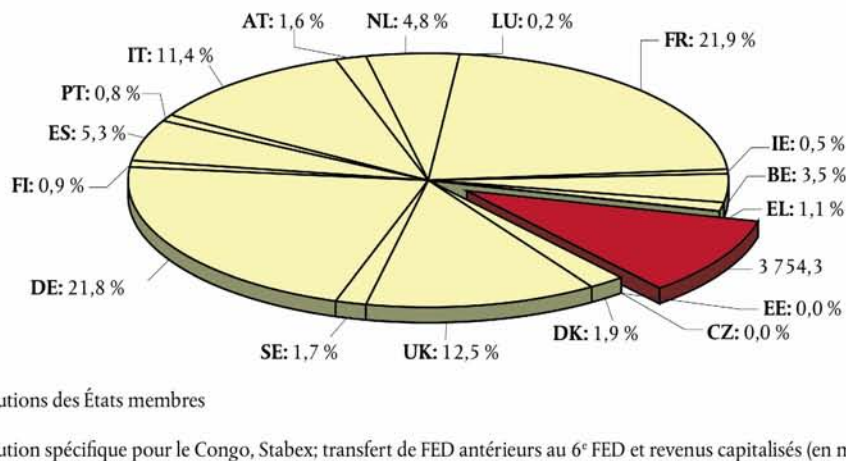
	Observation de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse de la Commission
1	La stratégie en matière de contrôle devrait être établie et opérationnelle d'ici à la fin de 2007. Comme la Cour l'a déjà indiqué, cette stratégie doit définir des objectifs clairs et cohérents, garantir la coordination et déterminer la nature et l'intensité des contrôles. Il faut donc trouver un équilibre entre les coûts des différents contrôles et les avantages qui en découlent, tout en tenant compte du risque d'erreur acceptable pour les opérations sous-jacentes. La stratégie de contrôle devrait comprendre une analyse de risques bien structurée et documentée à laquelle les délégations soient effectivement associées de manière pleinement participative. [Point 54, lettre a), du rapport annuel relatif à l'exercice 2006]	EuropeAid a formalisé sa stratégie globale en matière de contrôle et l'a incorporée dans le rapport d'activité du directeur général d'EuropeAid. Elle comporte une description des processus de contrôle pour chacun des différents modes de gestion. Un certain manque de clarté subsiste quant à certains points importants de la stratégie de contrôle, en particulier l'étendue de certains contrôles, la coordination entre les contrôles ex ante et ex post, ainsi que les indicateurs clés permettant au directeur général de corroborer le niveau d'assurance générale obtenu.	La stratégie de contrôle d'EuropeAid devrait inclure des indicateurs clés permettant au directeur général de corroborer le niveau d'assurance obtenu, l'étendue de certains contrôles, la coordination entre les contrôles ex ante et ex post, ainsi que les ressources humaines nécessaires [point 55, lettre a), du rapport annuel relatif à l'exercice 2007].	<i>EuropeAid s'est engagé à améliorer encore la présentation de ces éléments dans sa stratégie de contrôle.</i>
2	La gestion des projets financés par les devis-programmes devrait être renforcée. Il faut pour cela une présence plus marquée du personnel des délégations sur le terrain de manière à renforcer les systèmes comptables et les actions de formation. La réalisation d'un nombre plus important d'audits à un stade précoce de l'exécution des projets contribuerait également à la surveillance et, le cas échéant, à l'amélioration de la qualité des systèmes de contrôle mis en œuvre par les bénéficiaires. [Point 54, lettre b), du rapport annuel relatif à l'exercice 2006]	EuropeAid a poursuivi ses efforts pour améliorer la qualité des projets gérés sous forme de devis-programmes. À cette fin, un nouveau guide pratique a été élaboré et des actions de formation spécifiques sont régulièrement organisées dans les pays ACP.	La gestion des organismes chargés de la mise en œuvre devrait être mieux soutenue. Il faut pour cela une présence plus marquée du personnel des délégations sur le terrain, un renforcement des systèmes comptables et des actions de formation, en particulier pour les projets mis en œuvre au moyen de devis-programmes [point 55, lettre c), du rapport annuel relatif à l'exercice 2007].	<i>EuropeAid mettra au point plusieurs outils afin d'améliorer la gestion des organisations chargées de la mise en œuvre et introduira de nouveaux mandats pour les audits des nouveaux devis-programmes.</i>
3	Dans le cadre des contrôles effectués par les délégations avant d'autoriser les paiements, les demandes de paiement devraient être examinées plus minutieusement, et l'accent devrait être mis davantage sur la réalité, l'éligibilité et l'exactitude des dépenses. Il conviendrait de mieux surveiller la qualité des travaux effectués par les superviseurs. [Point 54, lettre c), du rapport annuel relatif à l'exercice 2006]	Aucune mesure spécifique n'a été prise par EuropeAid. Le nombre d'erreurs révélé par l'audit de la Cour portant sur différents paiements confirme l'observation selon laquelle le contrôle financier exercé par les délégations doit être renforcé.	Dans le cadre des contrôles effectués par les délégations avant d'autoriser les paiements, les demandes de paiement devraient être examinées plus minutieusement, et l'accent devrait être mis davantage sur la réalité, l'éligibilité et l'exactitude des dépenses. Il conviendrait de mieux surveiller la qualité des travaux accomplis par les superviseurs [point 55, lettre d), du rapport annuel relatif à l'exercice 2007].	<i>La Commission, consciente des améliorations à apporter dans le contrôle de l'exécution de certains types de contrats, étudiera la possibilité de mettre en place un dispositif visant à assurer que la qualité des contrôles effectués par les superviseurs répond aux obligations de légalité et de régularité des transactions. Elle rappellera aux ordonnateurs les principes d'apurement des avances.</i>
4	Il faut renforcer la qualité des contrôles effectués par les auditeurs externes en veillant à ce que les nouveaux mandats comportent une définition claire de l'objectif de l'audit, fassent mention du seuil de signification à appliquer, de l'échantillonnage, ainsi que de la nature des procédures d'audit à mettre en œuvre, et fournissent des orientations quant à la manière de traiter les erreurs et de présenter les conclusions. Ces mandats types devraient également être utilisés pour tous les audits externes réalisés à l'initiative des délégations. [Point 54, lettre d), du rapport annuel relatif à l'exercice 2006]	En octobre 2007, EuropeAid a élaboré de nouveaux mandats applicables à l'ensemble des audits. Bien que les effets ne soient pas encore visibles en raison de leur mise en œuvre récente, un certain nombre de signes positifs indiquent qu'ils devraient permettre une présentation plus cohérente des rapports par les auditeurs, en particulier en ce qui concerne le format de l'opinion d'audit et le seuil de signification appliqué.	Des mesures satisfaisantes ont été prises.	
5	Le suivi, au niveau central, des audits externes organisés par les délégations devrait être renforcé, de sorte que les résultats puissent être communiqués efficacement à tous les niveaux de la gestion concernés. La mise à disposition, d'ici à la fin de 2007, d'un système de gestion fournissant des informations sur le processus d'audit et facilitant l'accès aux résultats d'audit pertinents devrait y contribuer. [Point 54, lettre e), du rapport annuel relatif à l'exercice 2006]	L'outil informatique, CRIS Audit, a été modifié afin de faciliter son utilisation, qui a été rendue obligatoire en janvier 2008. Certaines améliorations restent nécessaires afin de permettre l'évaluation de l'étendue et l'utilisation de ce système pour classer et analyser les constatations d'audit et les recommandations, ainsi que pour y donner suite.	La mise en œuvre du système CRIS Audit devrait permettre le suivi de la couverture et des résultats de l'audit. Des informations qualitatives concernant les recommandations formulées et les améliorations à mettre en œuvre pour tenir compte des constatations sont essentielles pour qu'en définitive les objectifs visés avec la réalisation des audits commandés soient atteints [point 55, lettre e), du rapport annuel relatif à l'exercice 2007].	<i>L'entrée en vigueur du nouveau module CRIS-Audit, le 1^{er} janvier 2008, reliant le montant du contrat à vérifier et le montant contrôlé, facilitera le calcul de la couverture des audits ainsi que l'analyse des constatations d'audit, en fonction de leur typologie.</i> <i>La Commission accepte la recommandation de la Cour, et elle rassemble et analyse annuellement les résultats d'audit afin d'en tirer les leçons et d'apporter les améliorations requises.</i>

	Observation de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse de la Commission
6	Le contrôle des délégations par les services centraux d'EuroAid devrait être renforcé par l'augmentation du nombre des missions. [Point 54, lettre f), du rapport annuel relatif à l'exercice 2006]	Les missions, bien conçues, donnent lieu à des recommandations pratiques en vue d'améliorer les systèmes de contrôle. Le nombre de missions n'a toutefois pas augmenté.	Le nombre de missions de suivi devrait être augmenté. Elles devraient rester axées sur l'examen de l'organisation et du fonctionnement des systèmes de contrôle et de surveillance [point 55, lettre g), du rapport annuel relatif à l'exercice 2007].	<i>La méthodologie normalisée pour le suivi des missions a été finalisée en mars 2008. Le nombre de ces missions devrait augmenter en 2008.</i>
7	Les contrôles ex post transactionnels ayant une étendue restreinte, ils ne peuvent contribuer que de manière limitée à l'assurance globale en ce qui concerne les systèmes et les procédures ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. En outre, ces contrôles sont réalisés avec beaucoup de retard. (Points 33 et 42 du rapport annuel relatif à l'exercice 2005)	Les aspects liés aux engagements juridiques et aux pièces justificatives détaillées des dépenses relatives au devis-programme ne relèvent toujours pas des contrôles ex post transactionnels.	Les contrôles ex post transactionnels devraient comporter un examen plus complet des pièces justificatives, visant à garantir que les opérations ne sont pas affectées par des erreurs quant à leur éligibilité et à leur réalité, et que les contrôles effectués avant l'autorisation des paiements étaient suffisants [point 55, lettre f), du rapport annuel relatif à l'exercice 2007].	<i>La Commission s'efforce constamment de poursuivre l'amélioration de son système et s'intéressera particulièrement à la question spécifique des pièces justificatives dans les devis-programmes.</i>
8	Le respect de l'accord de Cotonou devrait être apprécié au regard d'exigences fondamentales, comme la mise à disposition de comptes publiés et audités en temps opportun. La présentation claire et formelle des conclusions exige que les paramètres de l'«interprétation dynamique» soient expressément énoncés, ce qui permettrait d'évaluer le bien-fondé des décisions de déboursement. [Point 55, lettre a), du rapport annuel relatif à l'exercice 2006]	EuropeAid n'a défini aucune exigence fondamentale. L'audit de la Cour a révélé que, dans 5 des 15 engagements examinés, une aide budgétaire est octroyée à des États ACP pour lesquels la Cour estime que la gestion des dépenses publiques n'est pas suffisamment transparente, fiable et efficace. S'agissant des cas en question, l'application résolue de l'«interprétation dynamique» des conditions d'aide budgétaire de l'accord de Cotonou implique un risque fiduciaire très élevé.	Le respect de l'accord de Cotonou devrait être apprécié au regard d'exigences minimales, comme la disponibilité de comptes publiés et audités en temps opportun, exigences qui doivent être satisfaites avant l'octroi de l'appui budgétaire [point 56, lettre a), du rapport annuel relatif à l'exercice 2007]. EuropeAid devrait s'assurer, avant le début d'un programme d'appui budgétaire, qu'une évaluation claire et complète de la gestion des finances publiques a été réalisée et que le pays bénéficiaire dispose d'un programme de réforme crédible permettant de remédier aux déficiences dans des délais prévisibles [point 56, lettre d), du rapport annuel relatif à l'exercice 2007].	<i>En 2007, la Commission a continué d'appliquer l'approche dynamique, qu'elle estime adaptée.</i> <i>Avant le démarrage d'un programme d'aide budgétaire, la Commission continuera de veiller à ce qu'une évaluation de la gestion des finances publiques ait lieu, de préférence dans le cadre PEFA, et à ce que le pays bénéficiaire dispose d'un programme de réforme crédible et pertinent corrigeant des faiblesses importantes selon un calendrier prévisible. Cela garantira une application rigoureuse de l'interprétation dynamique des conditions de l'accord de Cotonou et une gestion des risques cohérente par rapport aux objectifs de développement de la Commission.</i> <i>Enfin, la Commission n'approuve pas l'évaluation de la Cour concernant les cinq engagements concernés.</i>
9	Pour pouvoir présenter ses conclusions de manière structurée, la Commission devrait veiller à ce que les données utilisées à l'appui des décisions de déboursement soient davantage fondées sur l'appréciation d'événements passés plutôt que sur des prédictions. [Point 55, lettre b), du rapport annuel relatif à l'exercice 2006]	L'audit effectué en 2007 a permis de constater que, dans un nombre important de cas, la Commission n'a pas démontré, de manière formelle et structurée, que les dispositions de l'accord de Cotonou concernant la gestion des finances publiques sont respectées. L'explication, dans certains de ces cas, est que la Commission s'appuie sur des prédictions plutôt que sur des événements passés et sur l'appréciation inexacte d'indicateurs.	Pour pouvoir présenter de manière structurée ses conclusions concernant les progrès réalisés en matière de gestion des finances publiques, la Commission devrait veiller à ce que les données utilisées à l'appui des décisions de déboursement soient fiables et à ce qu'elles soient davantage fondées sur l'appréciation d'événements passés plutôt que futurs [point 56, lettre c), du rapport annuel relatif à l'exercice 2007].	<i>Lorsqu'elle évalue l'éligibilité, la Commission tient compte d'un équilibre entre les résultats antérieurs et les engagements futurs. Elle convient également que, dans l'évaluation des déboursements, l'accent doit être mis sur des réalisations significatives.</i>
10	Les indicateurs utilisés devraient faire apparaître clairement les éventuels progrès réalisés en matière de gestion des finances publiques. À cette fin, il conviendrait d'utiliser également des indicateurs permettant d'effectuer des mesures dans le temps et d'établir des comparaisons entre des périodes successives, par opposition à des indicateurs fondés sur des événements uniques. [Point 55, lettre c), du rapport annuel relatif à l'exercice 2006]	L'audit faisant l'objet du présent rapport a montré que, dans de nombreux cas, aucune analyse précise des déficiences affectant la gestion des finances publiques n'a été effectuée en début de programme et qu'aucune approche structurée n'a été mise en œuvre par la suite pour mesurer les progrès réalisés dans ce domaine. Partant, il est plus difficile d'évaluer ces derniers de manière approfondie et objective.	Les indicateurs utilisés devraient faire apparaître clairement les éventuels progrès réalisés en matière de gestion des finances publiques. À cette fin, il conviendrait de consolider les indicateurs permettant de mesurer l'évolution des résultats dans le temps en combinaison avec des indicateurs d'avancement portant sur des événements uniques [Point 56, lettre b), du rapport annuel relatif à l'exercice 2007].	<i>Par rapport à d'autres secteurs, il est plus difficile et plus complexe de définir des indicateurs de résultats pour la gestion des finances publiques. La Commission encourage néanmoins l'utilisation d'indicateurs de résultats, lorsqu'ils existent, pour mesurer l'effet des réformes, mais elle utilise également des indicateurs et des mesures sur les processus, afin de suivre les progrès accomplis dans la mise en œuvre du programme de réforme.</i>

Illustrations graphiques relatives aux 7^e, 8^e et 9^e FED consolidés au 31 décembre 2007

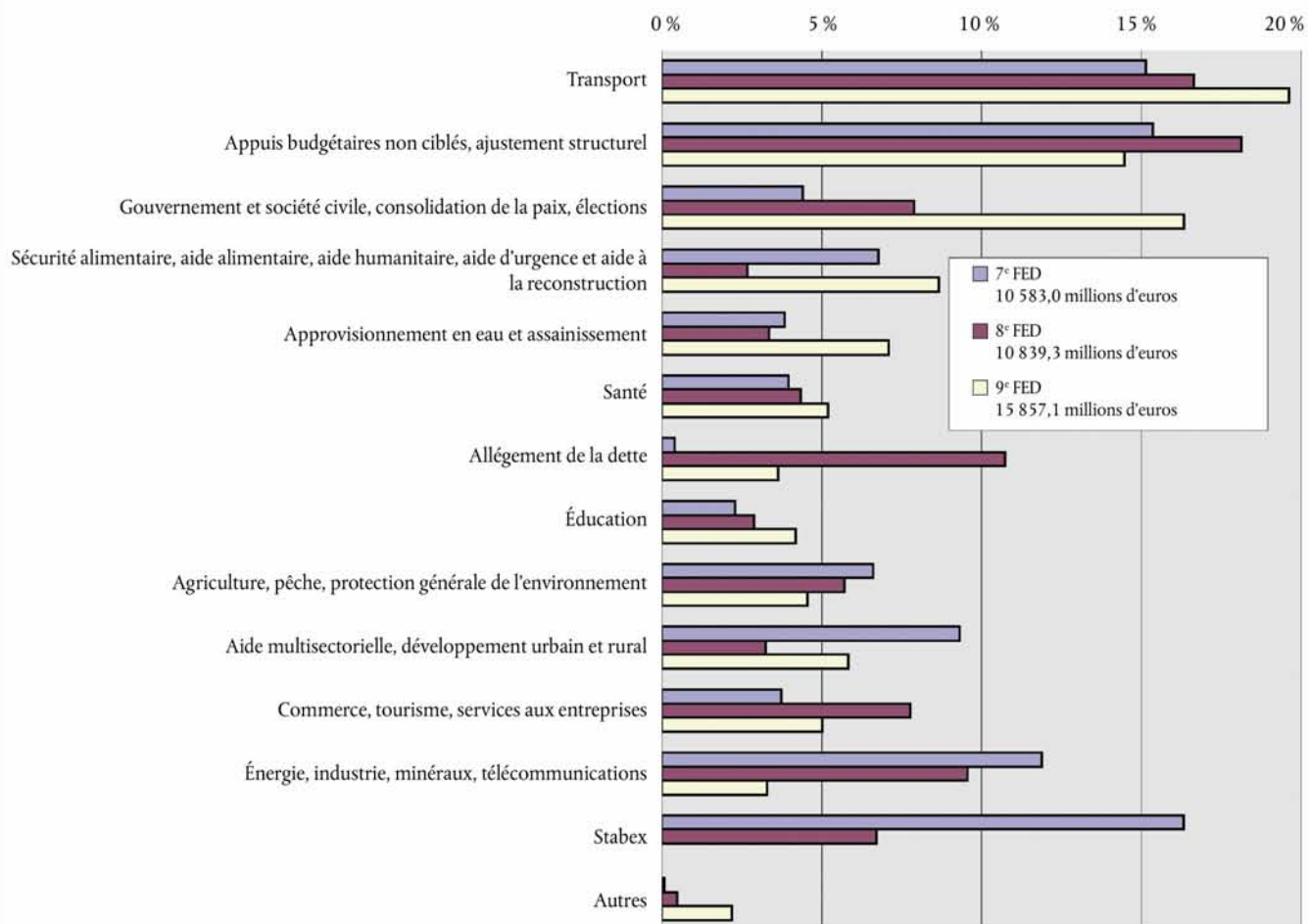
Graphique I: Ressources cumulées

Total = 37 328,65 millions d'euros ⁽¹⁾



Graphique II: Décisions cumulées

Total = 37 279,4 millions d'euros ⁽¹⁾



Source: Cour des comptes, sur la base des données figurant dans le système comptable.

⁽¹⁾ La différence entre les ressources cumulées (37 328,65 millions d'euros) et les décisions cumulées (37 279,37 millions d'euros) est égale au solde disponible pouvant être alloué (49,28 millions d'euros).