

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, 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 du 24 septembre 2009, a adopté ses

RAPPORTS ANNUELS

relatifs à l'exercice 2008.

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 GEORHEGAN-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

(2009/C 269/01)

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	37
Chapitre 3 — Gestion budgétaire	63
Chapitre 4 — Recettes	71
Chapitre 5 — Agriculture et ressources naturelles	87
Chapitre 6 — Cohésion	121
Chapitre 7 — Recherche, énergie et transports	139
Chapitre 8 — Aide extérieure, développement et élargissement	157
Chapitre 9 — Éducation et citoyenneté	175
Chapitre 10 — Affaires économiques et financières	193
Chapitre 11 — Dépenses administratives et autres	213
Annexe I — Informations financières relatives au budget général	231
Annexe II — Liste des rapports spéciaux adoptés par la Cour des comptes depuis le dernier rapport annuel	255

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 l'UE et joue le rôle de gardienne indépendante des intérêts financiers des citoyens de l'Union. De plus amples informations concernant la Cour figurent dans son rapport annuel d'activité, qui peut être consulté sur son site web (www.eca.europa.eu), de même que les rapports spéciaux sur des thèmes spécifiques et les avis sur la réglementation nouvelle ou modifiée.

0.2. Le présent document comprend le 32^e rapport annuel de la Cour sur l'exécution du budget général de l'Union européenne, relatif à l'exercice 2008. Les réponses de la Commission (ou, le cas échéant, celles d'autres institutions/organes de l'UE) sont présentées conjointement au rapport. Un rapport annuel distinct porte sur les activités relevant des Fonds européens de développement.

0.3. Le budget général de l'UE est adopté chaque année par le Conseil et le Parlement européen. La procédure de décharge, qui clôt le processus budgétaire annuel, s'appuie sur le rapport annuel de la Cour. La déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes annuels des Communautés européennes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes constitue l'élément central de ce dernier.

0.4. Dans la section du budget consacrée à la Commission, les dépenses sont réparties entre vingt-trois titres couvrant les différents domaines politiques. Les activités de l'Union sont programmées et répertoriées dans le cadre de ces domaines politiques. Les responsables de chaque domaine sont tenus de rendre compte de leur gestion des dépenses de l'UE. Celles-ci sont programmées suivant des cycles de sept ans (les cadres financiers) et classées en six rubriques différentes. Les domaines politiques correspondent généralement à l'une de ces rubriques, mais certains relèvent de plusieurs d'entre elles. Le rapport de la Cour est structuré en groupes de domaines politiques, comme illustré dans le **tableau 1.2** (vingt-trois titres relatifs aux dépenses, un titre pour les recettes et neuf sections correspondant aux dépenses administratives). Ces groupes correspondent étroitement, mais pas strictement, aux rubriques du cadre financier 2007-2013.

0.5. Le chapitre 1 du rapport contient la déclaration d'assurance et les informations à l'appui de celle-ci. Le chapitre 2 porte sur le système de contrôle interne de la Commission et le chapitre 3, sur la gestion par celle-ci du budget 2008. Les autres chapitres — 4 à 11 — présentent des constatations d'audit détaillées sous la forme d'appréciations spécifiques relatives aux recettes de la Communauté, ainsi qu'aux différents domaines de dépenses.

0.6. Les appréciations spécifiques sont principalement fondées sur les résultats des tests effectués par la Cour concernant la régularité des opérations, ainsi que sur une évaluation de l'efficacité des principaux systèmes de contrôle et de surveillance régissant les recettes ou les dépenses en question. Les conclusions de ces travaux constituent le fondement de la déclaration d'assurance.

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-XIII
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-XIII
Informations à l'appui de la déclaration d'assurance	1.1-1.49
Introduction	1.1-1.3
Fiabilité des comptes	1.4-1.19
Contexte général	1.4-1.5
Étendue et approche de l'audit	1.6
Mesures prises pour renforcer le système de comptabilité d'exercice	1.7-1.11
États financiers consolidés au 31 décembre 2008	1.12-1.15
Autres questions	1.16-1.18
Conclusion	1.19
Régularité des opérations sous-jacentes aux comptes	1.20-1.49
Structure des appréciations spécifiques dans le cadre de la DAS	1.20
Explications concernant l'approche DAS et les résultats	1.21-1.31
Aperçu général des résultats des audits relatifs à l'exercice 2008	1.32-1.38
Traitement des insuffisances	1.39-1.49

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», constitués des «états financiers consolidés» ⁽¹⁾ et des «états consolidés sur l'exécution du budget» ⁽²⁾ pour l'exercice clos le 31 décembre 2008;
- 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 ⁽³⁾ 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 ⁽⁴⁾ 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 ⁽⁵⁾ et organismes ⁽⁶⁾, 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;
- 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 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).

⁽¹⁾ Les «états financiers consolidés» comprennent le bilan, le compte de résultat économique, 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 (y compris l'information sectorielle).

⁽²⁾ 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.

⁽³⁾ 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.

⁽⁴⁾ 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 2008 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.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ 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).

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 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 de manière à pouvoir déterminer avec une assurance raisonnable si les «comptes annuels des Communautés européennes» sont exempts d'inexactitudes significatives et si 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 pour ce qui concerne 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 concevoir des 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'audit de la Cour relatif aux ressources propres calculées sur la base de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et du revenu national brut (RNB) se fonde sur les agrégats macroéconomiques établis par les États membres et communiqués à la Commission, dont les systèmes de traitement des données sont ensuite évalués jusqu'à ce que celles-ci soient intégrées dans les comptes définitifs et que les contributions des États membres soient perçues. Pour ce qui concerne les ressources propres traditionnelles, la Cour examine les comptes des autorités douanières et analyse les flux des droits soumis à la surveillance des douanes jusqu'à l'inscription des montants correspondants dans les comptes définitifs et leur perception par la Commission.

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 2008, 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, et les factures/déclarations de coûts), ainsi que de celles relatives aux immobilisations du programme européen de navigation par satellite Galileo.

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

IX. La Cour est d'avis que les «recettes» et les engagements relevant de l'ensemble des groupes de politiques, ainsi que les paiements sous-jacents aux comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2008 pour les groupes de politiques Éducation et citoyenneté et Dépenses administratives et autres sont, dans tous leurs aspects significatifs, légaux et réguliers.

X. La Cour est d'avis que:

- a) dans le groupe de politiques Agriculture et ressources naturelles, hors développement rural, les paiements sous-jacents aux comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2008 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légaux et réguliers. Dans ce groupe de politiques, le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) reste, d'une manière générale, efficace. Il convient cependant de remédier aux problèmes affectant certains domaines, en particulier le développement rural, afin de limiter le risque de dépenses irrégulières;
- b) dans le groupe de politiques Affaires économiques et financières, les paiements sous-jacents aux comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2008 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légaux et réguliers, sauf en ce qui concerne les dépenses au titre du sixième programme-cadre pour la recherche et le développement technologique. Dans ce groupe de politiques, les systèmes de contrôle et de surveillance du domaine politique Entreprises sont partiellement efficaces lorsqu'il s'agit de prévenir ou de détecter et de corriger les erreurs, principalement en raison d'insuffisances affectant le 6^e PC.

XI. S'agissant des groupes de politiques Cohésion, Recherche, énergie et transports, ainsi qu'Aide extérieure, développement et élargissement, la Cour est d'avis que les paiements sous-jacents aux comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2008 sont affectés par un niveau significatif d'erreur, bien qu'à des degrés divers. Pour ces groupes de politiques, à l'exception de la Cohésion, les systèmes de contrôle et de surveillance sont partiellement efficaces lorsqu'il s'agit de prévenir ou de détecter et de corriger le remboursement de dépenses surestimées ou inéligibles. Pour le groupe de politiques Cohésion, les systèmes mis en place par les États membres pour corriger les erreurs relevées lors des contrôles nationaux étaient, dans la plupart des cas, au moins partiellement efficaces.

XII. La Cour réaffirme que des obligations juridiques compliquées ou imprécises (comme les règles d'éligibilité) ont une incidence significative sur la légalité et sur la régularité des opérations sous-jacentes aux dépenses dans les groupes de politiques Agriculture et ressources naturelles – en particulier pour ce qui concerne le développement rural –, Cohésion, Recherche, énergie et transports, ainsi qu'Affaires économiques et financières, notamment pour ce qui concerne les dépenses du 6^e PC.

XIII. La Cour observe que de nouveaux progrès ont été accomplis au niveau des systèmes de contrôle et de surveillance de la Commission, en particulier en ce qui concerne l'incidence des réserves sur l'assurance donnée dans les déclarations des directeurs généraux et la concordance accrue de celles-ci avec les constatations de la Cour. Toutefois, la Cour constate que la Commission n'est pas encore en mesure de démontrer que ses efforts visant à améliorer les systèmes de contrôle et de surveillance ont permis d'atténuer efficacement le risque d'erreur dans les groupes de politiques et les activités visés aux points X et XI.

Le 24 septembre 2009

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 une image fidèle de la situation financière au 31 décembre 2008, ainsi que des résultats des opérations et des flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date (voir points 1.4 à 1.18).

1.3. Les travaux d'audit de la Cour relatifs à la régularité ⁽⁷⁾ des opérations sous-jacentes aux comptes de l'exercice 2008 visent à recueillir suffisamment d'éléments probants appropriés pour étayer son opinion sur la conformité de ces dernières aux dispositions réglementaires ou contractuelles applicables et sur l'exactitude du calcul des montants correspondants. Voir points 1.20 à 1.49 du présent chapitre pour les questions d'ordre général et une synthèse des résultats, ainsi que les chapitres 2 et 4 à 11 pour des informations détaillées sous forme d'appréciations spécifiques.

⁽⁷⁾ Par souci de concision, l'expression «régularité des opérations» est employée tout au long du rapport pour «légalité et régularité des opérations sous-jacentes».

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Fiabilité des comptes***Contexte général***

1.4. Les observations de la Cour portent sur les comptes annuels de l'exercice 2008, 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 ⁽⁸⁾ qui ont été reçus par la Cour le 29 juillet 2009. 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.

1.5. Le comptable de la Commission a communiqué à la Cour une lettre de déclaration confirmant que les comptes consolidés sont complets et fiables (voir toutefois point 1.9) et que la plupart des systèmes locaux de la Commission ont été validés (voir cependant point 1.10).

Étendue et approche de l'audit

1.6. La Cour a centré son audit des comptes relatifs à l'exercice 2008 sur les éléments suivants:

- l'analyse des mesures prises pour remédier aux insuffisances affectant les systèmes comptables de certaines directions générales ⁽⁹⁾ et de certains organismes décentralisés, afin de déterminer si elles contribuent à améliorer la fiabilité des comptes;
- la vérification de la fiabilité des comptes relatifs à l'exercice 2008, en particulier des éléments soulignés par la Cour dans son opinion sur les comptes relatifs à l'exercice 2007 ⁽¹⁰⁾ [préfinancements, séparation des exercices qui s'y rapportent, factures/déclarations de coûts et biens détenus par l'Agence spatiale européenne dans le cadre du programme Galileo ⁽¹¹⁾].

⁽⁸⁾ 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) n° 1525/2007 du 17 décembre 2007 (JO L 343 du 27.12.2007, p. 9), dispose que les comptes définitifs sont transmis avant le 31 juillet suivant l'exercice clos.

⁽⁹⁾ Voir point VIII de la déclaration d'assurance relative à l'exercice 2007.

⁽¹⁰⁾ Voir point VIII de la déclaration d'assurance relative à l'exercice 2007.

⁽¹¹⁾ Le programme Galileo a pour objectif la mise au point et l'exploitation d'un système global de navigation par satellite.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Mesures prises pour renforcer le système de comptabilité d'exercice

1.7. Les mesures adoptées par le comptable de la Commission en 2007 ⁽¹²⁾ pour améliorer l'environnement du contrôle comptable dans les différentes directions générales ont également eu une incidence en 2008 et ont contribué au renforcement du référentiel de présentation de l'information financière et des systèmes comptables. Toutefois, certaines déficiences persistent et il convient d'y remédier afin d'assurer la qualité des données comptables (voir points 1.10 et 1.11).

1.8. Le **tableau 1.1** présente une synthèse et des commentaires concernant les réponses de la Commission aux observations formulées par la Cour sur la fiabilité des comptes relatifs à l'exercice 2007, ainsi qu'aux autres points soulevés par cette dernière.

Restrictions mentionnées dans la lettre de déclaration de la direction relative aux comptes consolidés

1.9. Dans sa lettre de déclaration, le comptable de la Commission souligne que moins de la moitié des institutions et agences ont fourni, dans leurs déclarations, des informations concernant la validation de leurs systèmes comptables.

1.7. La Commission se félicite du fait que la Cour reconnaisse les progrès accomplis et concède que certaines améliorations sont encore nécessaires. Par conséquent, ses services comptables continueront à traiter les questions soulevées et à suivre l'activité comptable des directions générales afin d'améliorer la précision des données comptables fondamentales, par exemple par des initiatives comme le projet en cours sur la qualité comptable.

⁽¹²⁾ Voir point 1.10 du rapport annuel relatif à l'exercice 2007.

Tableau 1.1 — Suivi des observations formulées dans la déclaration d'assurance relative à l'exercice 2007 quant à la fiabilité des comptes et d'autres observations formulées dans le rapport annuel relatif à l'exercice 2007

Observations formulées dans la déclaration d'assurance relative à l'exercice 2007	Réponses de la Commission dans le rapport annuel relatif à l'exercice 2007	Développements en 2008	Réponse de la Commission
En partie à cause de la complexité du cadre juridique et financier, et malgré les améliorations apportées, des faiblesses affectant les systèmes comptables compromettent toujours la qualité des informations financières de certaines directions générales de la Commission. C'est notamment le cas en ce qui concerne les préfinancements, la séparation des exercices qui s'y rapportent, les factures/déclarations de coûts et les biens détenus par l'Agence spatiale européenne dans le cadre du programme Galileo. Cela a entraîné un certain nombre de corrections après la présentation des comptes provisoires.	Selon le comptable de la Commission, les données comptables sont suffisamment fiables pour être intégrées aux comptes définitifs. S'agissant des biens détenus par l'Agence spatiale européenne, une incertitude et des retards entachent leur transfert aux Communautés européennes. Ces actifs seront comptabilisés dès que ces problèmes de transfert auront été résolus.	Des faiblesses affectant les systèmes comptables de certaines directions générales de la Commission compromettent toujours la qualité des informations financières, en particulier en ce qui concerne les préfinancements, la séparation des exercices correspondants, ainsi que les factures/déclarations de coûts. Dès lors, un nombre limité de corrections ont dû être apportées après la présentation des comptes provisoires. Pour ce qui concerne les biens détenus par l'Agence spatiale européenne, aucun actif n'a été comptabilisé jusqu'à présent car l'on considère que le programme est encore en phase de recherche. La Commission devrait toutefois veiller à disposer des informations nécessaires pour être en mesure d'établir un inventaire, de vérifier les critères de comptabilisation et d'apprécier l'évaluation des actifs.	<i>Les services comptables continueront à traiter les questions soulevées et à suivre les activités comptables des directions générales afin d'améliorer la précision des données comptables fondamentales.</i> <i>La Commission collabore actuellement avec l'Agence spatiale européenne (ESA) pour veiller à ce que les actifs en question du programme Galileo soient transférés à la Commission et dûment comptabilisés en temps utile. Le début du transfert des actifs du programme Galileo de l'ESA vers la Commission n'est pas prévu avant la fin de 2010 au plus tôt.</i>
Autres observations formulées dans le cadre du rapport annuel relatif à l'exercice 2007			
Le comptable de la Commission n'a toujours pas été en mesure de valider deux systèmes locaux, ni d'en valider sans réserve un troisième. Comme les années précédentes, les questions horizontales et les autres sujets en suspens étaient importants.	Des travaux sont encore en cours en vue de parvenir à la validation des deux systèmes. La réserve concernant le troisième a été annulée en 2008.	Le comptable de la Commission n'a toujours pas été en mesure de valider un système local, ni d'en valider un second qui aurait dû l'être en 2008. Malgré la forte diminution du nombre de questions en suspens, les problèmes horizontaux restants constituent toujours un risque pour la fiabilité des comptes en raison de leur nature et de leur importance.	
Des erreurs affectant les montants enregistrés dans le système comptable au titre des préfinancements et des factures/déclarations de coûts ont été mises au jour. Malgré le faible niveau d'erreur en termes d'incidence financière en ce qui concerne les postes du bilan en cause, la fréquence de ces erreurs met en évidence la nécessité d'améliorer encore la précision des données comptables fondamentales au niveau des directions générales opérationnelles.		La Cour a relevé un faible niveau d'erreur en termes d'incidence financière sur les postes du bilan en cause. La fréquence de ces erreurs remet cependant en évidence la nécessité d'améliorer encore la précision des données comptables fondamentales au niveau des directions générales opérationnelles.	<i>La Commission accepte l'argument de la Cour; ses services comptables continueront à traiter les questions soulevées et à suivre l'activité comptable des directions générales afin d'améliorer la précision des données comptables fondamentales, par exemple par des initiatives comme le projet en cours sur la qualité comptable.</i>

Observations formulées dans la déclaration d'assurance relative à l'exercice 2007	Réponses de la Commission dans le rapport annuel relatif à l'exercice 2007	Développements en 2008	Réponse de la Commission
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 corrections financières effectuées par les États membres et sur les déductions des paiements ultérieurs.	Dans le cadre des plans d'action pour les Fonds structurels, 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. La Commission a procédé à l'adaptation des systèmes comptables courant 2008, de sorte que toutes les récupérations effectuées par retenue sur un paiement ultérieur peuvent maintenant être identifiées et expliquées.	Malgré les efforts déployés par la Commission, les notes annexes aux états financiers ne présentent toujours pas de données comptables exhaustives et fiables sur les corrections financières effectuées par les États membres, en particulier dans le domaine des actions structurelles.	<i>La Commission poursuit ses efforts visant à améliorer la notification, afin que des données complètes et fiables puissent être communiquées par l'ensemble des États membres.</i>

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Validation des systèmes locaux de gestion financière

1.10. 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. Le comptable de la Commission a validé la plupart de ces systèmes ⁽¹³⁾ mais a néanmoins signalé dans ses recommandations l'existence d'un certain nombre de questions transversales en suspens ⁽¹⁴⁾, qui constituent toujours un risque pour la fiabilité des comptes ⁽¹⁵⁾ en raison de leur nature et de leur importance.

Renforcement des procédures de séparation des exercices

1.11. L'expression «séparation des exercices» fait référence aux procédures utilisées pour déterminer l'exercice auquel il convient de rattacher une opération. Les services de la Commission sont tenus de les appliquer à l'ensemble des charges à payer (plus de 100 milliards d'euros). Au cours de ces trois dernières années, la Cour a observé des améliorations constantes au sein des dix directions générales qu'elle a contrôlées ⁽¹⁶⁾, lesquelles couvrent plus de 90 % du montant des charges à payer. Elle a cependant constaté que plusieurs services utilisent la séparation des exercices au cours de la procédure de clôture pour ajuster des comptes incorrects au lieu de corriger individuellement les inscriptions comptables correspondantes, qui sont dès lors exposées aux erreurs (par exemple l'inscription de montants incorrects, la double inscription ou le défaut d'inscription). Cette pratique peut entraîner des inexactitudes dans les données comptables au cours de l'exercice (voir points 1.13 à 1.15).

1.10. Les services du comptable procèdent à un suivi régulier avec les directions générales afin de trouver des solutions aux problèmes détectés. Ainsi, en 2008, ils ont pu clore le traitement de la moitié des recommandations grâce aux progrès accomplis par les services. Ce suivi se prolonge en 2009, l'intention étant d'achever les travaux sur un plus grand nombre de recommandations en suspens, ce qui devrait contribuer à l'amélioration de la situation générale et ainsi à une nouvelle réduction du risque concernant la fiabilité des comptes.

1.11. La Commission accepte l'argument de la Cour; ses services comptables continueront à traiter les questions soulevées et à suivre l'activité comptable des directions générales afin d'améliorer la précision des données comptables fondamentales, par exemple par des initiatives comme le projet en cours sur la qualité comptable.

⁽¹³⁾ Fin 2008, les systèmes de la direction générale des relations extérieures et de la direction générale de la justice, de la liberté et de la sécurité n'avaient pas été validés.

⁽¹⁴⁾ Le nombre de questions en suspens relevées dans les rapports de validation de 2005-2007, classées en fonction de quatre niveaux d'importance définis par le comptable de la Commission (essentiels – très importantes – importantes – souhaitables), a fortement diminué pendant l'année 2008, passant de 161 à 81, dont cinq sont toutefois considérées comme «essentiels» et 23 comme «très importantes».

⁽¹⁵⁾ Notamment les questions générales relatives aux procédures de séparation des exercices, à l'apurement et à l'enregistrement des préfinancements, à l'imputation des opérations en temps utile, à ABAC contracts, à la gestion des actifs, 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.

⁽¹⁶⁾ Direction générale de l'agriculture et du développement rural, direction générale de la société de l'information et des médias, direction générale de la recherche, direction générale de l'énergie et des transports, direction générale de la santé et des consommateurs, direction générale de la politique régionale, direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances, Office de coopération EuropeAid, direction générale de l'élargissement, ainsi que direction générale de l'éducation et de la culture.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

États financiers consolidés au 31 décembre 2008

1.12. L'audit de la Cour relatif aux états financiers consolidés a permis de constater qu'ils sont exempts d'inexactitudes significatives. Toutefois, un certain nombre de questions concernant des éléments spécifiques qui méritent d'être examinées de plus près ont été relevées et sont présentées ci-après.

*Bilan consolidé au 31 décembre 2008***Préfinancements**

1.13. L'audit, par la Cour, d'un échantillon statistique représentatif de 80 préfinancements enregistrés dans le système comptable, a fait apparaître un faible niveau d'erreur au plan de l'incidence financière en ce qui concerne le poste du bilan en cause. La fréquence de ces constatations 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:

- le défaut d'inscription, la double inscription ou l'inscription de montants incorrects. Ces erreurs sont généralement corrigées par des ajustements dans le contexte de la séparation des exercices;
- l'inscription des opérations dans un compte inapproprié du grand livre des comptes.

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

- les préfinancements en cours ne sont pas toujours apurés de façon adéquate. Plusieurs apurements n'ont pas été réalisés ou ont été comptabilisés pour des montants incorrects;
- les directions générales appliquent des méthodes différentes pour apurer les préfinancements. Alors que la plupart des directions générales apurent les préfinancements lorsqu'elles reçoivent les déclarations de coûts ou les factures correspondantes et après en avoir vérifié l'éligibilité, d'autres attendent la fin du programme ou la réception du rapport d'audit définitif ⁽¹⁷⁾. En fin d'année, ces procédures d'apurement des préfinancements différentes et inappropriées affectent la précision des chiffres utilisés pour les calculs relatifs à la séparation des exercices.

1.13. La Commission accepte les arguments de la Cour; ses services comptables continueront à traiter les questions soulevées et à suivre l'activité comptable des directions générales afin d'améliorer la précision des données comptables fondamentales, par exemple par des initiatives comme le projet en cours sur la qualité comptable.

⁽¹⁷⁾ Notamment la direction générale de la recherche dans le domaine de la recherche.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Dettes à court terme

1.15. L'examen d'un échantillon statistique représentatif constitué de 80 factures/déclarations de coûts prélevées dans la population des dettes à court terme enregistrées dans le système comptable a montré que, au plan de l'incidence financière, le niveau d'erreur était faible pour ce poste du bilan. Toutefois, la fréquence des erreurs de comptabilisation 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 l'inscription de montants incorrects pour les factures reçues (avant le contrôle d'éligibilité) et la correction d'inscriptions erronées au moyen d'ajustements dans le cadre de la séparation des exercices.

Autres questions*Recouvrement des paiements indus*

1.16. À la suite d'une recommandation de la Cour, les notes annexes aux états financiers présentent davantage d'informations concernant le recouvrement des paiements indus. L'audit de la Cour a permis de constater que la Commission présente des montants fiables en ce qui concerne les corrections financières qui résultent de ses propres activités d'audit. Par contre, les informations fournies par les États membres à la Commission sur les corrections financières qu'ils effectuent eux-mêmes sont rarement complètes et fiables (voir point 6.30). Eu égard à la forte proportion de dépenses inéligibles dont elle a fait état de manière répétée dans ses rapports annuels, la Cour considère que, dans le domaine des actions structurelles, les notes annexes aux comptes consolidés devraient contenir des données comptables exhaustives et fiables sur ces mécanismes de correction au niveau des États membres.

1.17. L'examen des travaux des organismes de certification et l'analyse correspondante de la Commission amènent la Cour à exprimer encore une fois ses doutes quant à la fiabilité des créances sur les États membres dans le domaine de l'agriculture (comptes de débiteurs du FEAGA)⁽¹⁸⁾. La Commission a souligné certaines insuffisances affectant les comptes de débiteurs pour un quart des organismes payeurs⁽¹⁹⁾ et a proposé des corrections financières⁽²⁰⁾ à hauteur de 25,3 millions d'euros environ. Ces corrections représentent quelque 1,95 % des 1 295 millions d'euros qui doivent être recouverts à la fin de l'exercice 2008. Bien que ce pourcentage soit légèrement inférieur au seuil de signification de 2 %, il indique qu'un risque d'erreur significative existe au niveau global des comptes de débiteurs du FEAGA (voir point 5.56).

1.15. La Commission accepte les arguments de la Cour; ses services comptables continueront à traiter les questions soulevées et à suivre l'activité comptable des directions générales afin d'améliorer la précision des données comptables fondamentales, par exemple par des initiatives comme le projet en cours sur la qualité comptable.

1.16. S'agissant des informations sur les corrections financières effectuées par les États membres eux-mêmes, la Commission a accompli des efforts considérables, en vertu du plan d'action pour un cadre de contrôle interne intégré, pour renforcer sa fonction de surveillance dans le domaine des actions structurelles et pour améliorer la qualité des données fournies par les États membres; de plus, elle poursuit ses efforts visant à améliorer la notification, afin que des données complètes et fiables puissent être communiquées par l'ensemble des États membres. Voir aussi la réponse de la Commission au point 6.30.

1.17. La Commission 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).

Les corrections, d'un montant de 25,3 millions d'EUR, ont été proposées par la Commission sur la base de son évaluation des informations fournies par les organismes de certification dans leurs rapports et de son calcul des taux (et des montants) d'erreurs les plus probables se rapportant aux dettes dans tel ou tel organisme payeur. Cette même logique est appliquée pour les dettes et pour le traitement (et l'éventuelle correction) des erreurs détectées lors de tests détaillés sur les dépenses effectuées au titre des Fonds.

Les erreurs financières détectées font l'objet de recouvrements au moyen de la procédure ordinaire d'apurement des comptes.

⁽¹⁸⁾ Voir point 5.61 du rapport annuel relatif à l'exercice 2006 et point 5.44 du rapport annuel relatif à l'exercice 2007.

⁽¹⁹⁾ L'article 10 du règlement (CE) n° 885/2006 de la Commission (JO L 171 du 23.6.2006, p. 90) dispose que la Commission communique aux États membres les résultats de ses vérifications des informations transmises.

⁽²⁰⁾ Ces corrections financières sont régies par l'article 11 du règlement (CE) n° 885/2006.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Prêts et emprunts

1.18. Dans le cadre de l'aide financière macroéconomique, des prêts de soutien à la balance des paiements et des prêts Euratom, les Communautés empruntent des fonds sur les marchés des capitaux et les mettent à la disposition des bénéficiaires visés sous la forme de «prêts adossés». Les normes comptables internationales et la règle comptable n° 11 de la Commission disposent que les différences entre les taux d'intérêt offerts et ceux du marché doivent apparaître dans les comptes, ce qui n'est pas le cas. Les motifs et les effets de cet écart par rapport aux normes ne sont pas suffisamment exposés dans les notes explicatives aux états financiers des Communautés.

1.18. À la suite des règlements du Conseil relatifs à l'assistance financière macroéconomique, à la balance des paiements et aux prêts d'Euratom, les Communautés prêtent des fonds empruntés sur le marché des capitaux en appliquant le même taux d'intérêt aux États membres et aux tiers bénéficiaires. Ces opérations visent à faire profiter les bénéficiaires de la notation de solvabilité de la CE. En conséquence, le taux du marché n'est pas pertinent pour ces opérations face à face, et la méthode du taux d'intérêt effectif prévue dans la règle comptable n° 11 de la CE n'est pas applicable. Le traitement comptable actuel reflète mieux la nature spécifique et la substance des opérations de prêts et d'emprunts (principe de la prééminence du fonds sur la forme).

Conformément au souhait de la Cour, la Commission va fournir des informations plus explicites dans les notes jointes aux comptes annuels de la CE et elle envisage de clarifier la règle comptable n° 11 pour qu'elle tienne mieux compte des spécificités de ces opérations.

Conclusion

1.19. La Cour estime, en conclusion, que les observations formulées n'ont pas d'incidence significative sur la fiabilité des comptes.

Régularité des opérations sous-jacentes aux comptes**Structure des appréciations spécifiques dans le cadre de la DAS**

1.20. Aux chapitres 5 à 11, la Cour formule des appréciations spécifiques relatives à des groupes correspondant aux domaines politiques de l'établissement du budget par activités (EBA) (voir **tableau 1.2**). Le chapitre 4 porte sur les recettes. Chaque appréciation spécifique comporte une introduction relative au groupe de politiques, des constatations et des conclusions concernant la régularité des opérations et l'efficacité des systèmes, ainsi qu'un suivi des observations antérieures.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Explications concernant l'approche DAS et les résultats

1.21. L'approche adoptée par la Cour pour auditer la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes comprend **deux piliers principaux**: des tests directs des opérations afin de déterminer leur degré de régularité, et une évaluation de l'efficacité du système de contrôle et de surveillance lorsqu'il s'agit de garantir la régularité. À cela viennent s'ajouter les informations probantes tirées des travaux pertinents d'autres auditeurs (lorsqu'ils sont disponibles) et l'analyse des prises de position ⁽²¹⁾.

Comment la Cour teste les opérations

1.22. Les tests des opérations s'effectuent sur un **échantillon statistique représentatif** de recettes ou de paiements tiré de l'ensemble de la population, généralement le groupe de domaines politiques. Ces tests fournissent une estimation statistique du degré de régularité des opérations dans la population concernée.

1.23. Pour déterminer la taille des échantillons, la Cour s'appuie sur un **modèle d'assurance en matière d'audit**. Il comprend une évaluation du risque inhérent que des erreurs se produisent au niveau des opérations, ainsi que du risque que les systèmes de contrôle et de surveillance ne préviennent ou ne détectent pas ces erreurs, et qu'ils ne les corrigent pas (risque lié au contrôle). Dans la plupart des cas, la Cour doit s'en remettre essentiellement à ses tests directs, car les systèmes ne fournissent pas une assurance suffisante concernant la régularité des opérations.

1.24. Les tests comprennent l'**examen détaillé** des opérations sélectionnées afin de vérifier si le calcul de la demande ou du paiement était correct et s'il était conforme aux règles et à la réglementation applicables à la dépense en cause. Une opération est considérée comme affectée par une **erreur** lorsqu'elle n'est pas correctement calculée ou qu'elle n'est pas conforme à une disposition réglementaire ou contractuelle. Grâce à son échantillon d'opérations comptables enregistrées dans les comptes budgétaires, la Cour suit le parcours du paiement jusqu'au bénéficiaire final (par exemple, exploitant, organisateur de formations ou promoteur de projet d'aide au développement), le cas échéant, en contrôlant à chaque niveau la conformité avec les conditions applicables.

⁽²¹⁾ Notamment les rapports annuels d'activité, les déclarations des directeurs généraux de la Commission et la synthèse qui en est faite.

Tableau 1.2 — Exécution des dépenses en 2008 par chapitre du rapport annuel

(en millions d'euros)

Sections (Sec.) ⁽¹⁾ et titres (T.) correspondant à la nomenclature budgétaire 2008, ventilés par chapitre du rapport annuel de la Cour	Paielements effectués 2008 ⁽²⁾
Chapitres du rapport annuel	
Recettes	53,7 ⁽³⁾
Fiscalité et union douanière (T.14)	
Agriculture et ressources naturelles	55 114,9
Agriculture et développement rural (T.05) Environnement (T.07) Pêche et affaires maritimes (T.11) Santé et protection des consommateurs (T.17)	
Cohésion	36 596,9
Emploi et affaires sociales (T.04) Politique régionale (T.13)	
Recherche, énergie et transports	7 516,7
Recherche (T.08) Énergie et transports (T.06) Société de l'information et médias (T.09) Recherche directe (T.10)	
Aide extérieure, développement et élargissement	6 323,1
Relations extérieures (T.19) Développement et relations avec les États ACP (T.21) Élargissement (T.22) Aide humanitaire (T.23)	
Éducation et citoyenneté	1 734,9
Éducation et culture (T.15) Communication (T.16) Espace de liberté, de sécurité et de justice (T.18)	
Affaires économiques et financières	621,4
Affaires économiques et financières (T.01) Entreprises (T.02) Concurrence (T.03) Marché intérieur (T.12) Commerce (T.20)	
Dépenses administratives et autres	8 582,9
Parlement européen (Sec. I) Conseil de l'Union européenne (Sec. II) Commission des Communautés européennes (Sec. III) Cour de justice des Communautés européennes (Sec. IV) Cour des comptes des Communautés européennes (Sec. V) Comité économique et social européen (Sec. VI) Comité des régions de l'Union européenne (Sec. VII) Médiateur européen (Sec. VIII) Contrôle européen de la protection des données (Sec. IX)	
Total général	116 544,5

⁽¹⁾ Les titres 24 à 31 de la section III du budget général, qui portent principalement sur les dépenses administratives, sont inclus dans la section du chapitre 11 consacrée à la Commission européenne.

⁽²⁾ Les dépenses administratives ne sont pas reprises dans les groupes de politiques mais présentées séparément dans une rubrique ad hoc, ce qui donne lieu à des différences par rapport aux montants mentionnés aux chapitres 4 à 10.

⁽³⁾ Ce chiffre correspond aux «dépenses opérationnelles» et non à la valeur des «recettes».

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Comment la Cour évalue et présente les résultats des tests des opérations

1.25. Les erreurs affectant les opérations se produisent pour toute une série de raisons et prennent plusieurs formes différentes selon la nature de l'infraction et selon la règle ou l'obligation contractuelle particulière qui a été violée. Les erreurs peuvent affecter une condition de paiement ou un autre critère de conformité.

1.26. La Cour classe les erreurs des deux façons suivantes:

- a) erreur *quantifiable* ou *non quantifiable*, selon qu'il est possible ou non de mesurer la partie affectée du montant financé par le budget de l'UE;
- b) erreur concernant *l'éligibilité* (paiement non conforme aux règles d'éligibilité), erreur concernant la *réalité des opérations* (remboursement d'un coût dont l'imputation n'a pas été prouvée), erreur de *précision* (paiement dont le calcul est incorrect ou dont l'exactitude ne peut être démontrée) ou *autre erreur de conformité* (erreur qui ne remet pas en cause l'éligibilité du paiement), *en fonction de la nature de l'erreur*.

1.27. La Cour indique la **fréquence** avec laquelle les erreurs se produisent en mentionnant la proportion de l'échantillon affectée par des erreurs (quantifiables et non quantifiables). Cela permet de déterminer l'ampleur probable des erreurs au sein du groupe de politiques dans son ensemble (voir partie 1.3 des annexes 1 aux différents chapitres).

1.28. La Cour fonde son estimation de l'incidence financière des erreurs sur un **taux d'erreur**, calculé uniquement sur la base des erreurs quantifiables. Elle évalue le taux estimatif d'erreur en fonction d'un **seuil de signification** de 2 % afin de déterminer, en s'appuyant également sur d'autres informations probantes, si les paiements de ce domaine de dépenses sont exempts d'erreurs significatives (opinion «sans réserve») ou affectés par un niveau significatif d'erreur [opinion «défavorable»⁽²²⁾]. Pour les besoins de la présentation des résultats, le taux d'erreur est classé dans l'une des trois catégories suivantes:

⁽²²⁾ La Cour peut en outre émettre une opinion avec réserve lorsque seul un faible pourcentage d'une population est affecté par des erreurs significatives.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- a) inférieur à 2 %;
- b) entre 2 et 5 %;
- c) supérieur à 5 %.

Ces informations figurent à la partie 1 des annexes 1 aux chapitres 4 à 11 et sont présentées de manière synthétique au **tableau 1.3**.

Comment la Cour évalue les systèmes et rend compte des résultats

1.29. Les **systèmes de contrôle et de surveillance** sont mis en place par la Commission (ainsi que par les États membres et les États tiers bénéficiaires dans le cas des gestions partagée ou décentralisée) pour gérer les risques auxquels le budget est exposé, y compris la régularité des opérations. Évaluer si les systèmes garantissent efficacement la régularité des opérations est donc une procédure d'audit essentielle, particulièrement utile pour formuler des recommandations en vue d'améliorations.

1.30. Chaque groupe de politiques est régi par une multitude de systèmes différents, et un temps considérable est nécessaire pour tester et évaluer chacun d'eux. Chaque année, la Cour sélectionne donc généralement un échantillon de systèmes à examiner. Les résultats des **évaluations des systèmes** sont présentés sous la forme d'un tableau intitulé «Évaluation d'une sélection de systèmes de contrôle et de surveillance» figurant à la partie 2 des annexes 1 aux chapitres 4 à 11. Les systèmes sont jugés «*efficaces*» pour atténuer le risque d'erreur au niveau des opérations, ou «*partiellement efficaces*» (lorsque certaines déficiences affectent l'efficacité opérationnelle), ou encore «*inefficaces*» (lorsque les déficiences sont généralisées et que, de ce fait, elles sapent entièrement l'efficacité du fonctionnement).

1.31. De plus, la Cour fournit une **évaluation globale** des systèmes de contrôle et de surveillance (également présentée à la partie 2 des annexes 1 aux chapitres 4 à 11) qui tient compte tant de l'évaluation des systèmes sélectionnés que des résultats des tests des opérations.

Aperçu général des résultats des audits relatifs à l'exercice 2008

1.32. S'agissant des recettes et du groupe de politiques Dépenses administratives et autres, les systèmes de contrôle et de surveillance sont, dans leur ensemble, efficaces (voir points 4.29 et 4.30, ainsi que 11.20 et 11.21) et 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 qu'aucune réserve ne devait être formulée (voir points 2.3, 2.4 et 2.9, ainsi que **tableau 2.1**).

Tableau 1.3 — Synthèse des résultats de l'audit DAS 2008 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 2008	Points dans le rapport annuel	Fonctionnement des systèmes de contrôle et de surveillance	Incidence des erreurs
Recettes ⁽¹⁾	4.29-4.30		
Agriculture et ressources naturelles	5.62-5.67	⁽²⁾	⁽³⁾
Cohésion	6.35-6.36	⁽⁴⁾	
Recherche, énergie et transports	7.40-7.41		
Aide extérieure, développement et élargissement	8.33-8.34		
Éducation et citoyenneté	9.31-9.32		
Affaires économiques et financières	10.27-10.28	⁽⁵⁾	⁽⁶⁾
Dépenses administratives et autres	11.20-11.21		

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 (en particulier concernant les déficiences des systèmes de contrôle et de surveillance, ainsi que les types d'erreur), 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 1.5 à 1.15).

Légende:

Fonctionnement des systèmes de contrôle et de surveillance

	Efficace
	Partiellement efficace ⁽⁷⁾
	Inefficace

Incidence des erreurs ⁽⁸⁾

	«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 4.7.

⁽²⁾ À l'instar des années précédentes, la Cour, se fondant sur le niveau d'erreur relevé dans le cadre des tests des opérations et de son évaluation des systèmes, réaffirme que, de manière générale, le SIGC est un système de contrôle efficace lorsqu'il s'agit de limiter le risque d'erreur ou de dépenses irrégulières (voir point 5.64).

⁽³⁾ S'agissant des dépenses relatives au développement rural, le taux d'erreur estimatif est supérieur à 2 % (voir points 1.33 et 5.62).

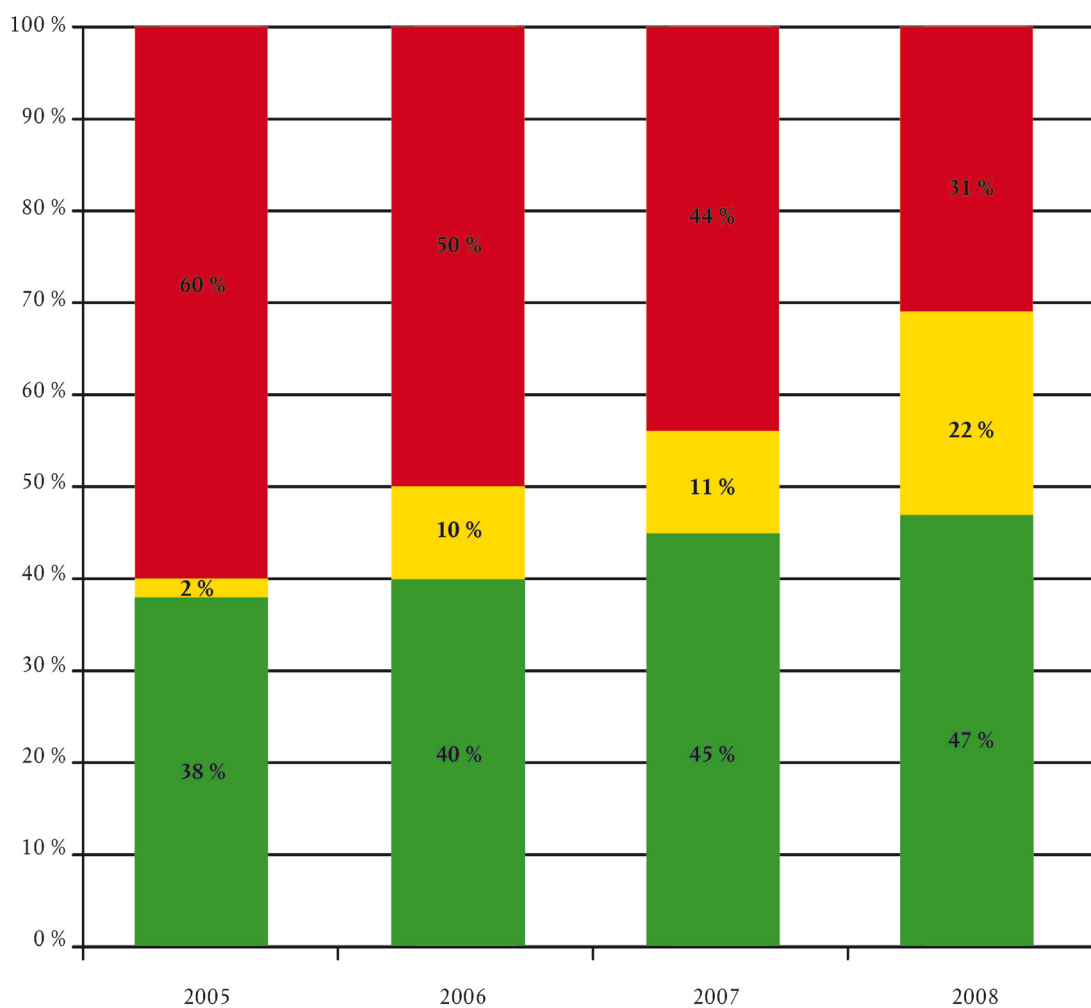
⁽⁴⁾ En 2007, la Cour a estimé que les systèmes de contrôle des États membres étaient partiellement efficaces. En 2008, le cadre réglementaire n'a subi aucune modification majeure affectant ces systèmes (voir point 6.23). Dès lors que la période de programmation 2000-2006 arrive à son terme, la Cour a estimé qu'une nouvelle évaluation complète des systèmes de contrôle des États membres pour ladite période n'apporterait aucune valeur ajoutée. Pratiquement aucun paiement intermédiaire n'ayant été effectué pour la période 2007-2013, la Cour a centré son évaluation sur la partie des systèmes des États membres conçue pour enregistrer et corriger les erreurs relevées lors des contrôles nationaux et pour notifier les corrections financières à la Commission (voir points 6.21 et 6.36).

⁽⁵⁾ Il ne s'agit pas d'une évaluation globale des systèmes du groupe de politiques. Cette incidence d'erreur concerne une partie des systèmes examinés et reflète essentiellement les déficiences observées dans les systèmes de contrôle et de surveillance du sixième programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (6^e PC) (voir point 10.28).

⁽⁶⁾ Le 6^e PC représente une part disproportionnée du taux global d'erreur (voir point 10.27).

⁽⁷⁾ Les systèmes sont classés comme «partiellement efficaces» lorsque l'on considère 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.

⁽⁸⁾ La Cour a décidé de classer les taux d'erreur (voir point 1.28) en trois intervalles. Ces fourchettes d'erreurs ne sauraient être interprétées comme un intervalle de confiance (en termes statistiques).

Graphique 1.1 — Comparaison d'un exercice à l'autre (*)

(*) Pourcentages du budget ventilés selon l'incidence des erreurs (■ inférieure à 2 %, ■ entre 2 et 5 %, ■ supérieure à 5 %) pour les différents groupes de politiques. S'agissant du groupe de politiques Agriculture et ressources naturelles, le graphique en distingue les différentes composantes pertinentes (le développement rural et les autres dépenses pour les exercices 2007 et 2008; les dépenses relevant ou non du SIGC pour les exercices précédents).

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.33. Pour le groupe de politiques Agriculture et ressources naturelles, ainsi que pour le groupe de politiques Éducation et citoyenneté, la Cour estime que l'incidence financière globale des erreurs est inférieure à 2 % des dépenses totales pour chacun de ces groupes. Toutefois, dans les dépenses relatives au développement rural pour le groupe de politiques Agriculture et ressources naturelles, la Cour a relevé un taux d'erreur supérieur à 2 % (voir point 5.62) et les tests qu'elle a effectués dans le groupe de politiques Éducation et citoyenneté semblent indiquer que les paiements intermédiaires et finals étaient affectés par un niveau significatif d'erreur (voir point 9.31). S'agissant du groupe de politiques Affaires économiques et financières, la Cour estime que le taux d'erreur est légèrement supérieur à 2 % des dépenses totales. Cependant, la Cour a constaté que les paiements effectués au titre du sixième programme-cadre pour la recherche et le développement technologique représentent une part disproportionnée du taux global d'erreur (voir points 10.12 et 10.13).

1.34. La Cour estime, en conclusion, que les systèmes de contrôle et de surveillance pour le groupe de politiques Agriculture et ressources naturelles sont partiellement efficaces lorsqu'il s'agit de garantir la régularité des paiements (voir point 5.63). Tout en réaffirmant que le SIGC est, d'une manière générale, un système de contrôle efficace lorsqu'il s'agit de limiter le risque d'erreur ou de dépenses irrégulières (voir point 5.64), la Cour relève cependant qu'il convient de remédier à des déficiences affectant le RPU et le RPUS (voir point 5.65), ainsi que le domaine du développement rural (voir point 5.66). La Cour estime aussi, en conclusion, que les systèmes de contrôle et de surveillance pour le groupe de politiques Éducation et citoyenneté sont partiellement efficaces (voir point 9.32) ⁽²³⁾. La Cour a examiné trois systèmes de contrôle et de surveillance pour le groupe de politiques Affaires économiques et financières. Elle a estimé que deux d'entre eux sont efficaces lorsqu'il s'agit de garantir la légalité et la régularité des paiements, mais que le troisième ne l'est que partiellement ⁽²⁴⁾ (voir point 10.28).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.33. La Commission se réjouit du caractère positif de l'évaluation globale de ces groupes de politiques. Elle partage l'avis de la Cour selon lequel les dépenses en faveur du développement rural connaissent un niveau d'erreur plus élevé, tout en relevant avec satisfaction que le taux d'erreur diminue dans ce domaine.

La Commission note que, pour le domaine «Éducation et citoyenneté», la Cour a relevé des erreurs quantifiables dans 4 des 21 paiements intermédiaires et finals examinés. Voir aussi la réponse au point 9.31.

Pour le groupe de politiques «Affaires économiques et financières», comme le 6^e PC ne représente que 8 % des paiements, la Commission considère que le taux d'erreur global sur les opérations dans ce domaine politique, pris dans son ensemble, est exempt d'erreur significative. En ce qui concerne les paiements au titre du 6^e PC, les constatations et conclusions de la Cour dans ce chapitre sont semblables à celles du chapitre 7. Voir aussi les réponses aux points 10.12 et 10.13.

1.34. La tendance observée au fil des années montre que, en règle générale, les systèmes de contrôle et de surveillance se sont améliorés dans le domaine «Agriculture et ressources naturelles» et qu'ils sont à présent efficaces, bien que des améliorations soient encore nécessaires dans le domaine du développement rural. La Commission estime que certaines des questions que la Cour propose de traiter au sujet des régimes RPU et RPUS donneraient lieu à l'instauration de nouvelles règles complexes; il en résulterait un système de contrôle extrêmement compliqué, dont la mise en œuvre serait coûteuse et s'opposerait aux efforts de simplification de la Commission. En outre, cela aurait pour effet de réinstaurer dans les faits une forme de couplage des aides à la production [voir la réponse de la Commission au point 5.65 b)].

En 2008, pour la direction générale de l'éducation et de la culture, le système de contrôle et de surveillance mis en place pour la période 2007-2013 fournit un cadre solide. D'importants progrès ont été accomplis dans sa mise en œuvre grâce à l'analyse des déclarations d'assurance ex post et à une intensification des visites et audits de suivi.

En ce qui concerne le groupe de politiques «Affaires économiques et financières», les constatations et conclusions de la Cour au sujet du 6^e PC sont semblables à celles du chapitre 7, tandis que le restant des dépenses est exempt d'erreur significative. La Commission considère que les systèmes de contrôle et de surveillance en place ont un bon rapport coût/efficacité et qu'ils sont proportionnés et appropriés dans leur ensemble (voir les réponses aux points 10.19 et 10.28).

⁽²³⁾ La Cour relève certes que les orientations diffusées à l'intention des agences nationales sont bien élaborées de sorte qu'elles peuvent servir de manuel des procédures (voir point 9.33); elle observe cependant, en conclusion, que le système de contrôle et de surveillance, tel qu'il est mis en œuvre actuellement, ne permet pas encore de fournir une assurance satisfaisante quant à la détection et à la correction des erreurs affectant la régularité (voir points 9.33 et 9.34).

⁽²⁴⁾ Cela est principalement imputable aux systèmes de contrôle et de surveillance du sixième programme-cadre pour la recherche et le développement technologique.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.35. Dans les groupes de politiques Cohésion⁽²⁵⁾, Recherche, énergie et transports, Aide extérieure, développement et élargissement, ainsi qu'Affaires économiques et financières, la Cour estime, en conclusion, que les systèmes de contrôle et de surveillance sont partiellement efficaces (voir points 6.21, 6.23, 6.36, 7.41, 8.34 et 10.28, ainsi que **tableau 1.3**). Alors que pour les groupes de politiques Recherche, énergie et transports, Aide extérieure, développement et élargissement, ainsi qu'Affaires économiques et financières, la Cour estime que le taux d'erreur se situe entre 2 et 5 % des dépenses totales, pour le groupe de politiques Cohésion, le taux d'erreur est estimé à plus de 5 % (voir points 6.17, 6.35, 7.40 et 8.33, ainsi que **tableau 1.3**). S'agissant des groupes de politiques Cohésion et Aide extérieure, développement et élargissement, la Cour est d'avis que la portée des réserves formulées par les directeurs généraux et les ordonnateurs délégués aurait dû être plus large afin de refléter les déficiences significatives qui affectent toujours ces domaines de dépenses, comme cela ressort des constatations de la Cour (voir points 2.6, 2.7, 2.10 et 2.11, ainsi que **tableau 2.1**). La Cohésion reste le domaine le plus problématique, son niveau estimatif d'erreur étant nettement supérieur à celui des autres domaines politiques.

1.35. Dans le domaine de la cohésion, des progrès notables ont été constatés dans la mise en œuvre des systèmes de gestion et de contrôle de certains programmes en 2008. L'évaluation du fonctionnement effectif des systèmes dans 545 programmes opérationnels dans les rapports annuels d'activités pour 2008 des directions générales «Politique régionale» et «Emploi, affaires sociales et égalité des chances» montre que 78 % des programmes fonctionnent bien ou connaissent des déficiences ayant une incidence modérée (contre 57 % en 2007). Tandis que le taux d'erreur reste à un niveau inacceptable, la fréquence des erreurs a diminué: il ressort de l'échantillon de la Cour que 43 % des projets étaient entachés d'erreurs, contre 54 % en 2007. La Commission précise que l'échantillon d'audit qui est à la base des constatations ne couvre que la période de programmation 2000-2006, car pratiquement aucun remboursement n'a été effectué pour la période de programmation 2007-2013. Voir aussi les réponses de la Commission aux points 6.23, 6.35 et 6.36.

Des efforts considérables ont été accomplis pour améliorer la gestion de la politique de la recherche dans les limites du cadre juridique et financier applicable. La Commission poursuivra l'application rigoureuse des contrôles. Elle continuera d'œuvrer pour réduire le niveau d'erreur résiduel dans ce groupe de politiques.

L'assurance raisonnable quant à la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes est fournie par les directeurs généraux dans les rapports annuels d'activités. Lorsqu'un directeur général peut fonder cette assurance raisonnable sur un taux d'erreur estimatif inférieur au seuil de signification, comme c'est le cas, par exemple, pour la direction générale de l'élargissement, qui a fait l'objet d'un examen de la Cour dans le cadre du groupe politique «Aide extérieure, développement et élargissement», point n'est besoin d'émettre une réserve.

Pour le domaine «Aide extérieure, développement et élargissement», la Commission a conçu ses contrôles pour ce groupe de politiques de manière à couvrir le cycle de vie complet de ses projets pluriannuels, afin de pouvoir prévenir ou détecter et corriger la plupart des erreurs financières dans le cours normal de ses contrôles. Les audits financiers obligatoires prévus par le système de contrôle de la Commission doivent permettre à cette dernière de détecter et de corriger ces erreurs de préfinancement – lors d'un exercice comptable ultérieur – avant que les paiements finaux ne soient effectués. Les contrôles ex post de la Commission confirment ce faible niveau d'erreur résiduelle.

Voir aussi la réponse au point 8.34.

⁽²⁵⁾ Voir **tableau 1.3**, note 4 de bas de page.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.36. Les changements suivants ont été observés par rapport aux années précédentes: une baisse du taux d'erreur estimatif pour les groupes de politiques Agriculture et ressources naturelles ⁽²⁶⁾ ainsi que Recherche, énergie et transports ⁽²⁷⁾. Pour le groupe de politiques Agriculture et ressources naturelles, la Cour estime que le taux global d'erreur est légèrement inférieur à 2 % (voir point 5.13), alors qu'il reste supérieur à 2 % pour le groupe de politiques Recherche, énergie et transports (voir point 7.40). Pour le groupe de politiques Éducation et citoyenneté, elle estime que les erreurs ont une incidence financière inférieure à 2 % et que cela est dû en grande partie à la proportion importante d'avances, lesquelles sont relativement moins affectées par des erreurs que les paiements intermédiaires et finals (voir points 9.6, 9.7 et 9.31). Dans le groupe de politiques Affaires économiques et financières, le taux estimatif global d'erreur est légèrement supérieur à 2 % pour l'exercice 2008 (contre un taux légèrement inférieur à 2 % en 2007) et résulte d'erreurs détectées au niveau des dépenses du 6^e PC. Or, celles-ci ne représentent que 8 % des dépenses relevant de ce groupe de politiques (voir point 10.27).

1.36. La Commission se félicite de l'évolution globalement positive de l'évaluation de la Cour, qui témoigne des nets progrès réalisés par rapport à l'année précédente.

⁽²⁶⁾ La baisse a été observée pour les dépenses du groupe de politiques Agriculture et ressources naturelles en général, et pour celles relevant du développement rural en particulier. Ces dernières, cependant, sont toujours affectées par un niveau d'erreur supérieur à celui du FEAGA (voir point 5.62). Se fondant sur le niveau d'erreur qui résulte des tests des opérations et sur son évaluation des systèmes, la Cour considère que, à l'instar des années précédentes, le SIGC constitue de manière générale un système de contrôle efficace lorsqu'il s'agit de limiter le risque d'erreur ou de dépenses irrégulières (voir point 5.64).

⁽²⁷⁾ Les anciennes «politiques internes» sont désormais reprises dans les groupes de politiques Recherche, énergie et transports, Éducation et citoyenneté et Affaires économiques et financières (voir **tableau 2.1**).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.37. La Cour souligne que ses audits montrent que des critères d'éligibilité sophistiqués ou imprécis, ou encore d'autres obligations juridiques complexes, contribuent de manière significative au risque d'erreur, en particulier dans les groupes de politiques Agriculture et ressources naturelles, Cohésion, Recherche, énergie et transports, ainsi qu'Affaires économiques et financières, (voir points 5.17 à 5.26, 5.34 à 5.52, 6.18 à 6.20, 7.12 à 7.15, ainsi que 10.11 à 10.14).

1.37. *Un certain degré de complexité dans les règles et les critères d'éligibilité est inévitable, puisque ceux-ci sont souvent fixés en fonction des objectifs politiques visés, qui résultent eux-mêmes d'une procédure législative complexe où l'autorité législative a le dernier mot.*

La Commission s'est toutefois engagée à présenter à l'autorité législative des propositions de simplification chaque fois que possible. Elle étudiera les possibilités de simplifier encore les règles d'éligibilité dans sa proposition de réexamen triennal du règlement financier, qui sera présentée en 2010. Elle réfléchira également à des principes visant à simplifier davantage la législation sectorielle pour le prochain cycle des actes de base, c'est-à-dire ceux qui entreront en vigueur à partir de 2014.

Pour l'agriculture et les ressources naturelles, les résultats se sont améliorés grâce aux efforts soutenus accomplis pour simplifier les dispositions légales et critères d'éligibilité en vertu des deux piliers de la PAC. Voir aussi les réponses spécifiques aux points 5.17 à 5.26 et 5.34 à 5.52.

Dans le domaine de la cohésion, des modifications ont été apportées à la réglementation pour la période 2007-2013, intégrant des simplifications résultant des travaux d'un groupe d'experts conjoint États membres-Commission. La Commission a également diffusé au début de 2009 un résumé des règles en matière d'éligibilité. Voir aussi la réponse de la Commission aux points 1.41-1.42 et 6.37 a).

Le 7^e programme-cadre a constitué un pas en avant en matière de simplification. Sur la base de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre du programme, et si les conditions s'y prêtent, la Commission pourrait proposer des modifications à sa base juridique.

1.38. Dans les groupes de politiques Aide extérieure, développement et élargissement ainsi qu'Affaires économiques et financières, la Commission gère les dépenses de l'UE conjointement avec des organisations internationales⁽²⁸⁾ sur la base d'accords qui garantissent aussi les droits de la Cour en matière d'audit. Pourtant, la Cour s'est vu refuser, en tout ou en partie, l'accès aux rapports d'audit produits par les Nations unies et à des pièces justificatives ou la possibilité d'effectuer des visites de vérification dans le cadre de la DAS 2008 (voir points 8.13 et 10.10).

1.38. *La Commission appuie pleinement la Cour dans ses demandes d'informations et d'accès aux documents. La convention type de contribution conclue avec des organisations internationales comporte une clause relative à l'accès de la Cour aux documents.*

Voir aussi la réponse au point 8.13.

⁽²⁸⁾ Ce mode d'exécution du budget communautaire est visé à l'article 53 du règlement financier.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Traitement des insuffisances

1.39. L'an dernier, la Cour avait observé qu'un niveau significatif d'erreur affectait toujours une grande partie des opérations sous-jacentes aux comptes de l'UE, malgré les progrès enregistrés dans le cadre de contrôle interne de la Commission (voir point 1.42 du rapport annuel relatif à l'exercice 2007). En outre, l'audit DAS réalisé par la Cour fait apparaître que le type, l'incidence et le niveau des irrégularités présentent des différences – parfois sensibles – d'un groupe de politiques à l'autre et au sein d'un même groupe. Les points ci-après visent à fournir de nouveaux éléments d'appréciation concernant les moyens de progresser vers un cadre de contrôle interne communautaire efficace ⁽²⁹⁾.

1.40. Bien que l'Union dispose d'un budget général unique, les modalités d'exécution des dépenses sont multiples et concernent le mode de gestion, les types de bénéficiaires, la périodicité de l'aide, les formes de déclaration, ainsi que les divers types de systèmes de contrôle et de recouvrement. Ces différences permettent une adaptation aux caractéristiques du domaine budgétaire en cause et aux divers objectifs de l'aide, et reflètent la prise en compte du coût et de la complexité de la gestion et du contrôle des régimes.

Simplification nécessaire

1.41. Les modalités d'utilisation des fonds sont conçues pour «optimiser la dépense», c'est-à-dire pour que l'aide permette d'atteindre, en temps opportun, les objectifs politiques visés. Certaines règles s'appliquent à tous les types de paiements tandis que d'autres varient en fonction du type de dépense. Le type de règles et leur complexité sont donc parfois aussi tributaires de la complexité des objectifs politiques.

1.42. Le risque de non-respect des règles sera d'autant plus élevé que celles-ci sont complexes et lourdes, ce qui augmente également le risque que des erreurs affectent les opérations et que les objectifs politiques ne soient pas atteints. Parallèlement, une définition très minutieuse des objectifs spécifiques d'un programme ne peut qu'augmenter le coût lié au contrôle de leur réalisation. En d'autres termes, des règles et réglementations bien conçues, dont l'interprétation est univoque et l'application simple, réduisent le risque d'erreur (voir point 1.45 du rapport annuel relatif à l'exercice 2007).

1.41-1.42. La Commission partage l'analyse de la Cour, mais elle souligne que la mise en place de règles consiste à trouver un juste équilibre en permettant de réaliser des objectifs politiques souvent spécifiques tout en évitant une complexité excessive. Si le rôle de la Commission est de proposer la législation, la complexité peut être introduite lors de l'examen des textes par l'autorité législative, à qui il appartient de prendre la décision finale.

La Commission s'est engagée à intégrer à l'avenir une description des modalités de contrôle afférentes dans toutes les propositions législatives appropriées.

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.

Voir aussi la réponse au point 2.35 b).

⁽²⁹⁾ Voir points 1.43 à 1.51 du rapport annuel relatif à l'exercice 2007.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.43. Il convient de faire preuve d'une certaine prudence. Simplifier les règles dans le seul but de réduire le risque peut présenter certains inconvénients si des règles plus générales se traduisent par des dépenses moins ciblées. Dans plusieurs domaines (voir par exemple les points 9.6 et 9.7), la «simplification» pourrait en outre laisser entrevoir un assouplissement des conditions requises pour bénéficier d'avances ainsi qu'une augmentation des montants susceptibles d'être versés à ce titre. Cette simplification devrait toutefois s'appuyer sur des systèmes efficaces, sinon les dépenses irrégulières ne seraient mises au jour que bien plus tard, lors de la clôture partielle ou définitive des programmes. Malgré ces réserves, la simplification doit rester un objectif prioritaire.

Dans le domaine de la cohésion, le règlement relatif au FSE pour la période 2007-2013 a déjà prévu la possibilité d'une déclaration des coûts indirects sur une base forfaitaire. La faculté de recourir à des taux forfaitaires, à des montants forfaitaires et à des barèmes standard de coûts unitaires pour les programmes de 2007-2013 a été généralisée à la fois pour le FEDER et le FSE au moyen d'une modification de la réglementation relative à ces Fonds en mai 2009. D'autres mesures de simplification ont été adoptées en décembre 2008 et en mai 2009. En juillet 2009, la Commission a en outre présenté des propositions visant à simplifier davantage encore le règlement d'exécution (CE) n° 1828/2006 et le règlement général (CE) n° 1083/2006.

Sur la base de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre du programme, et si les conditions s'y prêtent, la Commission pourrait proposer des modifications à sa base juridique.

1.43. La Commission reconnaît que la simplification consiste à trouver un juste équilibre entre la nécessité de gérer les fonds publics de manière avisée et la réalisation d'objectifs politiques souvent très spécifiques. La recherche de cet équilibre se conçoit différemment dans chaque domaine politique et se traduit par différents modes et dispositions de gestion, compte tenu de la participation de différents acteurs à différents niveaux. La Commission prend des mesures pour s'assurer que ses systèmes de contrôle soient aussi efficaces que possible, tenant pleinement compte du caractère pluriannuel de nombreux programmes et de la nécessité qu'un système de contrôle efficace et efficient exécute les contrôles appropriés en temps utile.

En ce qui concerne le domaine politique «Éducation et culture», la conception des nouveaux programmes pour 2007-2013 a permis de simplifier les règles et de recourir largement au financement fondé sur des montants forfaitaires. Conjugée aux conditions d'approbation strictes appliquées aux systèmes nationaux de gestion et de contrôle, cette évolution devrait réduire le risque lié aux paiements finaux.

Voir aussi la réponse au point 9.7.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Mesures nécessaires

1.44. Il faut admettre que la gestion du budget de l'UE a évolué par à-coups en fonction du type de programme de dépenses introduit à différents stades. Les règles applicables aux dépenses et les méthodes de gestion doivent tenir compte des spécificités des divers objectifs visés par les dépenses budgétaires. Ces objectifs ne doivent cependant pas être trop détaillés, afin de ne pas se traduire par des lourdeurs administratives indues ni par des règlements difficiles à respecter. Il faut, pour ce faire, que la Commission examine judicieusement le cadre réglementaire et la structure de gestion sous-jacents aux programmes de dépenses spécifiques.

1.45. Dans ce contexte, la tâche essentielle à laquelle il faudra s'atteler en premier lieu sera donc de veiller à ce que des informations fiables et exhaustives soient collectées pour permettre une évaluation crédible du coût actuel des contrôles ⁽³⁰⁾.

1.46. Une autre tâche, tout aussi fondamentale, consistera à examiner de façon approfondie si un avantage maximal est retiré des dépenses actuellement consacrées aux contrôles. Si l'on estimait que tel n'est pas le cas, l'objectif immédiat devrait consister à exploiter pleinement les fonds actuellement dépensés et les ressources déjà mobilisées pour les contrôles ⁽³¹⁾.

1.44. La Commission souligne que c'est au législateur qu'il appartient de fixer les règles. Elle a récemment présenté un certain nombre de propositions de simplification (et certaines simplifications ont été décidées pour les Fonds structurels) et elle continuera à proposer des simplifications lorsqu'elles sont à la mesure de la réalisation d'objectifs politiques spécifiques.

À cet égard, les travaux de la Commission sur le risque d'erreur tolérable doivent être pris en considération, puisqu'ils favorisent une vision claire du risque pouvant être maîtrisé sous l'angle des conditions d'éligibilité et de l'environnement de contrôle et, partant, du risque dont le contrôle ne présente pas un bon rapport coût/efficacité. La Commission présentera des propositions concrètes à l'autorité budgétaire sur le risque tolérable dans les domaines de la recherche, de l'énergie et des transports, du développement rural, de l'aide extérieure et des dépenses administratives en 2010.

Voir aussi la réponse aux points 1.41-1.42.

1.45. La Commission va rassembler des informations sur les coûts des contrôles dans le cadre de ses propositions sur le risque d'erreur tolérable, en commençant par les domaines de la recherche, de l'énergie et des transports, du développement rural, de l'aide extérieure et des dépenses administratives en 2010.

1.46. La Commission a favorisé une amélioration continue de ses systèmes de contrôle interne (comme il est reconnu au point 1.39) et elle va poursuivre ces efforts avec vigueur. Ces systèmes de contrôle sont conçus pour fournir une assurance raisonnable, étant fondés sur un juste équilibre entre les différents types de contrôles («les bons contrôles au bon moment»). Par exemple, les contrôles ex ante peuvent détecter certains types d'erreur mais pas d'autres, et le fait de contrôler tous les projets sur place ne présenterait pas un bon rapport coût/efficacité.

⁽³⁰⁾ Aux pages 8 et 10 de sa communication sur la «notion de risque d'erreur tolérable» [COM(2008) 866 final], la Commission reconnaît qu'elle n'a jusqu'ici entrepris qu'une opération de collecte de données limitée.

⁽³¹⁾ À la page 7 de son document COM(2008) 866 final, la Commission reconnaît que, pour les Fonds structurels, «...l'amélioration des contrôles ex ante existants...» permettrait de réduire le taux d'erreur de 2-3 % à un coût nul (ou non significatif).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.47. Parallèlement aux mesures nécessaires pour assurer l'efficacité des systèmes, il conviendra de déterminer le juste équilibre entre le coût des contrôles et les avantages qui en sont tirés (voir la recommandation formulée par la Cour dans le rapport annuel relatif à l'exercice 2007, point 1.52).

1.48. Chaque fois qu'un programme de dépenses est examiné pour approbation, il conviendrait d'exposer les risques connexes ainsi que les coûts liés à l'administration et au contrôle qui sont nécessaires pour maintenir ces risques à un niveau garantissant un bon rapport coût/efficacité. Le Conseil et le Parlement prendraient ainsi les décisions pertinentes en s'appuyant sur des informations plus complètes et en tenant compte expressément des risques et des coûts en cause.

1.49. La Cour souligne qu'il importe de procéder à une réflexion plus approfondie concernant la simplification, le coût des contrôles et les avantages qu'ils génèrent. Cet examen devrait être effectué en temps utile, avant l'élaboration des propositions relatives au nouveau cadre financier pluriannuel ⁽³²⁾.

À la suite du plan d'action visant à améliorer la surveillance dans les Fonds structurels, la Commission a déjà pris des mesures ex ante pour améliorer les systèmes de contrôle. Elle précise en outre que la réduction de 2-3 % du taux d'erreur au moyen d'un contrôle ex ante plus efficace [mentionnée pour le FEDER dans l'étude de cas présentée dans la communication sur le «risque tolérable» — COM(2008) 866] est le résultat d'une évaluation des erreurs détectées par la Cour dans le cadre de la DAS 2005 et constitue plutôt une mesure portant sur le «risque de contrôle» (c'est-à-dire le risque que certains contrôles ne fonctionnent pas efficacement dans certains cas).

1.47. La notion de contrôle interne efficace et efficient est inscrite dans le règlement financier (article 28 bis). Dans cette logique, chaque service de la Commission est tenu, dans son rapport annuel d'activités, de présenter les résultats du contrôle interne, de rendre compte de l'efficacité de celui-ci et de prendre des mesures pour remédier aux déficiences relevées. Par conséquent, la Commission considère que, comme l'amélioration des structures de contrôle et la simplification des procédures forment un processus permanent et continu, ces efforts doivent être fournis sans relâche.

Comme le propose la Cour, la Commission va examiner de manière plus approfondie l'équilibre entre les coûts et les avantages des contrôles lors de l'élaboration de ses propositions sur le risque tolérable, en commençant par les domaines de la recherche, de l'énergie et des transports, du développement rural, de l'aide extérieure et des dépenses administratives en 2010.

1.48. Dans la communication «Vers une interprétation commune de la notion de risque d'erreur tolérable» [COM(2008) 866], la Commission s'est engagée à faire figurer à l'avenir dans toutes les propositions législatives appropriées une description des modalités de contrôle afférentes.

1.49. La Commission convient de l'importance d'un juste équilibre entre le coût des contrôles et le degré de simplification retenu; elle réfléchit à la manière de développer cette idée en temps utile pour les nouvelles perspectives financières.

Voir aussi la réponse au point 1.37.

⁽³²⁾ Voir la contribution de la Cour en réponse à la communication de la Commission «Réformer le budget, changer l'Europe» (voir le lien <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/1481518.PDF>).

CHAPITRE 2

Système de contrôle interne de la Commission

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	2.1-2.2
Prises de position de la Commission	2.3-2.22
Rapports annuels d'activité et déclarations des directeurs généraux	2.3-2.11
Rapport de synthèse de la Commission	2.12-2.17
Assurance tirée des résumés annuels	2.18-2.22
Standards de contrôle interne de la Commission	2.23-2.25
Introduction	2.23-2.24
Efficacité	2.25
Plan d'action	2.26-2.28
Évaluation globale de la mise en œuvre	2.26-2.27
Incidence du plan d'action	2.28
Conclusions et recommandations générales	2.29-2.36
Conclusions	2.29-2.33
Recommandations	2.34-2.36

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

2.1. Le présent chapitre porte sur les progrès réalisés par la Commission en 2008 en ce qui concerne la prise en considération des faiblesses mises au jour dans les systèmes de contrôle et de surveillance, l'objectif étant de garantir 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, donnent une image fidèle de la situation (points 2.3 à 2.11);
- b) la Commission a progressé dans la mise en œuvre des standards de contrôle interne révisés et dans l'efficacité de celle-ci, ainsi que dans la mise en place du cadre de contrôle interne intégré; l'examen a également porté sur la mesure dans laquelle la Commission a pu démontrer leur incidence positive sur les dépenses de 2008 (points 2.23 à 2.25).

2.2. La Cour a également procédé à l'examen des résumés annuels ⁽¹⁾ relatifs aux actions structurelles et au Fonds européen pour la pêche ainsi qu'à l'agriculture afin d'évaluer la valeur ajoutée qu'ils apportent et la manière dont les services de la Commission en ont fait usage (points 2.18 à 2.22).

PRISES DE POSITION DE LA COMMISSION

Rapports annuels d'activité et déclarations des directeurs généraux

2.3. 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 les contrôles internes qu'ils ont mis en place ont permis de garantir la régularité des opérations sous-jacentes. Ils ont toutefois émis des réserves dans 12 cas.

2.1. La Commission considère que, compte tenu des limites décrites dans les rapports annuels d'activités pour 2008, les systèmes de contrôle interne en place fournissent une assurance raisonnable quant au fait que les ressources allouées à ses activités ont été utilisées aux fins prévues et conformément aux principes de la bonne gestion financière. Elle estime également que les procédures de contrôle mises en place donnent les garanties nécessaires sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes pour lesquelles la Commission engage sa responsabilité générale, en vertu de l'article 274 du traité CE.

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 2008 comprennent l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2008, des standards de contrôle interne révisés pour une gestion efficace, l'achèvement de la phase de mise en œuvre du plan d'action de la Commission pour un cadre de contrôle interne intégré et l'amélioration des rapports annuels d'activités sous l'angle de la clarté et de la cohérence.

⁽¹⁾ L'article 53 ter, paragraphe 3, du règlement financier révisé prévoit que «les États membres seront tenus de présenter un résumé annuel, établi au niveau national approprié, des audits et déclarations disponibles» [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)].

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.4. Sur l'ensemble des déclarations établies par les 41 directions générales ou services principaux en 2008, 12 comportent une ou plusieurs réserves, dont la majorité porte sur des faiblesses concernant la régularité des opérations sous-jacentes. Le nombre total de réserves est passé de 17 (en 2007) à 15 (en 2008). Les réserves les plus importantes en matière de régularité des opérations sont reprises dans la partie gauche du **tableau 2.1**.

2.5. Dans le groupe de politiques Agriculture et ressources naturelles, le directeur général de l'agriculture et du développement rural a levé la réserve qu'il avait émise de longue date (six ans) concernant la mise en œuvre insuffisante du SIGC en Grèce, compte tenu du fait que les autorités concernées ont établi un nouveau système d'identification des parcelles agricoles, et la réserve concernant le développement rural a été définie de manière plus précise à la suite de la vérification et de la validation des statistiques de contrôle émanant des organismes de certification nationaux. Cependant, le directeur général ne fournit aucune assurance quant à l'efficacité du plan d'action établi et mis en œuvre par la Grèce pour la procédure d'introduction des demandes de 2007. De surcroît, la Cour est d'avis que les travaux accomplis en vue de la validation des statistiques de contrôle par la Commission et les organismes de certification de l'État membre concerné n'apportent pas le niveau élevé d'assurance jugé nécessaire.

2.4. La Commission signale que 8 de ces 15 réserves étaient fondées sur le risque financier, et que les 7 autres étaient liées à des questions pouvant avoir des répercussions sur la réputation du service ou de la Commission et dont l'incidence était significative, mais non pas financière.

En outre, trois réserves de longue date ont été levées en 2008 (concernant respectivement la DG Agriculture et développement rural pour la mise en œuvre du SIGC en Grèce, la DG Communication pour l'absence de système de contrôle ex post et la DG Entreprises et industrie pour le financement des organismes européens de normalisation).

Dans d'autres domaines politiques, comme la politique de cohésion, la portée des réserves a été réduite, compte tenu des mesures correctrices déjà mises en œuvre par les États membres.

2.5. La réserve concernant la mise en œuvre insuffisante du SIGC en Grèce se fondait sur le risque de réputation élevé qu'encourageaient les institutions communautaires du fait de la persistance de ces insuffisances en Grèce, et non sur le risque financier pour le FEAGA, qui a toujours été dûment couvert par les corrections financières imposées à la Grèce dans le cadre des procédures d'apurement de conformité. Les missions d'audit conduites en Grèce jusqu'au mois de février 2009 ont montré que, conformément à leur plan d'action appliqué à partir de 2006, les autorités grecques avaient mis en place pour le 31 décembre 2008 un nouveau système SIPA-SIG opérationnel couvrant l'ensemble du territoire grec. Par conséquent, à la date de la signature par le directeur général du rapport annuel d'activités 2008, tous les éléments du SIGC étaient en place et le risque de réputation que la Commission encourait en raison de la persistance des insuffisances précitées avait disparu. Par ailleurs, on estime globalement que le risque financier résiduel est inférieur au niveau d'erreur significatif et qu'il est couvert par les procédures d'apurement de conformité pour les années de demande 2006 à 2008. La réserve pourrait donc être levée.

Tableau 2.1 — Comparaison 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	Réserves les plus importantes des directeurs généraux (contenues dans les déclarations)	2007	2008	Incidence des réserves les plus importantes sur l'assurance du directeur général selon la Cour ⁽¹⁾		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)	2007	2008	Éléments probants, contenus dans le rapport annuel d'activité, pour les conclusions d'audit de la Cour ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Agriculture et ressources naturelles	Mise en œuvre insuffisante du SIGC en Grèce	X		B	B	Rien ne laisse encore raisonnablement penser que le plan d'action établi et mis en œuvre par les autorités grecques est pleinement efficace.		X	B	B+
	Dépenses au titre du développement rural	X	X (Axe 2 «Amélioration de l'environnement et du paysage»)							
	Éligibilité des coûts remboursés aux États membres pour des dépenses relevant du contrôle et de la mise en œuvre de la politique commune de la pêche		X							
	Système de gestion et de contrôle pour SAPARD en Bulgarie et en Roumanie		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			

Groupe de politiques	Réserves les plus importantes des directeurs généraux (contenues dans les déclarations)	2007	2008	Incidence des réserves les plus importantes sur l'assurance du directeur général selon la Cour ⁽¹⁾		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)	2007	2008	Éléments probants, contenus dans le rapport annuel d'activité, pour les conclusions d'audit de la Cour ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Cohésion	FSE: systèmes de gestion et de contrôle (2000/2006)	X Espagne, Royaume-Uni, France, Italie, Slovaquie, Portugal, Belgique et Luxembourg	X Espagne, Royaume-Uni, France, Italie, Belgique, Luxembourg et Allemagne	B	B	Rien ne laisse encore raisonnablement penser que toutes les mesures correctrices prises en 2008 ont été pleinement efficaces ⁽³⁾ .			B	B
	FEDER: systèmes de gestion et de contrôle (2000/2006)	X République tchèque, Finlande, Grèce, Allemagne, Irlande, Italie, Luxembourg, Pologne, Slovaquie et Espagne	X Belgique, Allemagne, Italie et Espagne							
	Interreg: systèmes de gestion et de contrôle (2000/2006)	X Sur 51 programmes au total	X Sur 21 programmes au total							
	Fonds de cohésion: systèmes de gestion et de contrôle (2000/2006)	X Bulgarie, République tchèque, Slovaquie, Hongrie et Pologne	X Bulgarie							

Groupe de politiques	Réserves les plus importantes des directeurs généraux (contenues dans les déclarations)	2007	2008	Incidence des réserves les plus importantes sur l'assurance du directeur général selon la Cour ⁽¹⁾		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)	2007	2008	Éléments probants, contenus dans le rapport annuel d'activité, pour les conclusions d'audit de la Cour ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Recherche, énergie et transports	Taux résiduel d'erreur concernant l'exactitude des déclarations de coûts	X 6 ^e programme-cadre	X 6 ^e programme-cadre	B	B	Jusqu'ici, rien n'indique véritablement si et quand les systèmes relatifs aux corrections financières et aux recouvrements auront une incidence sur les taux d'erreur au cours du cycle de gestion du 6 ^e PC ⁽³⁾ .		X	B	B
Aide extérieure, développement et élargissement	Phare: irrégularités potentielles affectant la gestion des fonds relevant de Phare par plusieurs organismes chargés de la mise en œuvre en Bulgarie	X	X	A	A	Les systèmes de contrôle et de surveillance concernant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes au niveau des organismes chargés de la mise en œuvre doivent encore être améliorés pour être pleinement opérationnels.	X	X	B	B

Groupe de politiques	Réserves les plus importantes des directeurs généraux (contenues dans les déclarations)	2007	2008	Incidence des réserves les plus importantes sur l'assurance du directeur général selon la Cour ⁽¹⁾		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)	2007	2008	Éléments probants, contenus dans le rapport annuel d'activité, pour les conclusions d'audit de la Cour ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
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	X		B	B	Les contrôles ex post ne reflètent pas pleinement le taux d'erreur réel pour les marchés audités.	X	X	B	B
	Nombre élevé d'erreurs dans les opérations concernant les subventions et les marchés		X							
	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	X								
	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)	X								

Groupe de politiques	Réserves les plus importantes des directeurs généraux (contenues dans les déclarations)	2007	2008	Incidence des réserves les plus importantes sur l'assurance du directeur général selon la Cour ⁽¹⁾		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)	2007	2008	Éléments probants, contenus dans le rapport annuel d'activité, pour les conclusions d'audit de la Cour ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Affaires économiques et financières	Possibilité que les nouveaux contrôles atténuant les risques, mis en place suite aux résultats du rapport de contrôle ex post, ne soient pas pleinement efficaces	X	X	B	B				A	A
	Taux résiduel d'erreur concernant l'exactitude des déclarations de coûts au titre du sixième programme-cadre de recherche - 6 ^e PC	X	X							
	Fonctionnement peu satisfaisant du financement de la normalisation européenne	X								
Dépenses administratives	—	—	—	A	A				A	A

Légende:

- (1) 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.
- (2) 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.
«+/-»: lorsqu'il n'y a pas suffisamment d'éléments probants pour justifier une modification du classement, mais que la Cour a néanmoins observé une amélioration ou une dégradation sensible, un «+» ou un «-» est ajouté à l'évaluation initiale.
- (3) Bien qu'inclus dans les rapports annuels d'activité.

Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.6. S'agissant du groupe de politiques Cohésion, les directions générales de la politique régionale ainsi que de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances ont maintenu leurs réserves quant aux faiblesses observées dans les systèmes de gestion et de contrôle pour la période 2000-2006 en dépit de la baisse notable du nombre total d'États membres et de programmes opérationnels concernés ainsi que des volumes financiers moindres. Un total de 99 programmes opérationnels présentaient des faiblesses en 2008, contre 185 en 2007. Les directions générales ont quantifié l'incidence de ces réserves à 201 millions d'euros (contre 726 millions d'euros en 2007) ⁽²⁾.

2.7. Les réserves émises par les directions générales concernées par les groupes de politiques Recherche, énergie et transport et Affaires économiques et financières sont conformes aux constatations de la Cour selon lesquelles le taux d'erreur résiduel (après compensation et corrections) affectant les déclarations de dépenses au titre du 6^e programme-cadre (6^e PC) demeure supérieur au seuil de signification.

2.8. S'agissant du groupe de politiques Éducation et citoyenneté, le directeur général de la DG Communication a rendu compte des progrès réalisés en matière de renforcement des systèmes de contrôle, mais en soulignant que 9,4 % des opérations contrôlées étaient entachées d'erreurs, d'une incidence toutefois peu élevée.

2.9. L'analyse de la Cour figurant dans la partie droite du **tableau 2.1** atteste que les rapports annuels d'activité et les conclusions de la Cour dans le cadre de la DAS ne concordent qu'en ce qui concerne les dépenses administratives et les affaires économiques et financières. En d'autres termes, s'agissant de ces domaines politiques, les audits de la Cour ou de la Commission n'ont décelé aucune faiblesse significative qui n'aurait pas été reprise dans les déclarations des directeurs généraux. En ce qui concerne le domaine politique Agriculture et ressources naturelles, le rapport annuel d'activité du directeur général de l'agriculture et du développement rural se rapproche, davantage que lors des exercices précédents, des conclusions des différentes appréciations spécifiques formulées dans le cadre de la DAS.

2.6. La Commission signale que les réserves émises dans les rapports annuels d'activités (RAA) des DG Politique régionale et Emploi, affaires sociales et égalité des chances étaient fondées sur une analyse détaillée de chaque programme opérationnel. On a calculé l'incidence financière en utilisant des niveaux de corrections forfaitaires applicables aux faiblesses systémiques détectées et en les appliquant aux paiements des parties affectées des programmes concernés.

La réduction de l'incidence financière des réserves est clairement expliquée dans les RAA considérés; elle confirme que la Commission a pris ses responsabilités, conformément à son engagement de renforcer son rôle de surveillance. L'incidence quantifiée résulte des efforts vigoureux consentis par la Commission pour tous les programmes en 2008, comme en témoignent notamment les suites données à toutes les réserves formulées dans les RAA de 2007, la conclusion de 14 plans nationaux d'actions correctrices et l'application de corrections totalisant plus de 1,5 milliard d'EUR, qui ont permis la levée des réserves dans de nombreux cas.

Voir aussi la réponse au point 2.17.

2.7. La Commission met en œuvre une stratégie de contrôle visant à garantir la légalité et la régularité des paiements sur une base pluriannuelle. S'agissant du 6^e programme-cadre (6^e PC), la stratégie a pour objectif de réduire le taux d'erreur résiduel, au plus tard à la fin de la quatrième année de mise en œuvre (2010). Cet objectif est réévalué chaque année en fonction de la nature, de la fréquence et du montant des erreurs décelées, ainsi que de considérations liées au rapport coûts/avantages.

Voir aussi la réponse au point 7.17.

2.8. Un plan d'action visant à améliorer la qualité des opérations dans la DG Communication a été mis en œuvre. En particulier, des actions de formation sont en cours.

2.9. Se félicitant des améliorations constatées, la Commission confirme son engagement à progresser encore dans ce domaine. Elle évalue actuellement les facteurs affectant la qualité des rapports annuels d'activités et elle compte promouvoir des mesures visant à améliorer encore cette qualité.

⁽²⁾ Sur la base d'une correction financière forfaitaire estimée à 5 ou 10 %.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.10. S'agissant du groupe de politiques Cohésion, la Cour observe, comme pour 2007, que la portée et l'ampleur des réserves ne traduisent que faiblement la gravité des problèmes liés à l'irrégularité dans ce domaine budgétaire (voir point 6.35).

2.11. S'agissant du groupe de politiques Aide extérieure, développement et élargissement, la Cour a constaté qu'il est affecté par un niveau significatif d'erreur (voir point 8.39) et que les systèmes de contrôle et de surveillance ne sont que partiellement efficaces lorsqu'il s'agit d'assurer la régularité des paiements (voir point 8.44). Les déclarations établies par les directeurs généraux ne reflètent pas suffisamment ces constatations. C'est désormais la quatrième année consécutive que la Cour formule cette observation ⁽³⁾.

Rapport de synthèse de la Commission

2.12. En adoptant le rapport de synthèse, la Commission assume sa responsabilité politique à l'égard de l'exécution du budget de l'UE par ses directeurs généraux sur le plan opérationnel ⁽⁴⁾. Le rapport présente une évaluation rétrospective de la gestion financière tout au long du mandat de la Commission sortante.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.10. La Commission estime que les réserves formulées par les directeurs généraux dans les rapports annuels d'activités pour 2008 concordent avec les critères d'importance relative fixés et avec la méthodologie appliquée. Il ressort des constatations de la Cour que le taux d'erreur est concentré sur les programmes pour lesquels la Commission avait déjà pris des mesures en 2008 (voir la réponse au point 6.17). Pour les programmes classés comme fonctionnant de manière efficace ou partiellement efficace dans les RAA, la Commission dispose d'éléments d'audit probants qui indiquent que le risque est moins élevé. De plus, le plan d'action 2008 de la Commission prévoyait des actions visant à établir une procédure de clôture, permettant d'assurer que les erreurs résiduelles soient écartées des paiements finaux de la Commission.

La Commission veillera à ce que des mesures de suivi et des mesures correctrices appropriées soient prises dans tous les cas relevés par la Cour, comme elle l'a fait lors des exercices précédents.

2.11. Les erreurs détectées par la Cour dans le domaine «Aide extérieure, développement et élargissement» portent essentiellement sur des dépenses exposées par des organismes mettant en œuvre des projets financés par des avances versées par la Commission. Les audits financiers obligatoires prévus par le système de contrôle de la Commission avant les paiements finaux devraient permettre à la Commission de détecter et de corriger ce type d'erreurs avant l'exécution desdits paiements finaux. Voir également les réponses aux points 8.18 et 8.34.

Toutefois, dans le cadre de ses efforts constants visant à améliorer le système de contrôle interne dans son ensemble et conjointement aux travaux de la Commission sur le risque d'erreur tolérable, EuropeAid lancera un réexamen de sa stratégie de contrôle en 2010.

⁽³⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 2007, point 2.14 et tableau 2.1; rapport annuel relatif à l'exercice 2006, tableau 2.1; et rapport annuel relatif à l'exercice 2005, tableau 2.1. Le groupe de politiques Aide extérieure, développement et élargissement correspondait précédemment aux «Actions extérieures».

⁽⁴⁾ 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 2008, COM(2009) 256 final du 8.6.2009.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.13. La Commission estime que pour 2008, «les procédures de contrôle mises en place offrent les garanties nécessaires concernant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes pour lesquelles la Commission engage sa responsabilité générale, en vertu de l'article 274 du traité CE».

2.14. La Commission fait référence aux conclusions de l'examen annuel par les pairs, réalisé début 2009, selon lesquelles la qualité des rapports annuels d'activité, l'un des outils essentiels de gouvernance, est encore susceptible d'être améliorée. La Commission prévoit que ces améliorations transparaîtront à partir des rapports annuels d'activité relatifs à 2009.

2.15. Le rapport de synthèse fournit quelques éclaircissements sur l'approche de la Commission en ce qui concerne les réserves. Celle-ci déclare qu'une réserve est systématiquement émise pour les défaillances importantes, à moins qu'il n'existe des éléments d'audit probants indiquant qu'un plan d'action est en place et qu'il donne des résultats. Toutefois, selon la Cour, la Commission devrait porter une attention plus grande à la nécessité d'obtenir des éléments indiquant avec une plus grande fiabilité que les mesures correctrices envisagées dans les plans d'action ont été efficaces ou sont susceptibles de l'être, et dans plusieurs cas, la portée des réserves devrait être accrue (voir les exemples présentés aux points 2.5, 2.10 et 2.11, ainsi que dans le **tableau 2.1**).

2.16. La Cour constate que la Commission reconnaît la nécessité d'actions supplémentaires pour résoudre les problèmes mis en évidence dans d'autres domaines. Ces actions doivent répondre, entre autres, à des préoccupations telles que:

a) l'évaluation de l'efficacité des contrôles internes;

2.14. La Commission compte procéder à une évaluation des facteurs affectant la qualité des RAA et promouvoir des mesures visant à améliorer encore cette qualité d'ici à l'élaboration du rapport d'activité 2009. Les instructions permanentes pour l'établissement des rapports annuels d'activités sont en train d'être remaniées afin qu'elles soient plus conviviales. Un effort particulier sera consenti pour élaborer, d'ici à la fin de 2009, une formation spécifique en la matière ciblant le personnel chargé de rédiger les rapports annuels d'activités.

2.15. Selon la Commission, il n'y a pas lieu d'émettre une réserve si des contrôles propres à atténuer efficacement les risques sont en place ou si des éléments d'audit probants montrent que des plans d'actions correctrices ont été effectivement mis en œuvre.

Quand un directeur général émet une réserve, il doit présenter un plan d'action visant à remédier aux faiblesses détectées. Les mesures appliquées sont alors mentionnées et évaluées dans le rapport annuel d'activités suivant. S'il y a assez d'éléments probants établissant que ces actions ont une incidence mesurable sur les faiblesses détectées, la réserve peut être levée. La décision d'émettre ou de lever une réserve est l'un des principaux points examinés lors de l'«examen par les pairs», même si la décision finale incombe à l'ordonnateur délégué compétent.

S'agissant du SIGC en Grèce, voir la réponse au point 2.5.

En ce qui concerne la politique de cohésion, voir la réponse au point 2.6.

La Commission renvoie également à ses réponses aux points 2.10 et 2.11.

2.16.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) la concentration des ressources sur l'amélioration de la structure de contrôle en place pour la gestion des dépenses du cadre financier 2007-2013 et sur les moyens de remédier aux faiblesses relevées dans le cadre précédent;
- c) la présentation de rapports complets et fiables sur la correction des erreurs au niveau des États membres.

- b) Dans son plan d'action pour le renforcement de sa fonction de surveillance dans le contexte des actions structurelles, la Commission a concentré ses efforts sur les actions préventives pour la période 2007-2013, ainsi que sur la préparation de la clôture des programmes de la période 2000-2006.
- c) Les informations concernant les corrections financières effectuées par les États membres eux-mêmes ont été intégrées dans les comptes définitifs.

La Commission estime que les mesures qu'elle a prises ont permis des progrès dans la production d'éléments probants fiables concernant le fonctionnement effectif des mécanismes de correction pluriannuels. Elle poursuit ses efforts pour améliorer l'exhaustivité et la qualité des données fournies par les États membres.

Le système permettant aux États membres d'informer la Commission des corrections financières effectuées a été considérablement clarifié et renforcé pour la période 2007-2013 grâce à la désignation d'une autorité responsable et à l'établissement d'un tableau de déclaration annuel [article 61 du règlement (CE) n° 1083/2006 et article 20 du règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission].

La Commission renvoie également à sa réponse au point 6.30.

2.17. En ce qui concerne la politique de cohésion, la Commission signale qu'elle a pris davantage de décisions formelles de suspension des paiements intermédiaires (dix en 2008 contre une seule en 2007) et qu'elle a appliqué des corrections financières bien plus importantes (1 587 millions en 2008 contre 396 millions en 2007). Cependant, s'agissant de son plan d'action pour le renforcement de sa fonction de surveillance dans le contexte de la gestion partagée de la politique de cohésion, la Commission reconnaît «qu'il faudrait plus de temps pour que l'effet de ces actions puisse déboucher sur une diminution du taux d'erreur».

2.17. Dans son rapport sur l'exécution du plan d'action pour le renforcement de sa fonction de surveillance dans le contexte de la gestion partagée des actions structurelles [COM(2009) 42], la Commission indique que des résultats concrets ont été obtenus en 2008 dans chacun des 10 domaines d'action, notamment le lancement plus rapide des procédures de corrections financières et le niveau des corrections financières atteint en 2008. Elle convient que l'incidence du plan d'action en ce qui concerne la période 2000-2006 ne peut pas encore être pleinement évaluée et elle s'engage à faire rapport sur les premières retombées du plan d'action en février 2010.

Plus généralement, la Commission a mis en place un système de contrôle pluriannuel fondé sur la prévention ou la détection et la correction. Selon la meilleure estimation de la Commission, les corrections et recouvrements décidés en 2008 totalisent 2,697 milliards d'EUR tous domaines politiques confondus, ce qui démontre qu'un effort particulier a été fourni sur les volets détection et correction de son système de contrôle (voir la section 6 «Récupération des paiements indus» des notes annexes aux comptes annuels relatifs à l'exercice 2008).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Assurance tirée des résumés annuels

2.18. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2007, la Cour a constaté que, pour leur première année d'existence, les résumés annuels ne constituaient pas une évaluation fiable du fonctionnement et de l'efficacité des systèmes de contrôle et de surveillance et elle a recommandé que la Commission prenne des dispositions afin d'améliorer les informations fournies ⁽⁵⁾.

2.19. La Cour a analysé les résumés annuels de 2008 afin de déterminer, d'une part, s'ils étaient conformes aux exigences du règlement financier et, d'autre part, si les États membres avaient fourni des informations supplémentaires.

2.20. Les États membres n'ont pas tous respecté les exigences visées dans le règlement financier ni suivi les orientations de la Commission ⁽⁶⁾. Toutefois, par rapport à l'exercice précédent, la qualité des analyses figurant dans l'ensemble des résumés annuels s'est améliorée.

2.18. S'agissant du domaine de la cohésion, la base légale applicable à la Commission en 2008 (l'article 53 ter, paragraphe 3, du règlement financier) ne prévoit ni déclaration d'assurance ni déclaration nationale générale. La Commission a néanmoins suivi les recommandations du Parlement européen et de la Cour en invitant les États membres à analyser le fonctionnement des systèmes, à diagnostiquer les problèmes et à définir les solutions possibles, à décrire les bonnes pratiques et à fournir des déclarations sur le niveau d'assurance qu'ils tirent de ces systèmes.

Dans le domaine de l'agriculture, tous les États membres ayant un organisme payeur unique doivent fournir une déclaration d'assurance du directeur de cet organisme ainsi qu'un certificat de l'organisme de certification qui constituent, par définition, le résumé annuel visé dans le règlement financier et l'accord interinstitutionnel. En outre, des résumés annuels, également appelés «rapports de synthèse», sont établis par les États membres qui ont plusieurs organismes payeurs.

2.20. Les DG Politique régionale et Emploi, affaires sociales et égalité des chances ont noté, dans leurs RAA pour 2008, que la majorité des États membres a respecté, totalement ou pour l'essentiel, ses obligations minimales. La Commission a pris les mesures nécessaires pour assurer un suivi de tous les cas de non respect des exigences réglementaires. Les informations fournies dans les résumés annuels ont été utilisées comme une source d'assurance complémentaire par ces deux directions générales dans l'établissement de leurs RAA.

⁽⁵⁾ Voir points 2.19 et 2.41, sous b), du rapport annuel relatif à l'exercice 2007.

⁽⁶⁾ En ce qui concerne la politique de cohésion, neuf États membres ont fourni des informations conformes, 11 États membres ont fourni des informations généralement conformes à l'exception de déficiences mineures concernant des données incomplètes ou incorrectes dans les tableaux. Trois États membres ont présenté des résumés annuels non conformes, que la Commission leur a retournés pour qu'ils les soumettent à nouveau et, s'agissant de quatre autres États membres, la Commission n'avait pas achevé son analyse au 28 février 2009. Le directeur général de la DG REGIO parvient à une conclusion pratiquement similaire et une appréciation correspondante figure dans les rapports annuels d'activité concernés. La Cour prend acte des actions de suivi engagées par la Commission dans les cas de non-conformité relevés pour certains États membres.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Valeur ajoutée

2.21. Les résumés annuels constituent un élément du contrôle interne et la Cour a encouragé la Commission à faire en sorte que ce dispositif apporte une plus grande valeur ajoutée par la mise en évidence des problèmes communs, des solutions éventuelles ou des meilleures pratiques, et par l'utilisation de ces informations dans le cadre du rôle de surveillance ⁽⁷⁾ qui lui est dévolu. La Commission a aussi encouragé les États membres à procéder de même.

2.22. L'analyse de la Cour a montré que certains États membres ⁽⁸⁾ ont soumis pour l'exercice 2008 des éléments ou des analyses apportant une valeur ajoutée aux résumés annuels, en essayant de répertorier et de commenter les déficiences systémiques ou les questions transversales. Les directeurs généraux relevant du groupe de politiques Cohésion ont pris en considération les données des résumés annuels dans leur propre évaluation des systèmes nationaux.

La direction générale Agriculture et développement rural a noté, dans son rapport annuel d'activités relatif à l'exercice 2008, que les États membres se sont conformés à leurs obligations légales et ont généralement suivi les orientations fixées par les services de la Commission. Par rapport à l'année précédente, la qualité des analyses figurant dans tous les résumés annuels s'est améliorée, mais, dans certains cas, l'évaluation de certains éléments de base reste perfectible. La Commission a donc abordé cette question avec les États membres et elle a ensuite révisé une de ses notes d'orientation.

2.21. La Commission a invité les États membres à appliquer les meilleures pratiques dans ses lettres d'évaluation des résumés annuels. Elle continuera d'encourager les États membres à fournir des informations conférant une valeur ajoutée aux résumés annuels, en actualisant une nouvelle fois sa note d'orientation.

Elle renvoie également à sa réponse au point 2.18.

2.22. La Commission renvoie à sa réponse au point 2.20.

Dans le domaine de la cohésion, sept États membres ont inclus dans leurs résumés annuels la déclaration d'assurance proposée dans les orientations de la Commission. Celle-ci analysera les déclarations et communications qui lui ont été fournies à ce jour, dans le but de définir les éléments clés pouvant apporter une valeur ajoutée aux résumés annuels. Les résultats de cette analyse seront pris en considération pour l'actualisation de la note d'orientation.

Dans le domaine de l'agriculture et du développement rural, l'assurance concernant les comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes est fournie par la déclaration d'assurance du directeur de l'organisme payeur. Cette déclaration est soumise à un audit de l'organisme de certification, qui émet une opinion, ce qui renforce l'assurance obtenue. Le rapport de synthèse (élaboré par les États membres qui disposent de plusieurs organismes payeurs) confère une valeur ajoutée en résumant cette assurance au niveau national.

⁽⁷⁾ Avis de la Cour n° 6/2007 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).

⁽⁸⁾ 16 s'agissant des actions structurelles et du Fonds européen pour la pêche et 9 en ce qui concerne l'agriculture.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

STANDARDS DE CONTRÔLE INTERNE DE LA COMMISSION

Introduction

2.23. En octobre 2007, la Commission a adopté une communication relative à la révision des standards de contrôle interne (SCI) et du cadre sous-jacent ⁽⁹⁾. Elle a défini, pour une gestion efficace, 16 standards de contrôle interne révisés destinés à remplacer à partir du 1^{er} janvier 2008 les 24 standards de départ.

2.24. La Cour a examiné les SCI permettant de garantir la régularité des opérations pour 16 directions générales et a constaté un degré de mise en œuvre élevé, comparable à celui des années antérieures ⁽¹⁰⁾.

Efficacité

2.25. La révision des SCI était assortie de l'obligation pour les directeurs généraux de démontrer la mise en œuvre efficace de certains standards considérés comme prioritaires ⁽¹¹⁾. En l'occurrence, la plupart des directeurs généraux ont retenu les SCI n^{os} 7 à 11 pour 2008, lesquels couvrent largement le domaine lié aux «Opérations et activités de contrôle» ⁽¹²⁾. En revanche, les standards relatifs au domaine des «Processus de planification et de gestion des risques» (SCI n^{os} 5 et 6) n'ont été sélectionnés que par un nombre relativement limité de directions générales ⁽¹³⁾, et ce en dépit de leur importance. La Commission n'a toutefois pas été en mesure de démontrer que les systèmes de contrôle et de surveillance ont permis d'atténuer de manière suffisamment efficace le risque d'erreur dans les domaines/groupes de politiques suivants: Agriculture et ressources naturelles pour ce qui concerne le développement rural (point 5.63); Cohésion (point 6.36); Recherche, énergie et transports (point 7.41) ainsi que Aide extérieure, développement et élargissement (point 8.34).

2.24. La Commission apprécie que la Cour reconnaisse que les standards de contrôle interne ont été presque intégralement mis en œuvre par ses services.

2.25. La Commission note que ses systèmes de contrôle interne s'améliorent et ont une incidence sur les taux d'erreur, comme il ressort de l'évolution positive de la déclaration d'assurance de la Cour ces dernières années (voir point 1.36).

Treize directions générales (un tiers du total), dont certaines comptent parmi les principaux ordonnateurs de dépenses, ont choisi de donner la priorité à l'un des deux standards de la rubrique «Processus de planification et de gestion des risques» ou aux deux à la fois. La Commission considère que cette situation traduit correctement l'importance de ces standards pour les directions générales concernées.

⁽⁹⁾ Communication à la Commission: Révision des standards de contrôle interne et du cadre sous-jacent — Renforcer l'efficacité du contrôle, SEC(2007) 1341. La Cour a formulé des observations positives concernant la transition, voir point 2.27 du rapport annuel relatif à l'exercice 2007.

⁽¹⁰⁾ Voir point 2.25 du rapport annuel relatif à l'exercice 2007. Pour 2007 et 2008, les calculs indiquent un degré de mise en œuvre supérieur à 96 %.

⁽¹¹⁾ Communication à la Commission: Révision des standards de contrôle interne et du cadre sous-jacent — Renforcer l'efficacité du contrôle, SEC(2007) 1341 du 16.10.2007. Ces orientations permettent aux directions générales de démontrer l'efficacité de certains SCI présélectionnés et considérés comme prioritaires dans les plans de gestion annuels des directions générales relatifs à l'exercice précédent.

⁽¹²⁾ Les services de la Commission avaient la possibilité d'accorder la priorité à certains standards, compte tenu de leurs activités et risques spécifiques, et de faire état de la sélection opérée dans leur plan de gestion annuel pour 2008.

⁽¹³⁾ La même répartition vaut pour les plans de gestion annuels relatifs à 2009.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Pour l'agriculture et les ressources naturelles dans leur ensemble, le taux d'erreur estimatif global se situe légèrement au-dessous du seuil d'importance relative de 2 %. La tendance observée au fil des années montre qu'en règle générale, les systèmes de contrôle et de surveillance se sont améliorés dans ce domaine politique et qu'ils sont à présent efficaces, bien que des améliorations soient encore nécessaires dans le domaine du développement rural.

Grâce à la mise en œuvre du plan d'action pour le renforcement de sa fonction de surveillance dans le contexte de la gestion partagée des actions structurelles, la Commission a réalisé des progrès considérables en matière d'amélioration des systèmes de surveillance et d'atténuation du risque d'erreur. Elle a également entrepris des actions supplémentaires, telles que la simplification des règles concernant la déclaration des coûts dans le domaine de la politique de cohésion, en introduisant des taux et des montants forfaitaires ainsi que des barèmes standard de coûts unitaires, et en renforçant le cadre de contrôle pour la période 2007-2013. La Commission considère que l'incidence de ces actions sur le taux d'erreur ne pourra être évaluée que sur une période plus étendue, et elle fera rapport au début de 2010 sur les premières retombées pour ce qui concerne les paiements de la période 2007-2013.

La Commission renvoie également à sa réponse au point 2.17.

Des efforts considérables ont déjà été accomplis pour améliorer la gestion de la politique de la recherche, de l'énergie et des transports dans les limites du cadre juridique et financier applicable. La Commission poursuivra l'application rigoureuse des contrôles (voir également la réponse au point 7.42).

S'agissant du domaine de l'aide extérieure, du développement et de l'élargissement, la Commission a conçu ses contrôles de manière à couvrir le cycle de vie complet de ses projets pluriannuels, afin de pouvoir prévenir ou détecter et corriger la plupart des erreurs financières dans le cours normal de ses contrôles. Les audits financiers obligatoires prévus dans le cadre du système de contrôle de la Commission doivent permettre à celle-ci de détecter et de corriger ces erreurs de préfinancement — lors d'un exercice comptable ultérieur — avant l'exécution des paiements finaux. Les contrôles ex post de la Commission confirment ce faible niveau d'erreur résiduelle.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

PLAN D'ACTION

Évaluation globale de la mise en œuvre

2.26. Le plan d'action de 2006 visait à combler des lacunes spécifiques décelées dans le cadre de contrôle interne de la Commission ⁽¹⁴⁾. La communication de la Commission de février 2009 ⁽¹⁵⁾ présente une évaluation actualisée des résultats du plan d'action, fondée sur des indicateurs.

2.27. L'analyse, par la Cour, de cette communication (voir **tableau 2.2**) montre que la Commission a mis en œuvre la totalité des 14 sous-actions qui avaient été signalées comme en cours dans le précédent rapport annuel de la Cour ⁽¹⁶⁾ et qu'elle a donc achevé la mise en œuvre du plan d'action.

Incidence du plan d'action

2.28. La Commission fournit une série d'indicateurs et de descripteurs pour mesurer et évaluer l'incidence du plan d'action ⁽¹⁷⁾. Il ressort de l'analyse de la Cour (voir **tableau 2.2**) que la plupart de ces indicateurs ne mesurent que les réalisations et l'activité de la Commission par (sous-)action, et non l'efficacité. Bien que conformes à la réalité, ils ne peuvent servir de base pour déterminer si le plan d'action a eu une incidence mesurable sur les systèmes de contrôle et de surveillance et, in fine, sur la régularité des opérations.

2.28. La Commission reconnaît qu'il est souvent difficile de démontrer l'incidence d'une action particulière sur les taux d'erreur dans les opérations sous-jacentes. Cependant, elle a conclu globalement, dans son dernier «rapport d'incidence» [COM(2009) 43], que des progrès significatifs avaient été accomplis dans le renforcement des systèmes de contrôle interne au cours du mandat de la Commission sortante. Même si une partie de cette incidence positive est due aux actions engagées avant 2005, il est certainement établi que les progrès se sont nettement accélérés avec le lancement du plan d'action au début de 2006.

Par ailleurs, la Commission estime que les plans d'action des dernières années ont suscité, entre les autorités des États membres ou les organismes externes, une compréhension commune des mesures nécessaires pour prévenir les erreurs dans les programmes communautaires. Il s'agit là d'une incidence très importante, qui formera le fondement des actions et de la coopération futures.

⁽¹⁴⁾ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et à la Cour des comptes européenne — Plan d'action de la Commission pour un cadre de contrôle interne intégré, COM(2006) 9 final du 17.1.2006.

⁽¹⁵⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes européenne — Rapport sur l'incidence du plan d'action de la Commission pour un cadre de contrôle interne intégré, COM(2009) 43 du 4.2.2009.

⁽¹⁶⁾ Voir point 2.30 du rapport annuel relatif à l'exercice 2007.

⁽¹⁷⁾ Ce n'était pas le cas dans le précédent rapport de synthèse de la Commission pour 2007. Voir point 2.34 du rapport annuel relatif à l'exercice 2007.

Tableau 2.2 — 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, par la Commission, de l'incidence obtenue (février 2009) ⁽¹⁾ Indicateurs d'impact présentés par la Commission	Évaluation, par la Cour, de l'incidence obtenue au 31 décembre 2008 ⁽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).	— <i>Pourcentage du budget exécuté par le biais d'une approche simplifiée.</i> — <i>Taux d'erreur CdCE réduits grâce à une législation plus claire et à des orientations détaillées.</i>	Le pourcentage du budget exécuté par le biais d'une approche simplifiée a augmenté. Il n'existe encore que peu d'éléments probants permettant d'établir un lien entre des taux d'erreur CdCE réduits et une législation plus claire / des orientations détaillées.
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	
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).	— <i>Meilleure appréciation, par la CdCE, de la qualité des rapports annuels d'activité.</i> — <i>Pour l'action 3N, voir également sous l'action 11N.</i>	Les (sous-)actions ont été mises en œuvre et des améliorations ont été observées en ce qui concerne la pertinence et la cohérence des rapports annuels d'activité, mais il n'est pas encore possible d'en mesurer l'incidence sur les taux d'erreur ⁽³⁾ .
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).		
3c	Organiser un examen par les pairs de manière à accroître la cohérence et l'uniformité des stratégies de contrôle par famille (31.3.2007).		
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).		
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).		

Référence	Domaine / (sous-)actions / date limite prévue par le plan d'action	Évaluation, par la Commission, de l'incidence obtenue (février 2009) ⁽¹⁾ Indicateurs d'impact présentés par la Commission	Évaluation, par la Cour, de l'incidence obtenue au 31 décembre 2008 ⁽²⁾
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).		
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	
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).	— <i>Qualité des résumés reçus et mesures prises en vue de les améliorer.</i> — <i>Réception de déclarations d'assurance ex ante dans le domaine de l'éducation et de la culture.</i> — <i>Initiatives des États membres en matière de déclarations.</i>	Les résumés annuels et les déclarations nationales sont des éléments utiles qui favorisent la transparence des dépenses de l'UE. Les déclarations nationales, en particulier, sont susceptibles, à moyen terme, de réduire les taux d'erreur en garantissant une efficacité opérationnelle accrue des systèmes. La Cour apprécie les informations concernant la réception et le suivi des déclarations ex ante, mais elle ne constate encore aucune incidence sur les taux d'erreur.
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.	
6b	Étendre les lignes directrices visant à accroître l'efficacité des déclarations de gestion aux actions extérieures (31.12.2007).	Action retirée	

Référence	Domaine / (sous-)actions / date limite prévue par le plan d'action	Évaluation, par la Commission, de l'incidence obtenue (février 2009) ⁽¹⁾ Indicateurs d'impact présentés par la Commission	Évaluation, par la Cour, de l'incidence obtenue au 31 décembre 2008 ⁽²⁾
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).	— <i>Meilleure qualité de l'information émanant des auditeurs externes.</i> — <i>Action n° 7b retirée.</i>	Malgré les progrès réalisés, le risque d'erreur n'est pas encore suffisamment atténué.
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 de «procédures convenues» (31.3.2007).		
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).		
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).	— <i>Nombre d'ISC qui sont en relation avec la Commission.</i>	Des initiatives de ce type favorisent la prise de conscience, mais sont sans incidence directe sur le taux d'erreur.
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).		
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).	— <i>Usage de l'outil d'audit et meilleure coordination des audits.</i>	La Cour partage l'avis de la Commission selon lequel l'amélioration de la coordination se traduit par une meilleure efficacité des audits, et non directement par une réduction des taux d'erreur.
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).		

Référence	Domaine / (sous-)actions / date limite prévue par le plan d'action	Évaluation, par la Commission, de l'incidence obtenue (février 2009) ⁽¹⁾ Indicateurs d'impact présentés par la Commission	Évaluation, par la Cour, de l'incidence obtenue au 31 décembre 2008 ⁽²⁾
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).		
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).		
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).		
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).		
10a.1	Estimer le coût des contrôles dans le domaine de la gestion partagée: définir une méthodologie commune (31.5.2006).	— Progrès vers une conception commune du risque tolérable.	La Commission a publié une communication sur une conception commune du risque tolérable. Cela est sans incidence immédiate sur le taux d'erreur.
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).		
10a.3	Estimer le coût des contrôles dans le domaine de la gestion partagée: les États membres fournissent des informations (28.2.2007).		
10a.4	Estimer le coût des contrôles dans le domaine de la gestion partagée: analyse des informations obtenues (30.9.2007).		
10b	Procéder à une première estimation des coûts exposés pour le contrôle des dépenses relevant de la gestion directe (30.6.2007).		
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).		

Référence	Domaine / (sous-)actions / date limite prévue par le plan d'action	Évaluation, par la Commission, de l'incidence obtenue (février 2009) ⁽¹⁾ Indicateurs d'impact présentés par la Commission	Évaluation, par la Cour, de l'incidence obtenue au 31 décembre 2008 ⁽²⁾
11	Procéder à une évaluation pilote des avantages dans le cadre du contrôle des politiques internes (30.6.2007).		
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).	— <i>Fiabilité, cohérence et exhaustivité des données sur les recouvrements.</i> — <i>Efficacité du processus de recouvrement.</i> — <i>Volume des corrections financières.</i>	Cette sous-action n'a pas d'incidence immédiate sur le taux d'erreur, mais elle indique que des mesures compensatoires sont mises en œuvres et que la qualité des données relatives aux recouvrements s'est améliorée.
Écarts sectoriels (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).	— <i>Qualité des systèmes de contrôle.</i> — <i>Taux d'erreur dans le 6^e PC.</i>	S'agissant du 6 ^e PC, les directions générales TREN, ENTR, RTD et INFSO ont toutes émis des réserves en 2008 sur le taux d'erreur résiduel concernant l'exactitude des déclarations de coûts. L'incidence de cette sous-action sur l'identification et la correction des erreurs n'est pas encore mesurable.
12N	Pour veiller à fournir efficacement une assurance supplémentaire, la Commission procédera à 300 audits pour le 6 ^e 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 ^e 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).		
13.1	Terminer, comme l'a demandé Ecofin, l'analyse des contrôles actuels relatifs aux Fonds structurels au niveau 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).	— <i>Qualité des systèmes des États membres.</i>	Cela est sans incidence directe sur le taux d'erreur.
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).		

Référence	Domaine / (sous-)actions / date limite prévue par le plan d'action	Évaluation, par la Commission, de l'incidence obtenue (février 2009) ⁽¹⁾ Indicateurs d'impact présentés par la Commission	Évaluation, par la Cour, de l'incidence obtenue au 31 décembre 2008 ⁽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).	— Évaluation par les États membres sur la base de critères réglementaires.	Incidence 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).		
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).	— Extension de l'approche du contrôle unique dans le cadre des contrats de confiance.	Incidence 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).	— Niveau de perception du contrôle et cohérence de l'approche dans les Fonds structurels.	Incidence non encore 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).		
16c	Uniformiser les normes d'audit, les informations relatives aux taux d'erreur, etc., pour les Fonds structurels (31.12.2007).		

⁽¹⁾ COM(2009) 43.

⁽²⁾ La Commission indique également que l'incidence des différentes (sous-)mesures sur la diminution des erreurs ou sur le renforcement de l'assurance ne se fera sentir qu'avec le temps, lorsqu'elles commenceront à avoir un effet sur les systèmes de contrôle sous-jacents.

⁽³⁾ Voir point 2.37 du rapport annuel relatif à l'exercice 2007, et le point 2.29 du présent rapport.

Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

Conclusions

2.29. La Cour a constaté que les systèmes de contrôle et de surveillance de la Commission ont continué de s'améliorer en 2008; cela vaut en particulier pour l'incidence des réserves, le cas échéant, sur l'assurance fournie par les déclarations des directeurs généraux (voir points 2.5 à 2.8).

2.30. 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 2.9 à 2.11).

2.31. La Commission a réalisé des progrès dans la gestion des résumés annuels, qui fournissent ainsi une assurance complémentaire et permettent d'apporter une valeur ajoutée aux déclarations des directeurs généraux. Cependant, les États membres n'ont pas tous pleinement respecté les dispositions du règlement financier (voir points 2.20 et 2.22).

2.32. La Commission est en mesure de démontrer que les standards de contrôle interne révisés ont été presque intégralement mis en œuvre (voir point 2.24) et qu'elle a réalisé les sous-actions de son plan d'action pour un cadre de contrôle interne intégré (voir point 2.27).

2.33. La Cour constate cependant que la Commission n'est pas en mesure de démontrer que les actions qu'elle a mises en œuvre pour améliorer les systèmes de contrôle et de surveillance ont permis d'atténuer efficacement le risque d'erreur dans certains domaines du budget (voir point 1.33).

2.29. La Commission note avec satisfaction que, selon la Cour, son système de contrôle interne global a continué de s'améliorer en 2008. Parmi les progrès notables qui méritent d'être mis en évidence pour l'exercice 2008 figurent notamment la mise en œuvre effective des standards de contrôle et l'amélioration de la qualité des résumés annuels des États membres ou des déclarations d'assurance.

2.30. Dans le domaine de la cohésion, la méthodologie appliquée pour la formulation des réserves repose sur une analyse détaillée des systèmes nationaux/locaux de contrôle et de surveillance. La Commission estime que les réserves émises dans les rapports annuels d'activités donnent une image fidèle des lacunes de ces systèmes (voir également la réponse au point 2.6).

Se félicitant des améliorations constatées au tableau 2.1, la Commission confirme son engagement à progresser encore dans ce domaine. Elle évalue actuellement les facteurs affectant la qualité des rapports annuels d'activités et elle compte promouvoir des mesures visant à améliorer encore cette qualité.

Voir les réponses aux points 2.9, 2.10 et 2.11.

2.31. En 2008, sept États membres ont inclus dans leurs résumés annuels la déclaration d'assurance proposée dans les orientations de la Commission. La Commission poursuivra le développement de ses orientations dans le but d'accroître encore la valeur ajoutée des résumés annuels.

Elle a aussi pris les mesures nécessaires pour assurer le suivi de tous les cas de non-conformité aux exigences réglementaires et elle a réussi à obtenir des États membres qu'ils apportent à leurs résumés annuels une plus grande valeur ajoutée par rapport à l'année précédente.

2.33. La Commission note que la déclaration d'assurance de la Cour s'est progressivement améliorée au cours des dernières années (tous domaines politiques confondus: pour l'exercice 2003, 6 % des dépenses totales avaient reçu le «feu vert» quant au taux d'erreur détecté; pour l'exercice 2008, ce pourcentage est passé à 56 %). La Commission attribue clairement ce résultat aux efforts et aux plans d'action qu'elle a mis en œuvre pour améliorer le système de contrôle interne, bien qu'il ne soit pas possible d'isoler l'incidence de l'une ou l'autre action sur le taux d'erreur.

La Commission renvoie à ses réponses aux points 2.17 et 2.25.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandations

2.34. Il faut envisager le renforcement des systèmes de contrôle et de surveillance comme un processus continu, qui demandera du temps avant que les mesures correspondantes puissent être considérées comme efficaces. Cela signifie que les recommandations formulées précédemment par la Cour restent valables ⁽¹⁸⁾.

2.35. Il convient de porter en outre une attention particulière aux domaines de dépenses pour lesquels la Cour continue à rendre compte d'un niveau d'erreur élevé. Cela implique:

- a) d'évaluer le coût et la valeur des contrôles concernant les politiques;
- b) d'encourager la simplification lors de la conception des propositions de politiques futures;

2.34. La Commission poursuit ses efforts pour mettre en œuvre les recommandations antérieures de la Cour. L'analyse de ses systèmes de contrôle et de surveillance montre que les mesures mises en place ont une incidence croissante sur la réduction des risques d'erreurs au fil du temps. Il est raisonnablement escompté que la stratégie de contrôle permette la réalisation progressive des objectifs de contrôle, en particulier en ce qui concerne les programmes pluriannuels, des contrôles complémentaires étant prévus à la fin de la période de programmation pour l'apurement final des comptes, en sus des actions correctrices appliquées lors de la mise en œuvre des programmes. L'analyse des mesures correctrices prises à la fois par les États membres et la Commission doit nécessairement prendre en considération le caractère pluriannuel des programmes.

2.35

- a) La Commission est résolue à poursuivre son initiative en matière de risque d'erreur tolérable, y compris en ce qui concerne l'évaluation des coûts du contrôle. Elle commencera par présenter des propositions concrètes sur la recherche, l'énergie et les transports, le développement rural, l'aide extérieure et les dépenses administratives en 2010. Les autres domaines politiques seront abordés les années suivantes.
- b) Un certain degré de complexité dans les règles et les critères d'éligibilité est inévitable, puisque ceux-ci sont souvent fixés en fonction des objectifs politiques visés, qui résultent eux mêmes d'une procédure législative complexe où l'autorité législative a le dernier mot. La Commission s'est toutefois engagée à présenter à l'autorité législative des propositions de simplification chaque fois que possible. Elle étudiera les possibilités de simplifier encore les règles d'éligibilité dans sa proposition de réexamen triennal du règlement financier, qui sera présentée en 2010. Elle réfléchira également à des principes visant à simplifier davantage la législation sectorielle pour le prochain cycle des actes de base, c'est-à-dire ceux qui entreront en vigueur à partir de 2014.

La Commission renvoie à la propre conclusion de la Cour (point 1.39), selon laquelle il peut être difficile de concilier la simplification et la nécessité de veiller à la réalisation des objectifs politiques. Elle note à cet égard que, pour assurer la réalisation d'objectifs politiques très ciblés, des règles complexes se révèlent parfois nécessaires.

⁽¹⁸⁾ Points 2.41 et 2.42 du rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2007.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- c) de continuer à renforcer le mécanisme grâce auquel les corrections financières, les retraits de financement ou les recouvrements sont censés corriger les erreurs survenues, et de prendre les mesures nécessaires pour que l'incidence puisse être démontrée dans la pratique.

2.36. Dans les domaines politiques où les États membres sont légalement tenus de soumettre chaque année des rapports, par exemple des résumés annuels et des déclarations préalables, la Commission devrait veiller à en tirer le meilleur profit possible. Il conviendrait également de prêter une attention particulière aux initiatives spontanées des États membres (sous la forme de déclarations nationales) ou des institutions supérieures de contrôle, de manière à obtenir des informations supplémentaires pouvant s'avérer pertinentes pour garantir la légalité et la régularité des dépenses financées sur le budget communautaire.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

S'agissant de la politique de cohésion, les règlements des Fonds ont été modifiés en mai 2009, de manière à autoriser l'utilisation des taux et montants forfaitaires ainsi que des barèmes standard de coûts unitaires dès la mise en œuvre des programmes 2007-2013. La Commission a fortement encouragé les États membres à appliquer ces options simplifiées en matière de coûts. En juillet 2009, elle a présenté d'autres propositions pour la simplification du cadre réglementaire relatif à la période 2007-2013.

- c) Le plan d'action pour le renforcement de la fonction de surveillance de la Commission dans le contexte des actions structurelles a abordé à la fois les causes et les effets du taux d'erreur élevé constaté par la Cour dans les dépenses au titre des actions structurelles. La Commission estime que le mécanisme de corrections financières a été renforcé, ce que confirment le nombre et le niveau des suspensions et des corrections financières appliquées en 2008. De plus, la stratégie de clôture de la Commission pour la période 2000-2006 visera principalement à ramener le taux d'erreur résiduel à des niveaux acceptables. La Commission poursuivra ses efforts, et elle a demandé aux États membres de renforcer les procédures de recouvrement et de compte rendu en 2009. Elle a également affiné les dispositions réglementaires régissant l'établissement des rapports annuels sur les corrections financières pour la période 2007-2013.

La correction des erreurs systématiques devrait s'intensifier en 2009 pour le domaine de la recherche.

2.36. La Commission poursuivra ses efforts pour améliorer la qualité et la valeur ajoutée des résumés annuels obligatoires. Elle continuera également à encourager les initiatives positives, comme la présentation en temps opportun des déclarations spontanées des autorités de gestion nationales, qui sont une source d'assurance quant à la régularité des dépenses de l'UE. La Commission a également accueilli favorablement et encouragé les actions conjointes des institutions supérieures de contrôle des États membres visant à mettre en commun savoir faire et expériences. Cependant, comme l'indique la Cour dans son avis n° 6/2007 concernant les résumés annuels et les déclarations nationales, les informations fournies dans ce contexte ne peuvent avoir une incidence qu'à la condition qu'elles se caractérisent par une étendue, une approche et un calendrier comparables et appropriés.

CHAPITRE 3

Gestion budgétaire

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	3.1
Observations	3.2-3.12
Objectifs atteints par le recours au mécanisme des budgets rectificatifs	3.2-3.4
Mise en œuvre des programmes	3.5-3.6
Dépenses relevant des politiques de cohésion	3.5-3.6
Le plan européen pour la relance économique	3.7-3.8
Engagements budgétaires restant à liquider («RAL»)	3.9-3.12
Conclusions et recommandations	3.13-3.15

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 2008. Il aborde en particulier la problématique du taux d'exécution budgétaire, la mise en œuvre des programmes communautaires — notamment des dépenses relevant des politiques de cohésion de l'UE — et les budgets rectificatifs, ainsi que le volume des engagements budgétaires restant à liquider.

OBSERVATIONS

Objectifs atteints par le recours au mécanisme des budgets rectificatifs

3.2. Les crédits budgétaires arrêtés pour 2008 (budget voté et budgets rectificatifs) s'élevaient, avec les reports de 2007, à 132,3 milliards d'euros pour les crédits d'engagement et à 117 milliards d'euros pour les crédits de paiement, soit une augmentation de 4,7 % et 1,7 % respectivement par rapport au budget définitif de 2007 ⁽¹⁾. Globalement, le total des crédits budgétaires d'engagement de l'exercice est inférieur de 2,2 milliards d'euros au plafond du cadre financier, alors que les crédits de paiement sont restés inférieurs de 14,0 milliards d'euros au plafond (voir *illustrations graphiques III* et *IV* de l'*annexe I*).

3.3. Les dix budgets rectificatifs adoptés au cours de l'exercice se sont soldés par une baisse globale de 1,4 milliard d'euros des crédits pour engagements et une réduction de 4,6 milliards d'euros des crédits pour paiements. La réduction tient essentiellement au fait que les dépenses ont été inférieures aux prévisions dans les domaines des politiques de cohésion (4,5 milliards d'euros) et des relations extérieures (0,3 milliard d'euros). Réduire les crédits pour paiements au moyen de budgets rectificatifs est signe de bonne gestion financière, car cela permet de s'adapter aux changements et de réduire d'autant l'excédent budgétaire ⁽²⁾ (et, notamment, de reverser plus rapidement des ressources propres aux États membres).

3.4. La Commission élabore une série de documents contenant, entre autres, les informations suivantes sur l'exécution du budget des Communautés européennes ⁽³⁾:

⁽¹⁾ Hors recettes affectées 2008. Les recettes affectées comprennent, entre autres, les remboursements provenant du recouvrement de montants versés par erreur et réaffectés à leur ligne budgétaire d'origine, les contributions des membres de l'AELE en renforcement de lignes budgétaires spécifiques ou les recettes provenant de tiers, lorsque des conventions impliquant une contribution financière aux activités de l'UE ont été conclues.

⁽²⁾ 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.

⁽³⁾ Des informations détaillées sur l'exécution budgétaire en 2008 sont fournies dans la partie II des comptes annuels des Communautés européennes, exercice 2008, ainsi que dans les documents de la Commission européenne (DG Budget) suivants: «rapport sur la gestion budgétaire et financière — exercice 2008» et rapport relatif à l'analyse de l'exécution budgétaire des Fonds structurels et de cohésion en 2008 (*Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2008*).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- fin 2008, l'excédent budgétaire (1,8 milliard d'euros) était pratiquement resté au même niveau qu'en 2007 (1,5 milliard d'euros),
- en 2008, les taux d'exécution, tant pour les engagements que pour les paiements, à savoir 99 % et 97 % respectivement (après budgets rectificatifs), sont restés élevés, à des niveaux similaires à ceux de l'année 2007, la première de la nouvelle période de programmation (96 % et 98 %),
- des crédits de paiement inutilisés d'un montant de 2,1 milliards d'euros (hors recettes affectées, voir note 1 de bas de page) n'ont pas été annulés, mais reportés de 2008 à 2009, ce qui correspond à un niveau supérieur à celui de 2007 (1,2 milliard d'euros),
- dans le domaine de la cohésion ⁽⁴⁾ [qui relève des titres 04, 05, 11 et 13 ⁽⁵⁾], la baisse des crédits de paiement de 4,5 milliards d'euros s'est traduite par un taux d'exécution final de 99 % (sans l'adoption du neuvième budget rectificatif, ce taux aurait été de 88 %),
- les prévisions de paiements des États membres résultant d'engagements contractés entre 2000 et 2006 se sont améliorées au cours des trois dernières années. Globalement, la surestimation est passée de 33 % en 2006 à 18 % en 2007 et à 16 % en 2008. S'agissant des engagements contractés pendant la période de programmation actuelle (2007-2013), la surestimation des paiements était de 27 % en 2008.

Mise en œuvre des programmes***Dépenses relevant des politiques de cohésion***

3.5. S'agissant des programmes des Fonds structurels pour la période 2000-2006, l'exécution des crédits de paiement pour 2008 s'est avérée bien plus élevée que prévu. Au lieu des 16,3 milliards d'euros estimés, les paiements se sont élevés à 24,0 milliards d'euros. La première estimation était fondée sur l'hypothèse que le nombre de demandes de paiement diminuerait en 2008, étant donné que le délai $n + 2$ ⁽⁶⁾ ne s'appliquait pas et qu'aucun nouvel engagement n'a été contracté depuis 2006. Or, la baisse prévue ne s'est pas produite.

⁽⁴⁾ Le terme de «cohésion», dans son acception de «domaine politique» (voir chapitre 6), a été introduit pour la période de programmation 2007-2013 et couvre les Fonds structurels (Fonds européen de développement régional et Fonds social européen) et le Fonds de cohésion. Avant cela (pour la période de programmation 2000-2006), les Fonds structurels comprenaient le Fonds européen de développement régional et le Fonds social européen, ainsi que le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «orientation», et l'Instrument financier d'orientation de la pêche. Le Fonds de cohésion, pourvu d'une base juridique distincte, n'était pas considéré comme un Fonds structurel. Étant donné que le présent chapitre porte sur les différentes périodes de programmation, les deux expressions — «domaine de la cohésion» et «Fonds structurels» — sont employées intentionnellement.

⁽⁵⁾ 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.

⁽⁶⁾ Le délai $n + 2$ prévoit le dégagement automatique de la totalité des fonds qui n'auraient pas été déboursés dans les deux ans suivant l'année de l'affectation.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.6. La présentation, par les États membres, des évaluations de conformité pour approbation par la Commission, condition préalable à un remboursement au titre des programmes de cohésion 2007-2013, a tardé (voir point 6.26). De ce fait, l'exécution des crédits de paiement s'est avérée bien plus faible que prévu (12,6 milliards d'euros). La quasi-totalité des paiements de 2008 pour la nouvelle période de programmation représentaient des premières avances.

3.6. Les États membres disposent de douze mois à compter de l'approbation des programmes pour présenter les évaluations de conformité. Dans la plupart des cas, ils ont attendu jusqu'à la fin de l'échéance pour transmettre ces documents et, parfois, la date limite était dépassée. Après réception des évaluations de conformité, la Commission a mené à bien ses procédures d'approbation dans les délais réglementaires.

Dans certains cas, les États membres n'avaient pas présenté de demandes de paiement intermédiaire, même lorsque les évaluations de conformité avaient déjà été approuvées. Cela témoigne de la lenteur de l'exécution de nombreux programmes sur le terrain.

Le plan européen pour la relance économique

3.7. Le 26 novembre 2008, la Commission a défini la structure d'un plan européen pour la relance économique, une réponse européenne commune à la crise financière et économique actuelle ⁽⁷⁾.

3.8. Dans le cadre de la contribution de l'UE à la relance, le plan proposait d'accélérer les paiements au titre des Fonds structurels. L'idée était de simplifier les critères de soutien du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen, de reprogrammer les dépenses et d'accélérer le paiement des avances dès le début de l'année 2009. Les États membres ont ainsi pu avoir plus rapidement accès à des avances du Fonds social européen pour un montant maximal de 1,8 milliard d'euros, ce qui a permis de renforcer les politiques actives du marché du travail, de réorienter le soutien sur les plus vulnérables et d'intensifier les mesures visant à développer les qualifications. Il était également prévu d'anticiper la mise à disposition d'un montant de 4,5 milliards d'euros supplémentaires à titre d'avances du FEDER pour financer la politique de cohésion. Afin de renforcer les interconnexions énergétiques et les infrastructures à large bande, la Commission envisage de dégager une enveloppe supplémentaire de 5 milliards d'euros pour la période 2009-2010. Ce paquet comprend un montant total de 3,98 milliards d'euros pour des investissements dans le captage et le stockage du dioxyde de carbone, dans des projets d'éoliennes offshore et dans les interconnexions énergétiques, et 1,02 milliard d'euros pour développer et moderniser l'internet à haut débit dans les communautés rurales et pour faire face aux nouveaux défis du secteur agroenvironnemental. Les implications budgétaires du plan de relance ne se feront sentir qu'à partir de 2009.

⁽⁷⁾ Communication de la Commission au Conseil européen — Un plan européen pour la relance économique [COM(2008) 800 final du 26 novembre 2008], modifiée par une proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière en ce qui concerne le cadre financier pluriannuel [COM(2009) 171 final du 8 avril 2009].

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Engagements budgétaires restant à liquider («RAL»)

3.9. 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 16,4 milliards d'euros (11,8 %) pour atteindre 155,0 milliards d'euros. Pour les seuls domaines politiques financés par des crédits dissociés⁽⁸⁾, le montant des engagements restant à liquider s'élevait à un total de 153,8 milliards d'euros, ce qui correspond à 1,8 année d'engagements ou à 2,3 années de paiements sur la base du taux d'exécution de 2008 dans les différents domaines politiques. Cependant, près de 80 % des engagements restant à liquider remontent à 2007 et 2008 et correspondent donc au cadre financier 2007-2013. La structure des engagements restant à liquider montre l'incidence 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 applicable tant dans le domaine des Fonds structurels que dans celui du Fonds de cohésion (règles « $n + 2$ »/« $n + 3$ »).

3.10. 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 plusieurs années avant que les paiements correspondants ne soient effectués. 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 d'engagements restant à liquider, ce même scénario se répétant chaque année.

3.9. Le niveau global des engagements restant à liquider correspond à environ deux années d'engagements, ce qui est un niveau normal pour les Fonds structurels.

⁽⁸⁾ Le budget distingue deux types de crédits: les crédits non dissociés et les crédits dissociés. Les crédits non dissociés servent à financer les opérations à caractère annuel, par exemple les dépenses administratives. Les crédits dissociés ont été mis en place pour gérer les opérations pluriannuelles, les paiements correspondants pouvant être effectués l'année de l'engagement et les années suivantes. Les crédits dissociés sont principalement utilisés pour les Fonds structurels et pour le Fonds de cohésion.

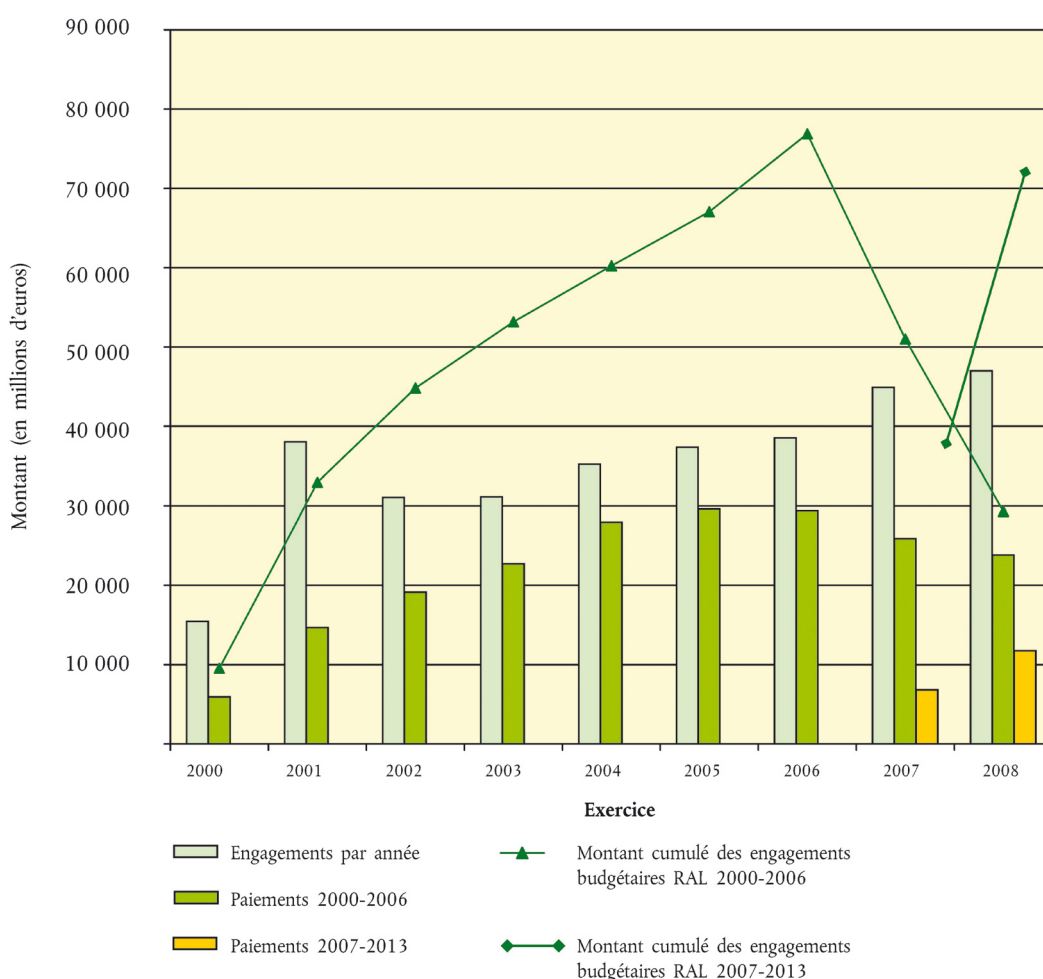
OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.11. La majeure partie des engagements restant à liquider concerne le domaine de la cohésion (voir **graphique 3.1**), où ils représentaient 103 milliards d'euros⁽⁹⁾ (environ 66 % du montant total), ce qui équivalait à 2,2 années d'engagements ou à 2,9 années de paiements au taux d'exécution de 2008. La grande majorité des engagements restant à liquider dans ce domaine (73,8 milliards d'euros) correspond à la période 2007-2013 en cours. Les engagements restant à liquider relatifs au cadre financier 2000-2006 représentent 29,3 milliards d'euros.

3.11. Le niveau des engagements restant à liquider dans le domaine de la cohésion est comparable à celui d'autres domaines comportant des crédits d'engagement dissociés (comme la recherche, les réseaux transeuropéens ou les actions extérieures). Comme l'explique la Cour au point 3.9, le financement pluriannuel de la politique de cohésion impose un système consistant à reporter aux années suivantes les engagements inutilisés. La discipline budgétaire est imposée par la règle du dégagement d'office (règle $n + 2/n + 3$), tel que l'a citée la Cour. Cette discipline est illustrée par le fait que les engagements restant à liquider concernent principalement les exercices 2007 et 2008, les années antérieures ayant déjà été soumises à la règle susmentionnée.

Graphique 3.1 — Évolution du montant cumulé des engagements restant à liquider («RAL») au titre des Fonds structurels pour la période 2000-2006 et dans le domaine de la cohésion pour la période 2007-2008⁽¹⁾



⁽¹⁾ Comprend également le Fonds de cohésion depuis le début de la période de programmation 2007-2013.

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

⁽⁹⁾ S'agissant de la cohésion, voir le «rapport sur la gestion budgétaire et financière — exercice 2008», p. 41.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.12. Sur le total des engagements inutilisés, quelque 13,4 % (20,9 milliards d'euros) concernaient le Fonds de cohésion, alors que celui-ci ne représentait que 6,2 % environ du montant total des crédits d'engagement autorisés pour 2008. Cela correspond à une augmentation de 2,8 milliards d'euros, soit quelque 15,5 %, par rapport à 2007. Les engagements budgétaires restant à liquider au titre du Fonds de cohésion représentent 1,4 année d'engagements et 4,9 années de paiements au taux d'exécution de 2008.

3.12. En vertu du cadre réglementaire régissant le Fonds de cohésion pour la période 2000-2006, il est mis fin aux paiements dès que le projet atteint 80 % de son budget (et non 95 % comme c'est le cas pour d'autres programmes des Fonds structurels). La majorité de ces projets a déjà atteint ce plafond, de sorte que le niveau élevé des engagements restant à liquider est une conséquence naturelle des dispositions réglementaires.

En outre, pour les projets relevant du Fonds de cohésion, il n'y a pas de dégagement d'office au cours de la période 2000-2006, contrairement aux autres Fonds structurels.

Pour la période 2007-2013, la programmation du Fonds de cohésion est parallèle à celle du FEDER et les règles en matière de dégagement d'office s'appliquent aux deux fonds, ce qui va réduire à l'avenir les engagements restant à liquider pour le Fonds de cohésion.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

3.13. Les taux d'exécution des dépenses sont restés à un niveau élevé en 2008. S'agissant de la politique de cohésion, les crédits de paiement initiaux ont été réduits de 4,5 milliards d'euros dans le cadre de budgets rectificatifs en raison d'un retard dans la mise en œuvre des nouveaux programmes 2007-2013.

3.13. Comme le fait observer la Cour au point 3.3, réduire les crédits pour paiements au moyen de budgets rectificatifs est signe de bonne gestion financière.

3.14. Les États membres ont amélioré leurs prévisions en matière de dépenses dans le domaine des Fonds structurels en réduisant le taux de surestimation.

3.14. Malgré l'amélioration des prévisions pour la période 2000-2006, le taux de surestimation pour la période 2007-2013 (les prévisions pour la première année ont été effectuées) était de 27 %.

3.15. S'agissant des crédits dissociés, les engagements budgétaires restant à liquider demeurent à un niveau très élevé, supérieur au total des crédits budgétaires d'engagement pour 2008. Cependant, la plupart des engagements budgétaires restant actuellement à liquider remontent à 2007 et 2008 et correspondent donc au cadre financier en cours. La Cour recommande à la Commission d'encourager les États membres à transmettre le plus rapidement possible le reste des documents relatifs aux évaluations de conformité des systèmes de gestion et de contrôle — tout en assurant une qualité suffisante de ces documents afin d'éviter d'autres retards au niveau des paiements intermédiaires et une nouvelle augmentation des engagements budgétaires restant à liquider.

3.15. Une grande partie des engagements restant à liquider («RAL») à la fin de 2008 correspond simplement à la différence entre les engagements sur la nouvelle période de programmation et les avances versées. Les paiements intermédiaires étant limités, le «RAL» a nécessairement augmenté.

La Commission a pris des mesures en 2008 et 2009 pour améliorer la procédure d'évaluation de conformité en envoyant des lettres de rappel tout en prenant des contacts et en organisant des réunions avec les États membres. De même, les dispositions réglementaires relatives au remboursement du préfinancement en l'absence de demande de paiements dans un délai de vingt-quatre mois, ainsi que l'application de la règle du dégagement d'office, vont imposer des contraintes aux États membres. Voir aussi la réponse au point 3.6.

Au 30 juin 2009, les rapports reçus et approuvés représentaient, au total, respectivement 93 % et 58 % des crédits de la période 2007-2013.

CHAPITRE 4

Recettes

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	4.1-4.9
Étendue de l'audit	4.3-4.9
Ressources propres traditionnelles	4.4-4.6
Ressources propres TVA et RNB	4.7-4.9
Régularité des opérations	4.10-4.12
Ressources propres traditionnelles	4.10-4.11
Ressources propres TVA et RNB	4.12
Efficacité des systèmes	4.13-4.28
Ressources propres traditionnelles	4.13-4.16
Ressource propre TVA	4.17-4.21
Suivi de l'application des directives TVA	4.18-4.19
Rapport prévu à l'article 12 du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil	4.20-4.21
Ressource propre RNB	4.22-4.28
Données RNB annuelles	4.22
Établissement des comptes nationaux dans les États membres	4.23-4.24
Réserves générales et spécifiques	4.25-4.27
Vérification des inventaires RNB dans les États membres	4.28
Conclusions et recommandations	4.29-4.36
Ressources propres traditionnelles	4.31-4.32
Ressource propre TVA	4.33-4.34
Ressource propre RNB	4.35-4.36

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

4.1. Le présent chapitre est consacré à l'appréciation spécifique de la Cour concernant les recettes. Les recettes du budget de l'Union européenne sont constituées de ressources propres et d'autres recettes. Comme le montre le **tableau 4.1**, les ressources propres sont de loin la principale source de financement des dépenses communautaires (89,4 %).

Tableau 4.1 — Recettes relatives à l'exercice 2008

Titre du budget	Type de recettes	Description	Recettes 2008 (millions d'euros)	%
1	Ressources propres traditionnelles (RPT)	Droits agricoles (chapitre 10)	1 278	1,0
		Cotisations «sucre» et «isoglucose» (chapitre 11)	708	0,6
		Droits de douane (chapitre 12)	15 297	12,6
1	Ressource propre TVA	Ressource TVA (taxe sur la valeur ajoutée) de l'exercice courant (chapitre 13)	17 966	14,8
1	Ressource propre RNB	Ressource RNB (revenu national brut) de l'exercice courant (chapitre 14)	73 015	60,1
1	Correction des déséquilibres budgétaires	Correction en faveur du Royaume-Uni (chapitre 15)	385	0,3
		TOTAL DES RESSOURCES PROPRES	108 649	89,4
3		Excédents, soldes et ajustements	4 174	3,4
4		Recettes provenant des personnes liées aux institutions et autres organismes communautaires	977	0,8
5		Recettes provenant du fonctionnement administratif des institutions	353	0,3
6		Contributions et restitutions dans le cadre des accords et programmes communautaires	5 564	4,6
7		Intérêts de retard et amendes	1 794	1,5
8		Opérations d'emprunt et de prêt	34	0,0
9		Recettes diverses	39	0,0
		TOTAL DES AUTRES RECETTES	12 935	10,6
Total des recettes de l'exercice			121 584	100,0

Source: Comptes annuels relatifs à l'exercice 2008.

4.2. Le 26 janvier 2009, le Conseil a adopté un règlement ⁽¹⁾ modifiant les modalités d'application de la nouvelle décision relative au système des ressources propres des Communautés européennes (2007/436/CE, Euratom) ⁽²⁾, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2009 avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2007. Dès lors que la procédure de ratification n'était pas encore achevée fin 2008, les contributions des États membres fondées sur la TVA et sur le RNB pour les années 2007 et 2008 ont été dûment recalculées en 2009.

⁽¹⁾ Règlement (CE, Euratom) n° 105/2009 du Conseil du 26 janvier 2009 modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 portant application de la décision 2000/597/CE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés (JO L 36 du 5.2.2009, p. 1).

⁽²⁾ JO L 163 du 23.6.2007, p. 17.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Étendue de l'audit

4.3. La Cour a sélectionné un échantillon statistique représentatif de 60 ordres de recouvrement provenant des registres des encaissements de toutes les recettes de la Commission et a examiné la régularité des opérations au niveau de la Commission (voir **annexe 4.1**). L'audit a comporté un suivi de certaines constatations antérieures (voir **annexe 4.2**). Les travaux d'audit supplémentaires réalisés par la Cour sont décrits aux points 4.4 à 4.8.

Ressources propres traditionnelles

4.4. 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 procédé à une évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance dans trois États membres ⁽³⁾ et a examiné leurs systèmes de comptabilisation des ressources propres traditionnelles. Les auditeurs ont contrôlé un échantillon aléatoire de 30 déclarations d'importation dans chacun de ces trois États membres.

4.6. La Cour a évalué les systèmes de contrôle et de surveillance à la Commission, y compris les contrôles effectués par celle-ci dans les États membres. Elle a examiné les comptes relatifs aux ressources propres traditionnelles et analysé les flux des droits afin d'obtenir une assurance raisonnable quant à l'intégralité et à l'exactitude des montants enregistrés. Le rôle de supervision du CCRP ⁽⁴⁾ a également été évalué.

Ressources propres TVA et RNB

4.7. Les ressources propres TVA et RNB sont des contributions résultant de l'application de taux uniformes à l'assiette virtuellement harmonisée de la TVA ou au RNB des États membres, établies conformément aux règles communautaires. Ces deux types de ressources propres reposent sur des statistiques macroéconomiques dont les données sous-jacentes ne peuvent être contrôlées directement. C'est pourquoi l'audit 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.

⁽³⁾ République tchèque, Grèce et Pays-Bas.

⁽⁴⁾ Comité consultatif des ressources propres: article 20 du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil (JO L 130 du 31.5.2000, p. 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.8. L'audit a également permis d'évaluer 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 calculées et perçues, ainsi que le rôle des comités CCRP et RNB ⁽⁵⁾. En outre, la Cour a examiné les systèmes de contrôle et de surveillance des instituts nationaux de statistique (INS) utilisés pour établir les comptes nationaux dans quatre États membres ⁽⁶⁾.

4.9. La ressource fondée sur le RNB sert à équilibrer le budget. Toute sous-estimation du RNB pour un État membre particulier — même si elle n'a globalement aucune incidence sur les ressources propres RNB — entraîne une augmentation des contributions des autres États membres jusqu'à ce que le problème soit détecté et corrigé.

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

Ressources propres traditionnelles

4.10. Les ressources propres traditionnelles sont constatées et perçues par les États membres. Ceux-ci versent les trois quarts de ces montants à la Communauté et retiennent les 25 % restants à titre de frais de perception. Chaque État membre adresse à la Commission un relevé mensuel des droits constatés (le relevé de la comptabilité «A») ainsi qu'un relevé trimestriel (de comptabilité «B») des droits constatés qui ne figurent pas dans le premier relevé ⁽⁷⁾.

4.11. La Cour estime que, globalement, les déclarations des États membres à la Commission sont exemptes d'erreurs significatives.

Ressources propres TVA et RNB

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

EFFICACITÉ DES SYSTÈMES

Ressources propres traditionnelles

4.13. Les contrôles sur place effectués par la Cour ont permis de confirmer le bon fonctionnement d'ensemble des systèmes de contrôle et de surveillance audités relatifs aux douanes et à la comptabilité des ressources propres traditionnelles.

⁽⁵⁾ Article 4 du règlement (CE, Euratom) n° 1287/2003 du Conseil: «règlement RNB» (JO L 181 du 19.7.2003, p. 1).

⁽⁶⁾ Belgique, Italie, Luxembourg et Pologne.

⁽⁷⁾ 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 cette comptabilité séparée (comptabilité «B»).

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.14. Comme les années précédentes, la Cour a cependant mis au jour des problèmes liés à la comptabilité B, et, bien qu'ils ne soient pas suffisamment significatifs pour affecter la conclusion générale, il conviendrait d'y remédier:

- constatation et perception tardives des droits, bien que les autorités douanières ⁽⁸⁾ aient eu connaissance des montants dus et de l'identité des débiteurs,
- absence d'instructions nationales ⁽⁹⁾ permettant d'estimer le montant des créances dont le recouvrement s'avère improbable.

4.15. Par ailleurs, dans un précédent rapport annuel ⁽¹⁰⁾, la Cour faisait observer que la fréquence des contrôles physiques des marchandises importées était très faible. La Commission a répondu que cela était compensé par des «vérifications ultérieures fondées sur des audits». Cependant, la Cour a critiqué la fréquence de tels audits fondés sur des contrôles après dédouanement dans plusieurs États membres ⁽¹¹⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.14. Étant donné que la comptabilité B est bien souvent tenue au niveau local par les différents bureaux de douane et qu'elle contient généralement des cas complexes de recouvrement a posteriori de droits de douane, un examen de la comptabilité B visant à détecter et corriger l'une ou l'autre erreur dans les comptes figurait parmi les thèmes retenus par la Commission pour ses visites de contrôle en 2008, ainsi qu'en 2009. En effet, l'examen de la comptabilité B a toujours constitué un thème général pour les visites de contrôle de la Commission au fil des années. Cet examen a eu lieu dans tous les États membres. Par ailleurs, en 2007, la Commission a fourni aux États membres des orientations spécifiques sur la comptabilité B afin de les sensibiliser davantage à la bonne utilisation de cette dernière.

- La Commission assurera le suivi de ces constatations avec les États membres concernés. Des intérêts de retard seront réclamés en cas de mise à disposition tardive des ressources propres au budget de l'UE.
- La recommandation de la Cour visant à faire établir une procédure formelle fera l'objet d'un suivi avec les deux États membres en question.

4.15. En vertu du cadre juridique communautaire, il incombe aux États membres eux-mêmes de définir leurs stratégies de contrôle visant à sauvegarder les intérêts financiers de l'UE dans le domaine des ressources propres traditionnelles. Toutefois, toutes les activités de contrôle doivent être axées sur les risques réels définis à l'aide de méthodes d'analyse de risque appropriées, ce qui favorise l'obtention des meilleurs résultats avec un usage optimal des ressources. Les opérations et les opérateurs à haut risque doivent être principalement visés, tandis que les opérateurs présentant un risque faible ou moyen doivent faire l'objet d'une couverture raisonnable.

Pour 2009, la Commission a retenu comme thème général pour ses visites les stratégies de contrôle des États membres en matière de ressources propres traditionnelles. Au cours de ces visites, elle examine la stratégie de contrôle mise en place, le recours à l'analyse de risque dans la formulation des programmes de contrôle, la mise en œuvre des programmes de contrôle et la qualité des contrôles effectués a posteriori.

⁽⁸⁾ République tchèque, Grèce et Pays-Bas.

⁽⁹⁾ République tchèque et Grèce.

⁽¹⁰⁾ Point 4.18 (note 21 de bas de page) du rapport annuel relatif à l'exercice 2006.

⁽¹¹⁾ Point 3.15 du rapport annuel relatif à l'exercice 2004, point 4.22 du rapport annuel relatif à l'exercice 2005, point 4.18 (note 23 de bas de page) du rapport annuel relatif à l'exercice 2006 et point 4.19 du rapport annuel relatif à l'exercice 2007.

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.16. En 2008, l'institution supérieure de contrôle (ISC) de l'un de ces États membres a publié un rapport ⁽¹²⁾ contenant des constatations similaires à celles de la Cour, ainsi qu'une critique du système de contrôle des importations passibles de droits dans ce même État membre. Ce rapport met notamment en évidence:

- le fait que, bien que l'autorité douanière ait réussi à faciliter les échanges commerciaux, elle doit encore développer l'expertise et les ressources nécessaires à la réalisation des contrôles documentaires qu'elle effectue,
- le fait que le nombre de contrôles après dédouanement baisse et que leur qualité soit inégale, alors que la quantité d'erreurs détectées dans ce cadre est en augmentation,
- la nécessité de fixer des objectifs et d'établir des normes concernant la fréquence et la qualité de ces audits, de manière à garantir un contrôle fiscal et l'intégrité du régime.

La Cour note que de tels rapports des ISC représentent un moyen supplémentaire d'assurer la sauvegarde des intérêts financiers de la Communauté.

Ressource propre TVA

4.17 Les réserves constituent un dispositif permettant à la Commission 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. En 2008, 41 réserves ont été émises et 15 ont été levées, ce qui porte le nombre de réserves pendantes à 163 à la fin de l'exercice (voir **tableau 4.2**), dont 34 se rapportent à des exercices antérieurs à 2000. Sur les 15 réserves levées en 2008, aucune ne concerne les trois exercices les plus éloignés dans le temps, à savoir 1989, 1993 et 1995. La Commission ne dispose toujours d'aucun moyen efficace pour faire en sorte que les États membres fournissent des informations adéquates en temps utile, ce qui lui permettrait de lever les réserves pendantes sur les ressources propres provenant de la TVA.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.16. La Commission a déjà fait des constatations similaires avec l'État membre concerné après deux visites de contrôle en 2006 et une en 2008, et le suivi de ces constatations est en cours. L'ensemble de la stratégie de contrôle de l'État membre sera examiné lors de la visite de 2009. À cette occasion, les constatations issues du rapport de l'institution supérieure de contrôle (ISC) seront prises en considération et la visite aura notamment pour but de déterminer si des mesures correctrices ont été adoptées à la suite de ces constatations.

La Commission se félicite de l'action des services nationaux d'audit, en particulier dans le domaine des ressources propres traditionnelles. Lors de ses visites de contrôle, la Commission consulte, s'ils sont disponibles, les rapports nationaux d'audit afin de compléter son évaluation.

4.17. En 2008, la Commission a lancé une nouvelle initiative visant à améliorer la gestion anticipative des réserves, sur la base d'une série de critères objectifs. Les réunions de gestion entre la Commission et les États membres qui sont organisées dans ce contexte se sont révélées être un outil efficace, non seulement pour réduire le nombre de réserves qualifiées de significatives, notamment celles qui sont pendantes pendant plus de cinq ans, mais aussi pour améliorer les échanges d'informations entre la Commission et les États membres en cause. Les résultats obtenus jusqu'ici ont à présent un effet notable sur le nombre de réserves pendantes depuis longtemps et justifient la poursuite de cette nouvelle approche.

⁽¹²⁾ National Audit Office/Royaume-Uni: HM Revenue and Customs: The Control and Facilitation of Imports (7 novembre 2008) (http://www.nao.org.uk/publications/0708/hmrc_import_control.aspx).

Tableau 4.2 — Réserves concernant la TVA au 31 décembre 2008

États membres	Nombre de réserves pendantes au 31.12.2007	Réserves émises en	Réserves levées en 2008	Nombre de réserves pendantes au 31.12.2008	Année la plus éloignée sur laquelle ont porté les réserves
Belgique	8	0	0	8	1989
Danemark	0	0	0	0	
Allemagne	18	0	0	18	1999
Grèce	10	0	0	10	1998
Espagne	6	1	4	3	2001
France	4	0	0	4	1993
Irlande	12	5	1	16	1998
Italie	14	3	3	14	1995
Luxembourg	1	2	1	2	2004
Pays-bas	2	3	0	5	2002
Autriche	8	3	0	11	1995
Portugal	7	2	0	9	1996
Finlande	7	3	2	8	1995
Suède	9	0	0	9	1995
Royaume-Uni	5	1	2	4	1998
Chypre	3	0	0	3	2004
Rép. Tchèque	1	8	1	8	2004
Estonie	0	9	1	8	2004
Lettonie	1	1	0	2	2004
Lituanie	2	0	0	2	2004
Hongrie	5	0	0	5	2004
Malte	6	0	0	6	2004
Pologne	3	0	0	3	2004
Slovaquie	5	0	0	5	2004
Slovénie	0	0	0	0	
Bulgarie	0	0	0	0	
Roumanie	0	0	0	0	
Total	137	41	15	163	
EU-15	111	23	13	121	
EU-10	26	18	2	42	

Source: Commission européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Suivi de l'application des directives TVA

4.18. La DG Fiscalité et union douanière (TAXUD) est responsable de la bonne application des directives sur la TVA et est censée contrôler leur transposition dans la législation nationale ainsi que la conformité des mesures nationales d'exécution mises en place par les États membres. En 2008, deux directives TVA ⁽¹³⁾ sont entrées en vigueur. Toutefois, la DG TAXUD n'a pas contrôlé la totalité des mesures nationales de transposition relatives à ces deux directives. Une transposition incorrecte ou incomplète pourrait avoir une incidence sur le montant de la TVA perçue et, par suite, sur le montant des ressources propres. Cela pourrait également altérer le fonctionnement du marché unique.

4.19. Lorsque la Commission estime qu'un État membre manque aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive TVA, elle peut saisir la Cour de justice ⁽¹⁴⁾. En 2008, elle l'a fait à trois reprises ⁽¹⁵⁾, l'un de ces cas pourrait entraîner une réduction des ressources propres provenant de la TVA. En l'occurrence, plus de quatre ans se sont écoulés entre l'enregistrement dans le registre unique des violations potentielles et l'envoi de la lettre de saisine à la Cour de justice par la Commission en 2008, et plus de vingt mois ont passé entre l'enregistrement de la plainte et l'envoi de la lettre de mise en demeure ⁽¹⁶⁾.

4.18. La Commission assure un suivi régulier de la législation relative à la TVA dans les États membres, tout en prenant les mesures qui conviennent.

En ce qui concerne les deux directives TVA, qui sont entrées en vigueur en 2008, la première ⁽¹⁾ prévoit pour les États membres la possibilité, mais pas l'obligation, d'adopter des dispositions nationales qui dérogent aux règles normales inscrites dans la directive TVA afin de lutter contre la fraude fiscale ou l'évasion fiscale. Ces mesures, qui doivent être communiquées au comité de la TVA, auront, si elles sont adoptées, une incidence positive sur les ressources propres TVA. La deuxième ⁽²⁾ n'introduit pas de changements notables dans la législation en vigueur; ses amendements substantiels sont énumérés de manière exhaustive à l'article 412 et ont fait l'objet d'un suivi approprié dans les États membres concernés.

4.19. La Commission reconnaît la durée extrêmement longue du cas mentionné, qui était toutefois particulièrement complexe.

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 outre, la Commission a modifié ses procédures l'an dernier 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. Cela permet de faire avancer les dossiers dès que l'analyse des informations nouvelles est achevée. Lorsqu'une incidence potentielle sur les ressources propres traditionnelles est constatée, la Commission prend des mesures appropriées en émettant des réserves.

⁽¹³⁾ Directive 2006/69/CE du Conseil (JO L 221 du 12.8.2006, p. 9) et directive 2006/112/CE du Conseil (JO L 347 du 11.12.2006, p. 1) (directive TVA).

⁽¹⁴⁾ Après la procédure en manquement: article 226 du traité instituant la Communauté européenne.

⁽¹⁵⁾ Affaire n° 2004/4282 (Finlande), qui pourrait mener à une réduction des ressources propres provenant de la TVA; Affaires n°s 2005/4756 (Royaume-Uni) et 2005/5051 (France), sans incidence. Voir également l'**annexe 4.2** qui présente le suivi d'une observation similaire concernant l'exercice 2007.

⁽¹⁶⁾ Le délai maximal fixé par la Commission est de douze mois [voir COM(2002) 141].

⁽¹⁾ Directive 2006/69/CE du Conseil (JO L 221 du 12.8.2006, p. 9).

⁽²⁾ Directive 2006/112/CE du Conseil (JO L 347 du 11.12.2006, p. 1) (la directive TVA).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Rapport prévu à l'article 12 du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil

4.20. La Commission a présenté le sixième rapport⁽¹⁷⁾ au titre de l'article 12 en novembre 2008, alors que le délai était fixé à fin 2007. L'objectif principal de ce rapport est de permettre à la Commission, conjointement avec les États membres concernés, de déterminer si des améliorations peuvent être apportées pour accroître l'efficacité des procédures d'enregistrement des assujettis, de détermination et de recouvrement de la TVA, ainsi que des systèmes de contrôle de cette taxe.

4.21. Le sixième rapport comportait un jugement critique sur l'utilité des rapports précédents. Il indiquait en conclusion que l'autorité budgétaire n'avait répondu à aucune des questions soulevées dans ces rapports et ne les avait pas non plus discutées. Par ailleurs, la Commission n'a pu collecter que peu d'éléments probants, voire aucun, attestant que les recommandations formulées aient directement entraîné quelque changement que ce soit dans les États membres. La TVA perçue constitue le point de départ pour évaluer le montant en matière des ressources propres provenant de la TVA dû par les États membres.

Ressource propre RNB**Données RNB annuelles**

4.22. Suite à la notification des données RNB relatives à 2008 par les États membres à la Commission, le comité RNB a estimé, en tenant dûment compte des réserves existantes⁽¹⁸⁾, que les données des États membres de l'EU-15 étaient adaptées à une utilisation aux fins des ressources propres. Le comité RNB n'a pas été en mesure d'émettre un avis sur les données concernant les États membres de l'EU-12, qui sont susceptibles d'être modifiées ou font l'objet de réserves, parce que l'analyse des inventaires RNB⁽¹⁹⁾ est encore en cours (voir points 4.25 et 4.26).

⁽¹⁷⁾ Article 12 du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil du 29 mai 1989 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée (JO L 155 du 7.6.1989, p. 9), en vertu duquel la Commission est tenue de présenter tous les trois ans au Parlement et au Conseil un rapport sur les procédures d'enregistrement des assujettis ainsi que de détermination et de recouvrement de la TVA appliquées dans les États membres, ainsi que des modalités et résultats de leurs systèmes de contrôle dans le domaine de cette taxe. Les États membres doivent informer la Commission concernant ces procédures.

⁽¹⁸⁾ L'article 10, paragraphe 7, du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil dispose 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. Ces points sont connus sous le nom de «réserves».

⁽¹⁹⁾ Conformément aux dispositions de l'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 [...]».

4.20. Le retard dans l'établissement du rapport était dû à la communication tardive des données par certains États membres et à une réflexion stratégique quant à la teneur du document.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Établissement des comptes nationaux dans les États membres

4.23. La Cour a examiné, dans quatre États membres, les éléments clés des systèmes de contrôle et de surveillance sous-jacents au processus d'établissement des données RNB communiquées en 2008 et a relevé des déficiences dans la documentation des procédures appliquées pour produire ces données. Elle a également constaté que les contrôles de la qualité des statistiques n'étaient pas systématiquement documentés et que les systèmes sous-jacents à la production de statistiques ne faisaient pas toujours l'objet d'une évaluation.

4.24. La Cour reste d'avis ⁽²⁰⁾ que les différences entre les systèmes de contrôle et de surveillance des INS peuvent compromettre la comparabilité, la fiabilité et l'exhaustivité des comptes nationaux.

4.23. La Commission a pris note des déficiences, en termes de documentation et d'évaluation, que mentionne la Cour au sujet des systèmes de contrôle et de surveillance dans quatre États membres. Elle tiendra compte de ces observations dans le cadre de ses travaux de vérification des données RNB relatives à ces pays.

4.24. La Commission considère que la fiabilité des comptes nationaux dépend principalement des méthodes et des sources statistiques spécifiques utilisées et elle a fondé son approche de validation des données RNB sur la vérification et l'amélioration de ces méthodes et de ces sources. Des systèmes de contrôle et de surveillance bien conçus dans les offices statistiques nationaux des États membres peuvent contribuer à cerner les risques de survenance d'erreurs et à les atténuer.

La Commission a tenu compte des observations de la Cour sur les systèmes de contrôle et de surveillance. En particulier, le comité RNB examine ces systèmes depuis 2006. Des questions spécifiques (3 et 4) sur la description et l'évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance ont été ajoutées dans le questionnaire actualisé de la Commission sur l'évaluation de l'inventaire RNB (document GIAQ GNIC/081 d'avril 2007). Une description plus détaillée des procédures des États membres est requise dans les lignes directrices révisées pour l'inventaire RNB (GNIC/053 rév. 2). La Commission continuera à promouvoir le partage des meilleures pratiques en la matière entre les pays, notamment en organisant un séminaire en décembre 2009.

Réserves générales et spécifiques

4.25. Des réserves générales ⁽²¹⁾ avaient été émises fin 2008 concernant les données RNB des États membres de l'EU-15 pour la période allant de 2002 à 2004, dans l'attente d'une analyse des inventaires RNB mis à jour. Les réserves générales concernant les États membres de l'EU-10 ont été émises en juin 2008 et portent sur les données RNB des années 2004 à 2006.

4.26. Début 2008, 25 réserves spécifiques ⁽²²⁾ RNB relatives à la période 1995-2001 étaient pendantes. En 2008, la Commission en a levé 15, laissant ainsi un solde de 10 réserves pendantes ⁽²³⁾ à la fin de l'exercice.

4.26. Six réserves spécifiques ont été levées en juillet 2009, ce qui ramène le solde à quatre au 10 juillet 2009.

⁽²⁰⁾ Voir points 3.47 à 3.49 du rapport annuel relatif à l'exercice 2004. Voir également points 4.23 à 4.25 du rapport annuel relatif à l'exercice 2005.

⁽²¹⁾ Une réserve d'ordre général couvre la totalité des données d'un État membre.

⁽²²⁾ Une réserve spécifique porte sur des éléments distincts de l'inventaire RNB.

⁽²³⁾ Ces dernières concernent la Grèce et le Royaume-Uni et portent soit sur des sources dépassées sous-jacentes à certaines estimations, soit sur des aspects méthodologiques ou concernant l'établissement des données RNB.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.27. Dans le cadre du contrôle sur place de la documentation fournie par les INS, la Cour a constaté que, pour deux des réserves levées par la Commission en 2008, les informations à l'appui des modifications apportées au calcul des ressources propres fondées sur le RNB n'étaient pas toutes disponibles. Dans un cas, l'évaluation de l'expert utilisée pour estimer l'une des composantes d'un compte national n'était pas documentée, et dans le second, les données fournies à la Commission n'étaient pas entièrement étayées par des statistiques sous-jacentes, empêchant ainsi d'assurer une piste d'audit complète. Comme en 2007 ⁽²⁴⁾, la Cour a observé que les travaux de la Commission visant à permettre la levée des réserves n'ont impliqué ni contrôles sur pièces pour confirmer l'exactitude des informations fournies par les États membres par comparaison avec des sources externes, ni contrôles sur place pour confirmer les agrégats des comptes nationaux modifiés.

Vérification des inventaires RNB dans les États membres

4.28. Fin 2008, la Commission avait reçu les inventaires mis à jour ou nouveaux ⁽²⁵⁾ et avait effectué des visites de contrôle dans 16 États membres. Une vérification directe des agrégats RNB a été effectuée dans six cas. Toutefois, en l'absence d'orientations internes approuvées sur la manière de mettre en œuvre une telle approche de contrôle, comme des critères de sélection des composantes du RNB à vérifier, le risque existe que la vérification directe n'ait pas été réalisée de manière cohérente dans ces États membres. En outre, la Commission n'avait pas encore évalué les systèmes de contrôle et de surveillance utilisés dans les INS pour l'établissement des comptes nationaux.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

4.29. Sur la base de ses travaux d'audit, 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

pour l'exercice clos le 31 décembre 2008 sont exempts d'erreurs significatives.

4.27. La Commission considère que les contrôles sur pièces qu'elle a effectués en 2008 ont procuré suffisamment d'informations pour lever les deux réserves spécifiques mentionnées, tenant également compte du fait que les montants en cause ne sont pas élevés. Ces contrôles sur pièces ont notamment consisté, dans l'un des cas, à faire appel à un avis d'expert et, dans l'autre, à effectuer des contrôles de cohérence. Pour les cas dans lesquels les réserves ont été levées, les contrôles sur pièces de la Commission n'ont pas démontré la nécessité d'organiser des missions sur place, ni la nécessité d'une comparaison avec d'autres sources ou des statistiques sous-jacentes. La Commission poursuivra ses efforts pour améliorer davantage encore la documentation des contrôles qu'elle a effectués.

4.28. La Commission a commencé les vérifications directes en 2007. Sur la base de cette expérience et des compétences spécifiques de son personnel, un projet d'orientations a été élaboré et mis à la disposition du personnel en septembre 2008. Ces orientations ont été examinées et approuvées par le comité RNB en avril 2009. Eu égard aux spécificités des méthodes et sources relatives aux comptes nationaux employées dans les différents États membres, une approche de vérification directe ne peut être appliquée que si elle est adaptée à la situation de chaque pays. Sur la base des compétences spécifiques de son personnel dans ce domaine, la Commission n'a pas constaté d'incohérences dans les diverses manières d'appliquer son approche de la vérification directe. Elle évalue en permanence les méthodes et les sources statistiques des États membres sur lesquelles repose son approche de la vérification directe. En outre, elle évalue les systèmes de contrôle et de surveillance dans les INS de la manière décrite dans la réponse au point 4.24.

⁽²⁴⁾ Point 4.35 du rapport annuel relatif à l'exercice 2007.

⁽²⁵⁾ À l'exception de la Bulgarie et de la Roumanie, pour qui le délai est fixé au 31 décembre 2009, le Luxembourg et l'Autriche n'ont pas encore transmis leurs tableaux de processus.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.30. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les systèmes de contrôle et de surveillance sont efficaces lorsqu'il s'agit de garantir la régularité des recettes (voir **annexe 4.1**). Toutefois, la Cour attire l'attention sur les faiblesses qui, bien qu'elles n'affectent pas de manière significative l'efficacité des systèmes dans leur ensemble, nécessitent l'adoption des mesures décrites ci-après.

Ressources propres traditionnelles

4.31. Les audits continuent de mettre au jour des problèmes concernant l'utilisation de la comptabilité B; c'est pourquoi la Cour recommande que la Commission poursuive ses efforts pour faire en sorte qu'elle soit correctement utilisée, et surveille la constatation et le recouvrement des droits (point 4.14).

4.32. Compte tenu des insuffisances constatées en matière de stratégie de contrôle dans les rapports annuels précédents, la Cour recommande que la Commission prenne ces constatations en considération dans le cadre de ses visites de contrôle dans les États membres. Elle devrait notamment favoriser un juste équilibre entre les contrôles physiques des marchandises importées et les contrôles après dédouanement auprès des opérateurs. Ils devraient atteindre une fréquence et un niveau de qualité suffisants pour protéger les intérêts financiers de la Communauté (points 4.15 et 4.16).

Ressource propre TVA

4.33. La Commission ne dispose toujours d'aucun moyen efficace de garantir que les États membres fournissent des informations adéquates en temps utile lui permettant de lever les réserves pendantes pour le calcul des ressources propres provenant de la TVA. La Cour recommande que la Commission poursuive ses efforts⁽²⁶⁾ de manière à parvenir à une solution en accord avec les États membres concernés, afin que ces réserves puissent être levées le plus rapidement possible et que les corrections nécessaires soient apportées aux assiettes TVA des États membres en question (point 4.17).

4.31. *La comptabilité B nécessite des contrôles permanents, de sorte que la Commission poursuivra son action visant à vérifier que les États membres tiennent correctement cette comptabilité. 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.*

4.32. *Les stratégies de contrôle douanier des États membres dans leur ensemble sont examinées en 2009 lors des visites de contrôle des RPT, afin de pouvoir obtenir l'assurance que les contrôles effectués par leurs autorités douanières protègent de manière efficace et efficiente les intérêts financiers des Communautés.*

4.33. *La Commission a récemment instauré des réunions de gestion, qui constituent un outil efficace et efficient pour traiter les réserves méritant une attention particulière. Jusqu'ici, quatre réunions de ce type ont eu lieu et d'autres sont prévues. Les résultats (15 réserves levées), qui auront un effet notable à compter de 2009 sur le nombre de réserves pendantes depuis longtemps, justifient la poursuite de cette approche, qui a également pour retombée positive une efficacité accrue dans les flux de communication entre les États membres et la Commission.*

⁽²⁶⁾ Dans sa recommandation sur la décharge relative à 2007, 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.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.34. Dans le cadre du rapport établi en vertu de l'article 12, la Cour recommande que la Commission vérifie également, lors de ses visites de contrôle, la fiabilité des informations contenues dans les déclarations des États membres. Un tel rapport permettrait donc d'assurer que le montant total de la TVA due est effectivement perçu. La TVA perçue représente le point de départ pour évaluer le montant dû par les États membres en matière de ressources propres provenant de la TVA (point 4.21). Tout cela revêt encore plus d'importance à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice européenne à la suite de l'affaire C-132/06 ⁽²⁷⁾.

Ressource propre RNB

4.35. En 2008, la Commission a levé 15 réserves spécifiques sans avoir effectué ni contrôles sur pièces pour corroborer l'exactitude des informations communiquées par les États membres ni contrôles sur place afin de réaliser des vérifications directes (point 4.27). La Cour estime que cette manière de procéder ne suffit pas toujours à fournir une assurance raisonnable quant à l'exactitude des données modifiées.

4.36. La Cour recommande que la Commission établisse et applique des règles spécifiques concernant la réalisation des contrôles des inventaires RNB (point 4.28), qui incluent des vérifications sur place et qui prennent en considération les risques sous-jacents à l'établissement des comptes nationaux, l'évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance dans les INS, ainsi que le principe coût-avantages.

4.34. La législation communautaire ne confère pas à la Commission la compétence juridique, aux fins des ressources propres TVA, de quantifier les montants de TVA non perçus car éludés par des assujettis. L'activité de contrôle de la Commission vise principalement à garantir que les recettes de TVA effectivement perçues au cours d'une année civile donnée sont correctement déclarées, ainsi qu'à vérifier l'exactitude et l'exhaustivité des autres données fournies par les États membres dans leurs relevés de TVA annuels. La Commission surveille l'incidence que le non-respect des directives communautaires sur la TVA pourrait avoir sur les ressources propres TVA; elle prend des mesures correctrices afin de s'assurer que la base TVA nationale est corrigée pour inclure les montants de TVA non perçus et, le cas échéant, les intérêts.

4.35. En ce qui concerne les réserves levées, les contrôles sur pièces effectués en 2008 par la Commission pour vérifier les informations transmises par les États membres n'ont pas démontré la nécessité d'organiser des visites de contrôle sur place en vue de vérifications directes ou de travaux d'évaluation complémentaires. La Commission considère que les informations fournies étaient suffisantes pour lever les réserves (voir aussi la réponse au point 4.27). Elle poursuivra ses efforts pour améliorer davantage encore la documentation des contrôles qu'elle a effectués.

4.36. La Commission a mis en place un cadre complet de validation des données RNB qui 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, l'analyse de risque étant prise en considération. La Commission estime que cette approche est essentielle pour tirer des conclusions sur la fiabilité, la comparabilité et l'exhaustivité du RNB conformément aux dispositions du règlement RNB (y compris le principe coûts/avantages). Par ailleurs, elle a commencé à appliquer la vérification directe en 2007 (voir la réponse au point 4.28). Quant aux systèmes nationaux de contrôle et de surveillance, la Commission a tenu compte des observations de la Cour et, en particulier, elle promeut le développement et le partage des meilleures pratiques, comme il est décrit dans la réponse au point 4.24.

⁽²⁷⁾ Ce jugement (points 37 à 39) indique qu'il «découle des articles 2 et 22 de la sixième directive, ainsi que de l'article 10 CE, que chaque État membre a l'obligation de prendre toutes les mesures législatives et administratives propres à garantir la perception de l'intégralité de la TVA due sur son territoire. [...] Les États membres [...] bénéficient, à cet égard, d'une certaine latitude en ce qui concerne, notamment, la manière d'utiliser les moyens dont ils disposent. Cette latitude est néanmoins limitée par l'obligation de garantir un prélèvement efficace des ressources propres de la Communauté et par celle de ne pas créer de différences significatives dans la manière dont sont traités les assujettis, que ce soit au sein de l'un des États membres ou dans l'ensemble de ceux-ci. [...] Toute action des États membres concernant le prélèvement de la TVA doit respecter ce principe».

ANNEXE 4.1

RÉSULTATS DES TESTS

PARTIE 1: PRINCIPAUX RÉSULTATS DES TESTS DES OPÉRATIONS PAR ÉCHANTILLONNAGE

1.1 — Taille de l'échantillon (d'opérations relatives aux recettes au niveau de la Commission)

Exercice	Nombre d'opérations testées (*)
2008	60
2007	66

1.2 — Composition de l'échantillon (d'opérations relatives aux recettes au niveau de la Commission)

Proportion d'opérations testées, par type	2008			
	RPT (*)	TVA/RNB	Autres	Total
Ordres de recouvrement	10 %	78 %	12 %	100 %

(*) Les travaux ont comporté un examen de l'établissement des relevés mensuels et des enregistrements comptables sous-jacents dans l'État membre concerné. Dans chacun des trois États membres visités, la Cour a contrôlé un échantillon supplémentaire sélectionné de manière aléatoire et composé de 30 déclarations d'importation (voir point 4.5).

PARTIE 2: ÉVALUATION GLOBALE DES SYSTÈMES DE CONTRÔLE ET DE SURVEILLANCE

2.1 — Évaluation d'une sélection de systèmes de contrôle et de surveillance

Type de recettes	Contrôle interne clé (Commission)				Contrôles internes clés dans les services douaniers nationaux surveillance/établissement des comptes nationaux dans les États membres audités	Évaluation globale
	Contrôles réalisés par la Commission dans les États membres	Contrôles sur pièces réalisés par la Commission	Gestion des recettes	Gestion des réserves		
RPT				S.O.	(²)	
TVA					S.O.	
RNB				(¹)		

(¹) Les travaux effectués par la Commission pour permettre de lever les réserves en matière de RNB ne suffisent pas toujours à fournir une assurance raisonnable quant à l'exactitude des données modifiées (points 4.27 et 4.35).

(²) S'agissant des RPT, le risque existe que le taux de contrôles physiques sur les importations soit trop faible et que les contrôles après dédouanement ne permettent pas de compenser cela (points 4.15 et 4.16).

Évaluation globale (*)	2008	2007

(*) Voir la limitation de l'étendue des travaux mentionnée aux points 4.4 et 4.7 (points 4.4 et 4.9 pour 2007).

Légende:

	Efficace
	Partiellement efficace
	Inefficace
S.O.	Sans objet: ne s'applique pas ou n'a pas été évalué

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES FORMULÉES DANS LE CADRE DE LA DAS

Observation de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse de la Commission
Ressources propres traditionnelles: des droits potentiels font l'objet de discussions entre la Commission et l'Allemagne			
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.	Le solde de 22,7 millions d'euros faisait toujours l'objet de discussions en 2007 et 2008. La Commission a demandé à l'Allemagne de fournir la répartition entre les créances garanties et celles qui ne l'étaient pas dans la comptabilité B pour, par exemple, 2005 et 2006 et d'utiliser ces données pour évaluer le degré d'assurance concernant les montants susceptibles d'être finalement recouvrés.	Il conviendrait de déterminer au plus vite le montant final à recouvrer afin de clore définitivement cette affaire.	<i>Le rapport de la Commission sur la visite de contrôle de 2007 concernant cette question complexe a été examiné en décembre 2008 au sein du comité consultatif des ressources propres. Dans le cadre du suivi, la Commission devait encore demander de nouveaux éclaircissements pour une petite partie des opérations en cause. La Commission compte tirer ses conclusions finales une fois qu'elle aura reçu la réponse.</i>
Ressources propres provenant de la TVA: retards liés à la procédure en manquement			
Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2007, la Cour indiquait que sur trois cas remontant à 2003-2005 (dont l'un avait une incidence sur les ressources propres), aucun n'avait encore été porté devant la Cour de justice fin 2007, malgré une décision prise en ce sens en juin 2007 (point 4.24).	Ces cas ont finalement été portés devant la Cour européenne de justice en avril, juin et novembre 2008.	La Cour réaffirme que la Commission devrait accélérer le traitement des dossiers et la gestion de la procédure en manquement afin de saisir la Cour européenne de justice dans les délais prescrits.	<i>La Commission a modifié ses procédures l'an dernier 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. Cela permet de faire avancer les dossiers dès que l'analyse des informations nouvelles est achevée. Lorsqu'une incidence potentielle sur les ressources propres est constatée, la Commission prend des mesures appropriées en émettant des réserves.</i> <i>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.</i>

Observation de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse de la Commission
Ressources propres fondées sur le RNB: politique en matière de révision (comprenant le suivi de la révision concernant la Grèce)			
Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2006, la Cour a formulé des observations sur la révision du RNB grec (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 pour être 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; 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. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2007, la Cour a pris acte des progrès réalisés par la Commission et des efforts supplémentaires qui doivent être déployés, en coopération avec les États membres, en vue de la mise en œuvre des recommandations précitées (points 4.28 à 4.32 et annexe 4.2).	a) Après réception des premières lettres de préavis relatives aux révisions majeures que les États membres entendaient apporter, la Commission a mis en œuvre un système de suivi de l'application des lignes directrices proposées par le comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements (CMFB). b) Lors de la réunion du CMFB de juillet 2008, Eurostat a proposé une politique de révision harmonisée des comptes nationaux à l'échelle européenne et a exposé les principaux aspects à prendre en considération et à analyser en vue de l'établissement d'une politique commune en matière de révision. Lors de la réunion du CMFB de février 2009, Eurostat a présenté un premier aperçu des pratiques nationales en matière de révision des méthodes d'établissement des comptes nationaux, sur la base des réponses aux questionnaires communiquées par 17 États membres. c) En 2008, la Grèce a transmis un questionnaire PNB/RNB et un rapport sur la qualité des données PNB/RNB complets. La vérification des calculs sous-jacents n'étant pas terminée, la Commission n'avait pas levé, fin 2008, les sept réserves spécifiques émises au sujet des données RNB couvrant la période 1995-2001.	a) Le système de suivi mis en place par la Commission devrait faire l'objet d'une évaluation dès que toutes les étapes du processus de communication auront été franchies et que les premières révisions majeures auront été apportées aux comptes nationaux. b) Malgré les progrès réalisés, la Commission et les États membres doivent poursuivre leurs efforts afin de mettre en œuvre une politique commune en matière de révision au sein de l'Union européenne. c) En 2009, la Commission devrait achever la vérification des données relatives au RNB grec, en collaboration avec les autorités grecques, afin que les dernières réserves spécifiques puissent être levées.	a) La Commission observe en permanence l'application des orientations du CMFB, notamment en rappelant régulièrement ces orientations aux États membres au sein du comité RNB. Les résultats obtenus jusqu'ici sont positifs, ce qui appelle à poursuivre les efforts en ce sens. Prenant en considération les observations de la Cour, la Commission procédera également à une évaluation générale du système de suivi une fois que les premières révisions majeures auront été apportées aux comptes nationaux. b) La Commission poursuit les travaux et les discussions avec les États membres afin de mettre en œuvre une politique commune de révision dans l'UE, compte tenu des observations de la Cour. c) Six réserves sur un total de sept ont été levées en juillet 2009. La Commission poursuit sa coopération avec les autorités grecques afin de pouvoir lever la réserve spécifique restante.

CHAPITRE 5

Agriculture et ressources naturelles

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	5.1-5.12
Caractéristiques du groupe de politiques Agriculture et ressources naturelles	5.3-5.9
Étendue de l'audit	5.10-5.12
Régularité des opérations	5.13-5.26
Agriculture et développement rural	5.16-5.22
Environnement, Pêche et affaires maritimes, ainsi que Santé et protection des consommateurs	5.23-5.26
Efficacité des systèmes	5.27-5.61
Domaine politique Agriculture et développement rural	5.27-5.59
Systèmes liés à la régularité des opérations	5.27-5.52
Systèmes liés aux recouvrements et aux corrections financières	5.53-5.59
Domaines politiques Environnement, Pêche et affaires maritimes, ainsi que Santé et protection des consommateurs	5.60-5.61
Conclusions et recommandations	5.62-5.67

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

5.1. Le présent chapitre est consacré à l'appréciation spécifique de la Cour concernant le groupe de politiques Agriculture et ressources naturelles, qui couvre les domaines politiques suivants: 05 - Agriculture et développement rural, 07 - Environnement, 11 - Pêche et affaires maritimes, ainsi que 17 - Santé et protection des consommateurs. Le **tableau 5.1** présente en détail les activités couvertes, les dépenses de l'exercice et le mode de gestion utilisé.

Tableau 5.1 — Agriculture et ressources naturelles — ventilation des paiements par domaine politique

(millions d'euros)

Titre du budget	Domaine politique	Description	Paie­ments effectués en 2008	Mode de gestion budgétaire
5	Agriculture et développement rural	Dépenses administratives ⁽¹⁾	124	Gestion centralisée directe
		Interventions sur les marchés agricoles	5 442	Gestion partagée
		Aides directes	37 569	Gestion partagée
		Développement rural	10 527	Gestion partagée
		Mesures de préadhésion	144	Gestion partagée
		Autres	– 3	Gestion partagée
			53 803	
7	Environnement	Dépenses administratives ⁽¹⁾	82	Gestion centralisée directe
		Dépenses opérationnelles	182	Gestion centralisée directe/indirecte
			264	
11	Pêche et affaires maritimes	Dépenses administratives ⁽¹⁾	38	Gestion centralisée directe
		Dépenses opérationnelles	841	Gestion centralisée/partagée
			879	
17	Santé et protection des consommateurs	Dépenses administratives ⁽¹⁾	102	Gestion centralisée directe
		Dépenses opérationnelles	413	Gestion centralisée directe/indirecte
			515	
Montant total des dépenses administratives			346	
Montant total des dépenses opérationnelles			55 115	
Montant total des paiements effectués au cours de l'exercice			55 461	
Montant total des engagements de l'exercice			59 964	

Source: Comptes annuels des Communautés européennes pour l'exercice 2008, annexe B.

⁽¹⁾ L'audit des dépenses administratives est présenté au chapitre 11.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

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, laquelle permet de déléguer les tâches d'exécution aux États membres. S'agissant des autres domaines, les crédits budgétaires font l'objet d'une gestion centralisée au niveau de la Commission, à l'exception du Fonds européen pour la pêche, dont la gestion est partagée sur la base de programmes pluriannuels.

Caractéristiques du groupe de politiques Agriculture et ressources naturelles

5.3. Le financement des dépenses au titre de la politique agricole commune par le budget communautaire s'effectue essentiellement par l'intermédiaire de deux fonds ⁽¹⁾: le Fonds européen agricole de garantie (ci-après «le FEAGA»), pour le financement des mesures de marché et des aides directes, et le Fonds européen agricole pour le développement rural (ci-après «le Feader»), pour le financement de programmes de développement rural.

5.4. Les principales mesures financées par le FEAGA sont les suivantes:

- le régime d'aide directe ou «régime de paiement unique» (RPU) 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 ⁽²⁾. Tout droit associé à un hectare de surface admissible au bénéfice de l'aide ⁽³⁾ déclaré par l'exploitant agricole donne lieu à un paiement au titre du RPU. Celui-ci a pris de l'ampleur et représentait, en 2008, des dépenses d'un montant de 28 234 millions d'euros;

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ 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 en fin de compte essentiellement forfaitaire.

⁽³⁾ Par «hectare admissible au bénéfice de l'aide», on entend toute superficie agricole de l'exploitation occupée par des terres arables et des pâturages permanents, à l'exclusion des superficies occupées par des cultures permanentes et des forêts ou affectées à une activité non agricole.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- le régime d'aide directe ou «régime de paiement unique à la surface» (RPUS) repose sur le paiement de montants uniformes par hectare éligible de terres agricoles. On entend par hectares admissibles au bénéfice de l'aide, les surfaces agricoles maintenues dans de bonnes conditions agricoles au 30 juin 2003 ⁽⁴⁾. La principale différence entre le RPUS et le RPU réside dans le fait que, pour le premier de ces régimes, il n'est pas prévu d'établir des «droits». Le RPUS est actuellement appliqué dans dix des nouveaux États membres ⁽⁵⁾ et, en 2008, il représentait des dépenses s'élevant à 2 974 millions d'euros;
- les autres régimes d'aide directe (paiements couplés) ⁽⁶⁾: les dépenses correspondantes s'élevaient à 6 361 millions d'euros;
- les interventions sur les marchés agricoles: les principales mesures sont le stockage d'intervention et les restitutions à l'exportation. Les dépenses ont diminué ces dernières années en raison des choix politiques effectués dans le cadre des récentes réformes de la PAC et des conditions actuelles du marché (5 442 millions d'euros).

5.5. Seuls les exploitants agricoles sont éligibles à l'aide communautaire directe. On entend par exploitant agricole toute personne physique ou morale qui exerce une activité agricole. On entend par activité agricole la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles, ou le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE).

5.6. La législation communautaire dispose que les États membres définissent des exigences minimales pour les bonnes conditions agricoles et environnementales sur la base du cadre établi par la législation communautaire. S'agissant des herbages, les normes fixées par celle-ci exigent une densité minimale du bétail et/ou des régimes appropriés pour assurer un niveau minimal d'entretien et éviter la détérioration des habitats.

5.6. Dans le cadre du bilan de santé, il a été décidé qu'à partir du 1^{er} janvier 2009, le facteur de densité du bétail est devenu facultatif.

⁽⁴⁾ Pour la Bulgarie et la Roumanie, les surfaces admissibles au bénéfice de l'aide sont les surfaces agricoles exploitées et maintenues dans de bonnes conditions agricoles au sens des critères nationaux.

⁽⁵⁾ Bulgarie, République tchèque, Estonie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, Roumanie et Slovaquie.

⁽⁶⁾ 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, ou peuvent l'être, afin d'éviter l'abandon de celle-ci.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.7. L'exigence d'un maintien des terres dans de bonnes conditions de BCAE est établie dans le cadre de la conditionnalité, qui s'applique aussi bien au RPU qu'au RPUS. Lorsque cette exigence n'est pas respectée, le montant de l'aide directe est réduit ou supprimé, conformément aux règles relatives à la conditionnalité ⁽⁷⁾.

5.8. 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 (10 527 millions d'euros).

5.9. 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 santé publique, à l'environnement, au bien-être des animaux et à la protection des consommateurs, ainsi que les accords internationaux de pêche et le Fonds européen pour la pêche (1 658 millions d'euros).

Étendue de l'audit

5.10. Afin d'obtenir une assurance raisonnable que les opérations sous-jacentes aux comptes de l'UE sont régulières, la Cour a testé un échantillon statistique représentatif de 204 opérations couvrant l'ensemble des dépenses sur lesquelles porte le présent chapitre (voir point 5.1) et évalué les systèmes de contrôle et de surveillance. Une description de l'étendue de l'audit et de la méthodologie DAS figure au chapitre 1.

5.11. La Cour a examiné la fiabilité des *systèmes de contrôle et de surveillance* concernant les demandes relatives au FEAGA auprès d'organismes payeurs sélectionnés dans quatre États membres qui appliquent le RPUS — la Bulgarie, l'Estonie, la Pologne et la Roumanie — et dans quatre États membres qui appliquent le RPU: la Belgique (Wallonie), l'Espagne (Catalogne), la Slovénie et le Royaume-Uni (Écosse). Il convient de noter que, pour la Bulgarie et la Roumanie, 2008 a été la première campagne agricole complète d'application du système. S'agissant des dépenses de *développement rural*, la Cour a testé les systèmes de contrôle et de surveillance en République tchèque, en Irlande, en Grèce, en Espagne, en Italie, en Hongrie et au Portugal. La Cour a également contrôlé les systèmes de contrôle et de surveillance du *Fonds européen pour la pêche*.

⁽⁷⁾ Article 6, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil (JO L 270 du 21.10.2003, p. 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.12. La Cour a en outre examiné les *certificats et les rapports de 62 organismes de certification* concernant 57 organismes payeurs ⁽⁸⁾. Les éléments justificatifs des réserves dont ont été assortis les certificats délivrés à huit autres organismes payeurs ont aussi été examinés.

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

5.13. Sur la base des résultats de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, qu'en ce qui concerne les paiements relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2008 pour le groupe de politiques pris dans son ensemble, le taux global d'erreur est, selon les estimations, légèrement inférieur au seuil de signification de 2 %. Pour les dépenses relatives au développement rural, le niveau d'erreur demeure plus élevé que pour le FEAGA, bien que le niveau estimatif d'erreur ait baissé par rapport aux années précédentes.

5.14. Sur les 204 opérations examinées, 66 (32 %) étaient affectées par des erreurs, dont 45 (48 %) étaient quantifiables et concernaient en particulier l'éligibilité et la précision. Le résultat du test des opérations par échantillonnage figure à l'**annexe 5.1**. Des explications concernant la classification des erreurs par la Cour sont fournies au chapitre 1. Des exemples des différents types d'erreurs constatées figurent ci-après.

5.15. Le rapport annuel d'activité du directeur général de l'agriculture est assorti de réserves en ce qui concerne les dépenses relevant du programme SAPARD en Bulgarie et en Roumanie ainsi que les mesures de développement rural relevant de l'axe 2 (améliorer l'environnement et l'espace naturel) ⁽⁹⁾. Le rapport annuel d'activité du directeur général de la pêche et des affaires maritimes (DG MARE) est également assorti d'une réserve concernant les dépenses relevant de la politique commune de la pêche ⁽¹⁰⁾.

5.13. La Commission se réjouit de l'évaluation globale positive et reconnaît que les dépenses en matière de développement rural sont davantage entachées d'erreurs, mais elle note avec satisfaction que le taux d'erreur dans ce domaine est en diminution.

⁽⁸⁾ Les organismes payeurs et les fonds correspondants sont repris dans l'échantillon DAS (soit 57 certificats et rapports pour le FEAGA, et cinq pour le Feader).

⁽⁹⁾ La réserve concernant SAPARD faisait état de «déficiences significatives affectant le système de gestion et de contrôle». La réserve concernant les mesures de développement rural relevant de l'axe 2 faisait état d'un taux d'erreur sensiblement supérieur au seuil de signification actuellement utilisé par la Cour des comptes européenne.

⁽¹⁰⁾ La réserve est ainsi formulée: Un niveau significatif de dépenses inéligibles a été remboursé aux États membres dans le cadre des activités de contrôle et de mise en œuvre de la politique commune de la pêche.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Agriculture et développement rural

5.16. S'agissant du FEAGA, sur les 151 opérations sélectionnées, 42 (28 %) étaient affectées par des erreurs, dont 30 (54 %) étaient quantifiables. Sur les 42 opérations sélectionnées relevant du Feader, 17 (40 %) étaient affectées par des erreurs, dont 11 (55 %) étaient quantifiables. Ces erreurs sont cependant relativement mineures sur le plan financier.

5.17. Dans le cadre de son audit du FEAGA, la Cour a relevé des erreurs concernant l'éligibilité⁽¹¹⁾ de paiements effectués au titre du RPUS à des bénéficiaires qui ne répondaient pas à la définition d'exploitant agricole puisqu'ils n'avaient exercé aucune activité agricole et qu'ils n'avaient pas conservé les terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (voir point 5.46).

5.17. La Commission a traité la question de la définition de l'agriculteur soulevée par la Cour dans le cadre du bilan de santé. Elle a proposé que les États membres excluent des régimes de paiements directs les personnes physiques ou morales dont l'objectif commercial n'est pas lié à l'exercice d'activités agricoles ou dont les activités agricoles sont négligeables. Toutefois, le Conseil a rendu cette disposition facultative pour les États membres [article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 73/2009]. En ce qui concerne le problème soulevé par la Cour, la législation applicable en 2008 autorisait les personnes physiques ou morales exerçant une activité agricole ou maintenant des terres dans de bonnes conditions agricoles à recevoir des paiements au titre du régime de paiement unique à la surface (RPUS).

Exemple

Un bénéficiaire a introduit une demande au titre du RPUS pour le compte de plusieurs exploitants agricoles utilisant des pâturages appartenant à la commune. Le paiement a été effectué au profit du demandeur, qui a déclaré avoir ensuite partagé le montant avec les exploitants agricoles en question au prorata du nombre d'animaux que chacun possédait. Huit parcelles ont été sélectionnées pour être mesurées; toutes avaient été déclarées en tant que pâturages permanents en 2007. Aucune de ces parcelles ne semblait avoir été mise en pâturage ou entretenue par fauchage depuis plusieurs années. Elles étaient couvertes, pour la plus grande partie, de buissons et de fougères et, pour le reste, d'une végétation haute et grossière. Toutes les parcelles visitées ont été considérées comme abandonnées et non éligibles à l'aide.

Des municipalités ont bénéficié de paiements au titre du RPUS pour des pâturages communs utilisés par des agriculteurs locaux pour faire paître leurs animaux. Ces terrains étaient en partie utilisés comme décharge.

Exemple⁽¹⁾

Depuis le découplage des paiements directs, aucune activité agricole spécifique n'est exigée et il suffit que l'agriculteur respecte les bonnes conditions agricoles. Selon la législation applicable, il appartient à l'État membre de définir ce qui constitue les bonnes conditions agricoles. L'État membre concerné a bien établi des critères de respect de ces bonnes conditions agricoles, mais, comme l'y autorise le cadre de l'UE, ces critères n'incluent pas d'obligation de mise en pâturage ou de fauchage.

Les personnes physiques ou morales exerçant une activité agricole ou maintenant des terres dans de bonnes conditions agricoles peuvent recevoir des paiements RPUS. Puisque les terres avaient été maintenues dans de bonnes conditions agricoles, les municipalités concernées pouvaient recevoir des paiements RPUS.

Dans la mesure où l'aide a été accordée à des terres inéligibles, un suivi sera assuré dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité. Voir également réponse de la Commission au point 5.49.

⁽¹¹⁾ Le bénéficiaire ne pouvait prétendre à la totalité ou à une partie du montant versé.

⁽¹⁾ La Commission estime que ces cas individuels cités par la Cour ne constituent pas des exemples de déficiences systémiques dans les régimes d'aides concernés.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.18. S'agissant du *Feader*, en ce qui concerne l'éligibilité, la Cour a relevé des cas de non-respect de conditions particulières dont l'aide pour les mesures agroenvironnementales et forestières était assortie, ainsi que de déclaration de surfaces non admissibles au bénéfice des mesures agroenvironnementales.

Exemple

Une aide a été octroyée pour des engagements agroenvironnementaux consistant à clôturer une parcelle de pâturage et à en essarter une partie recouverte d'arbustes. L'action visait à étendre les superficies consacrées au pâturage extensif; en effet, la qualité médiocre du sol amenait le cheptel à se regrouper sur les zones dégagées, ce qui entraînait un pâturage excessif susceptible de compromettre le renouvellement de la couverture herbeuse. Les auditeurs de la Cour ont constaté que la superficie essartée ne correspondait pas exactement à celle pour laquelle l'aide avait été octroyée et était légèrement inférieure à la surface totale déclarée. Par conséquent, le bénéficiaire n'avait droit qu'à environ 90 % du montant versé. Par ailleurs, une sanction de 18 % est applicable dans ce cas.

5.19. En ce qui concerne les erreurs de *précision* ⁽¹²⁾ affectant le FEAGA, la majorité des erreurs relevées par la Cour concerne des surdéclarations de superficies ayant entraîné un paiement indu.

Exemple

Une surdéclaration a été constatée (35 %); celle-ci était principalement due au fait que l'exploitant agricole avait déclaré l'intégralité des hectares au lieu de la superficie effectivement utilisée. De petites parcelles inéligibles auraient également dû être déduites. Un écart aussi grand (8 hectares sur les 23 mesurés) devrait entraîner l'annulation du paiement RPUS.

5.20. S'agissant du *Feader*, en ce qui concerne la *précision*, la Cour a relevé des erreurs du type ci-après: calcul erroné des coûts éligibles et du montant dû, surdéclarations de superficies et non-respect du montant minimal par hectare prévu par la réglementation communautaire.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.18. D'une manière générale, les constatations de la Cour feront l'objet d'un suivi dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité.

5.19.

Exemple

Les insuffisances constatées dans le système de contrôle de l'État membre pour les paiements RPUS font l'objet d'un suivi dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité.

5.20. En ce qui concerne les surdéclarations constatées, la Commission partage l'avis de la Cour.

⁽¹²⁾ Le paiement n'a pas été calculé correctement.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Exemple

En raison de la limitation des fonds prévus au plan de financement du programme de développement rural en question, les autorités nationales n'ont pas été en mesure de verser aux exploitants agricoles des régions défavorisées le montant minimal par hectare prévu par la réglementation communautaire.

5.21. Pour le *Feader*, la Cour a constaté une erreur concernant la *réalité des opérations* ⁽¹³⁾, à savoir la non-réalisation de la totalité des travaux financés.

Exemple

L'une des opérations sélectionnées concernait une aide octroyée à une municipalité pour asphaltier un chemin agricole. Toutefois, l'un des exploitants ayant refusé d'accorder le droit de passage sur ses terres, une portion correspondant à environ 8 % du chemin n'a pas été asphaltée. Au lieu de cela, il a été demandé au contractant d'asphalter des accès menant aux parcelles situées le long du chemin. Comme le projet n'avait pas été formellement modifié, la Cour estime que la municipalité, bien qu'ayant payé l'entièreté du prix des travaux routiers réalisés, n'avait droit qu'à environ 90 % du total de l'aide perçue.

5.22. S'agissant d'autres types d'erreur ne relevant pas de l'une des trois catégories précédentes (éligibilité, précision et réalité des opérations), la Cour a constaté que, pour le FEAGA, des prélèvements sur le lait n'étaient pas perçus auprès des producteurs, des registres d'animaux n'étaient pas mis à jour et des bases de données ne fonctionnaient pas. Par ailleurs, le paiement d'une restitution à l'importation a été effectué avec trois ans de retard par l'État membre. Pour le *Feader*, dans deux États membres, la Cour n'a pu délimiter certaines parcelles agricoles ayant donné lieu au versement d'une aide communautaire. La Cour relève également la persistance de certaines erreurs graves qui n'ont pu être quantifiées et qui ont été mentionnées dans le rapport annuel relatif à l'exercice 2007 (voir **annexe 5.2**).

5.22. Les problèmes au niveau des registres d'animaux et de la base de données sur l'identification et l'enregistrement des animaux sont connus de la Commission et font l'objet de procédures d'apurement de conformité.

Le problème des «bonifications d'intérêts», signalé par la Cour dans son rapport annuel 2007, a fait l'objet d'un suivi de la part de la Commission. L'État membre a mis en place un nouveau système administratif qui permet, depuis 2008, de suivre plus facilement le prêt depuis la banque jusqu'au bénéficiaire final. En outre, la Commission a analysé les résultats d'audits récents effectués par l'État membre afin de déterminer l'incidence financière du problème sur les périodes de programmation précédentes.

⁽¹³⁾ Le coût ou l'action déclaré(e) n'existe pas.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Exemple

En vertu du règlement (CE) n° 1788/2003 du Conseil ⁽¹⁴⁾, les autorités nationales sont redevables du prélèvement sur le lait et sont tenues de recouvrer celui-ci auprès des producteurs. Les autorités nationales retiennent tous les montants recouverts ainsi que les intérêts générés en cas de paiement tardif du prélèvement. Les autorités italiennes ont effectué le paiement du prélèvement pour tous les producteurs concernés (174,5 millions d'euros) mais ne sont parvenues à recouvrer que 21,5 millions d'euros auprès de ces derniers. Dans le cas audité par la Cour, le producteur est redevable à ce jour de 614 157 euros auxquels s'ajoutent 5 244 euros d'intérêts pour les campagnes depuis 1995/1996.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Exemple

Les États membres sont tenus de verser le prélèvement laitier au budget communautaire en tant que recettes affectées. L'Italie a versé les montants dont elle était redevable à ce titre; aucune perte n'a donc été enregistrée pour le budget communautaire. En outre, l'Italie a engagé des actions en recouvrement contre les producteurs, et notamment contre le producteur auquel il est fait référence, qui n'ont pas encore versé le prélèvement dû, et elle impute des intérêts sur les montants restants dus conformément aux règles communautaires applicables. La procédure de recouvrement à suivre est régie par le droit national, et l'Italie est tenue de s'y conformer même si cela entraîne des lenteurs.

Environnement, Pêche et affaires maritimes, ainsi que Santé et protection des consommateurs

5.23. S'agissant de l'environnement, de la pêche et des affaires maritimes ainsi que de la santé et de la protection des consommateurs, sept (64 %) des 11 opérations sélectionnées étaient affectées par des erreurs, dont quatre (24 %) étaient quantifiables.

5.24. En ce qui concerne l'instrument LIFE ⁽¹⁵⁾, la Cour a constaté que des insuffisances affectaient les procédures de marchés publics, que les paiements comportaient des erreurs dues à l'absence de pièces justificatives appropriées et que le calcul des dépenses de personnel était erroné.

Exemple

Dans un cas, une absence totale de procédure d'appel d'offres public a été constatée. Dans un autre cas, une entreprise qui avait participé à la rédaction de l'appel d'offres pour le bénéficiaire a remporté ce même appel, en dépit d'un avis juridique opposé à cet octroi. Le bénéficiaire n'a en outre pas déclaré les intérêts résultant du préfinancement.

5.23. En ce qui concerne la santé et la protection des consommateurs, la Commission ne partage pas l'interprétation de la Cour (voir réponse au point 5.26).

En ce qui concerne les affaires maritimes et la pêche, sur les sept transactions sélectionnées, quatre étaient entachées d'erreurs, dont deux étaient quantifiables.

En ce qui concerne l'environnement, voir la réponse de la Commission au point 5.24.

5.24. Les constatations de la Cour concernant des paiements qui n'ont pas un caractère définitif et se basent sur l'assurance raisonnable que les conditions pour ces paiements sont satisfaites. Les documents justificatifs pour les coûts déclarés ne sont généralement pas examinés à ce stade et ne sont demandés qu'avec le rapport final. La Commission devrait donc normalement détecter et corriger toute erreur avant le versement du paiement final.

⁽¹⁴⁾ JO L 270 du 21.10.2003, p. 123.

⁽¹⁵⁾ LIFE – L'Instrument financier pour l'environnement.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.25. En ce qui concerne l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP), la Cour a mis au jour des coûts inéligibles relatifs à la modernisation d'un navire de pêche et à la sous-traitance d'employés.

Exemple

Des coûts ont été déclarés pour le remplacement de matériel de pêche expressément exclu par le règlement ⁽¹⁶⁾.

5.26. S'agissant de la surveillance de l'encéphalopathie spongiforme transmissible (EST), les coûts des tests dépassaient dans certains cas le plafond fixé dans la législation, et certains animaux n'avaient pas atteint l'âge limite.

5.25. Lorsqu'elle a approuvé les paiements aux États membres concernés, la Commission n'était pas consciente des erreurs possibles relevées par la Cour, qui étaient survenues au niveau du destinataire final. Toutefois, la Commission a mis en place une stratégie de contrôle et mène une activité d'audit ex post pour vérifier que les systèmes de contrôle et de gestion des États membres fonctionnent efficacement afin de prévenir de telles erreurs.

Exemple

La Commission déduit les montants inéligibles des déclarations de dépenses ultérieures (pour autant que d'autres restent à présenter) ou au plus tard au moment de la clôture du programme.

5.26. La Commission considère que le plafond des coûts des tests devrait être appliqué au niveau national.

EFFICACITÉ DES SYSTÈMES

Domaine politique Agriculture et développement rural

Systèmes liés à la régularité des opérations

5.27. S'agissant des dépenses relatives à l'agriculture et au développement rural, le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) ⁽¹⁷⁾ constitue le principal système de contrôle destiné à garantir la régularité des opérations.

5.28. 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 en cas de primes couplées et, dans les États membres qui appliquent le RPU, un registre des droits. Le système prévoit plusieurs contrôles concernant l'éligibilité: un contrôle administratif de toutes les demandes, des contrôles par recoupement avec des bases de données en vue d'éviter que les mêmes parcelles/ animaux soient déclaré(s) deux fois, ainsi qu'un taux minimal de 5 % de contrôles dans les exploitations à effectuer par les organismes payeurs.

⁽¹⁶⁾ Article 9 du règlement (CE) n° 2792/1999 du Conseil (JO L 337 du 30.12.1999, p. 10).

⁽¹⁷⁾ Règlement (CE) n° 1782/2003, ensuite abrogé et remplacé par le règlement (CE) n° 73/2009 (JO L 30 du 31.1.2009, p. 16), et le règlement (CE) n° 796/2004 de la Commission (JO L 141 du 30.4.2004, p. 18).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.29. Le SIGC couvre les principaux régimes contrôlés au niveau des États membres et financés par le FEAGA, à savoir le RPU et le RPUS. S'agissant du Feader, en particulier pour les questions agroenvironnementales 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.

5.30. Dans le cadre de son audit des systèmes de contrôle et de surveillance spécifiques au SIGC au niveau de l'organisme payeur, la Cour a évalué huit systèmes dans le cadre du FEAGA et sept dans le cadre du Feader (voir point 5.11).

5.31. L'audit de la Cour a porté à la fois sur le respect des dispositions réglementaires applicables et sur une évaluation de l'efficacité des systèmes pour garantir la régularité des opérations. Les éléments suivants ont notamment été examinés:

- I) les procédures et les contrôles administratifs visant à garantir que les paiements sont corrects, notamment celles et ceux portant sur la qualité des bases de données;
- II) les systèmes de contrôle fondés sur des contrôles sur place;
- III) le système destiné à garantir la mise en œuvre et le contrôle de la conditionnalité.

5.32. D'une manière générale, les résultats des tests des opérations composant l'échantillon FEAGA traitées par le SIGC indiquent que ce système de contrôle est efficace. La Cour a constaté que pour cinq des huit organismes payeurs audités, les systèmes de contrôle en place étaient soit pleinement, soit partiellement efficaces. Des déficiences importantes ont été relevées dans l'application d'éléments clés du système au Royaume-Uni (Écosse), en Bulgarie et en Roumanie. La Cour considère par conséquent que dans ces États membres, le SIGC n'est pas efficace lorsqu'il s'agit de garantir la régularité des paiements. Dans le cas de la Bulgarie et de la Roumanie, les résultats des inspections menées au niveau national et communiqués à la Commission ⁽¹⁸⁾ sont conformes à l'évaluation de la Cour.

5.32. La Commission reconnaît qu'il y a des déficiences dans le SIGC au Royaume-Uni (en Écosse), mais elle estime que ces déficiences ne rendent pas le système inefficace, pour les raisons exposées ci-dessous.

- Le chevauchement des parcelles de référence dans le SIPA est très limité, puisqu'il ne concerne que 0,3 % des terres éligibles (potentiellement 15 000 hectares sur 4,5 millions d'hectares déclarés). Une analyse des conséquences financières possibles, y compris le recouvrement de montants indus pour la période précédente, est en cours (voir également la réponse de la Commission au point 5.36).
- En ce qui concerne le calcul des sanctions, des déficiences similaires ont été constatées dans d'autres États membres et font l'objet d'un suivi de la Commission dans le cadre de procédures d'apurement de conformité.

⁽¹⁸⁾ Résultats des inspections menées au niveau national pour lesquelles les contrôles sur place de la demande ont révélé des erreurs: Bulgarie – 6,20 %; Roumanie – 12,57 % (source: DG AGR1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- En ce qui concerne le risque de dépassement du plafond britannique d'attribution de droits, une action est entreprise dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité.

Pour ce qui est du SIGC en Bulgarie et en Roumanie, ainsi que la Cour l'a indiqué au point 5.11, l'exercice budgétaire 2008 a été la première année d'application complète après l'adhésion de ces États membres. Les déficiences constatées par la Cour avaient déjà été relevées dans les audits de la Commission en 2008 et portent particulièrement sur la qualité du système d'identification des parcelles agricoles (SIPA), ainsi que sur la qualité et le nombre des contrôles sur place. Elles ont été signalées dans le rapport d'activité annuel 2008 de la DG AGRI et font l'objet d'un suivi dans le cadre de procédures d'apurement de conformité.

En outre, afin de remédier à ces déficiences d'une manière aussi complète et rapide que possible, les deux États membres ont, à la demande de la Commission, défini des plans d'actions en 2009.

5.33. S'agissant des sept systèmes de contrôle et de surveillance relevant du Feader audités, la Cour a constaté que les systèmes n'étaient que partiellement efficaces lorsqu'il s'agit de garantir la régularité des paiements.

5.34. Les principales constatations d'audit de la Cour sont présentées aux points suivants. Un tableau synoptique par État membre figure à l'**annexe 5.1**.

- I) *Procédures et contrôles administratifs visant à garantir que les paiements sont corrects, notamment celles et ceux portant sur la qualité des bases de données*

5.35. Conformément aux dispositions réglementaires ⁽¹⁹⁾, des contrôles administratifs sont effectués pour toutes les demandes d'aide et toutes les demandes de paiement et couvrent tous les éléments qu'il est possible et opportun de contrôler par des moyens administratifs. Les contrôles administratifs comportent des contrôles par recoupement avec les données du SIGC, chaque fois que cela est possible et approprié. Dans le cadre de son audit, la Cour a vérifié la qualité des bases de données ainsi que la mesure dans laquelle ces contrôles permettent de mettre en évidence des anomalies et de prendre des mesures correctrices. Les principales déficiences constatées dans les systèmes sont présentées ci-après.

⁽¹⁹⁾ Article 11 du règlement (CE) n° 1975/2006 de la Commission (JO L 368 du 23.12.2006, p. 74) et article 24 du règlement (CE) n° 796/2004.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

FEAGA

5.36. Le système d'identification des parcelles agricoles est une base de données dans laquelle l'ensemble de la superficie agricole de l'État membre est enregistrée. L'efficacité des contrôles administratifs destinés à établir l'éligibilité des surfaces dépend de la qualité des informations enregistrées dans le système d'identification des parcelles agricoles. Dans deux États membres (BG et UK), la Cour a relevé des insuffisances importantes du système d'identification des parcelles agricoles qui nuisent gravement à l'efficacité des contrôles administratifs par recoupement. La Cour a également constaté que, dans un État membre, les paiements fondés sur des orthophotos n'avaient fait l'objet d'aucun écrêtement (PL). Dans un autre État membre (ES), des surfaces inéligibles (pâturages partiellement boisés et/ou rocailleux) étaient prises en considération pour le paiement en raison de l'application de coefficients trop généreux.

Exemple

En Bulgarie, la surface éligible précise des parcelles de référence n'a pas été enregistrée dans le système d'identification des parcelles agricoles. Chaque parcelle de référence est classée dans l'une des cinq catégories correspondant à des fourchettes d'éligibilité exprimées en pour cent. Les contrôles sur place effectués par les auditeurs révèlent que les fourchettes d'éligibilité des parcelles enregistrées dans le système d'identification des parcelles agricoles sont peu fiables. En outre, la surface éligible maximale calculée sur la base de ces fourchettes ne produit aucun effet d'écrêtement sur la superficie prise en considération pour le paiement. Enfin, il a été constaté que les autorités de l'État membre ont, après l'année de déclaration 2007, reclassé des parcelles de référence des catégories «autre utilisation agricole» et «utilisation non agricole» dans des catégories d'utilisation des terres présentant des taux d'éligibilité plus élevés.

Au Royaume-Uni (Écosse), il s'est avéré que le système d'identification des parcelles agricoles contenait plus de 12 000 chevauchements de parcelles de référence, qui ont entraîné des doubles paiements pour environ 15 000 ha au titre du RPU.

5.36. En ce qui concerne le Royaume-Uni (l'Écosse), la Commission renvoie à sa réponse au point 5.32. La Commission assure un suivi approprié dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité.

En ce qui concerne la Pologne et l'Espagne, les déficiences sont connues de la Commission et font l'objet d'un suivi dans le cadre des procédures d'apurement de conformité.

En ce qui concerne la Bulgarie, voir ci-dessous.

Exemple

Pour la Bulgarie, la Commission est également d'avis que son SIPA doit encore être amélioré. Le plan d'action évoqué dans la réponse de la Commission au point 5.32 remédiera aux lacunes constatées.

Ce problème est très limité. Une analyse des conséquences financières potentielles, y compris le recouvrement de montants indus pour la période précédente, est en cours (voir également la réponse de la Commission au point 5.32).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.37. La fiabilité de la base de données relative aux droits est une condition préalable à l'exactitude des paiements RPU effectués en faveur des différents bénéficiaires la première année et toutes les années suivantes. La valeur totale de tous les droits alloués aux agriculteurs doit respecter le plafond national prévu par la législation communautaire ⁽²⁰⁾. La Cour a relevé, dans certains cas, des différences entre les données relatives à la composante correspondante du plafond national détenues au niveau national et régional (ES), et constaté qu'une base de données relative aux droits était incomplète, inexacte et périmée (UK).

Exemple

Le Royaume-Uni a divisé son plafond national pour l'attribution des droits au paiement en quatre sous-plafonds, un pour chaque organisme payeur régional. L'un de ces organismes a dépassé son sous-plafond de plus de 25 millions d'euros, ce qui correspond à 4 % du sous-plafond de l'Écosse. Les autorités ont déclaré que le plafond national n'était dépassé que de 2,8 millions d'euros parce qu'un autre organisme payeur régional était resté largement en dessous de son sous-plafond. La Cour n'a pas été en mesure de vérifier la valeur totale des droits pour l'organisme payeur régional en question en raison du caractère peu fiable de la base de données (celle-ci n'est ni complète, ni précise, ni à jour et dans plus de 1 200 cas, les droits présentent des écarts non encore clarifiés).

5.37. La Commission renvoie à sa réponse au point 5.32.

Exemple

Le dépassement de 2,8 millions d'euros signalé par les autorités britanniques représente 0,1 % du plafond national. Ce point fait l'objet d'un suivi dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité.

⁽²⁰⁾ Voir article 41, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1782/2003.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.38. S'agissant de l'*exactitude des paiements*, la Cour a relevé, dans un État membre, des insuffisances importantes qui allaient jusqu'à la déclaration de parcelles en leur propre nom par des municipalités qui n'ont pas reversé l'aide aux personnes qui faisaient paître leurs animaux sur ces terres et les conservaient dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (RO); elle a également détecté des doubles paiements et des paiements indus ainsi que l'application incorrecte de la notion d'«erreur manifeste»⁽²¹⁾ [RO]. La Cour a également relevé des erreurs systématiques de calcul de l'aide lorsque les demandeurs déclarent une superficie gelée inférieure à celle correspondant aux droits de mise en jachère qu'ils détiennent ou lorsqu'il s'avère que les demandeurs possèdent moins d'hectares admissibles au bénéfice de l'aide que ce qu'ils ont déclaré et qu'ils détiennent des droits de valeurs différentes (BE, UK, ES et SI).

Exemple

En Roumanie, plus de 5 500 exploitants agricoles ont bénéficié de doubles paiements ou de paiements indus pour un montant total de 2,2 millions d'euros. Dans certains cas, des exploitants agricoles avaient demandé des réductions ou des retraits de parcelles pour lesquelles les contrôles administratifs par recoupement avaient révélé des dépassements de parcelles de références. Ces demandes ont été acceptées sans donner lieu à sanction, ce qui est contraire à la législation de l'UE. L'État membre a également appliqué le concept d'erreur manifeste de façon erronée lorsqu'il a accepté que les dépassements de superficie des parcelles de référence soient reclassés dans les «autres parcelles de références». Les corrections d'erreurs manifestes effectuées de cette manière sont au nombre de 64 000.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.38. En ce qui concerne la question des municipalités qui reçoivent des paiements RPUS, la Commission renvoie à sa réponse au point 5.17.

Pour ce qui est des doubles paiements et des paiements excédentaires en Roumanie, l'organisme payeur roumain a quantifié le problème et entrepris une action corrective dans le cadre de son plan d'action. En outre, la Commission considère qu'en 2007, la Roumanie a correctement appliqué la notion d'erreur manifeste.

Les problèmes liés au calcul des paiements en Espagne, en Slovénie et au Royaume-Uni sont connus de la Commission et font déjà l'objet de procédures d'apurement de conformité.

Pour la Belgique, les informations reçues indiquent que les modalités du calcul de l'aide dans les dossiers cités par la Cour sont à l'origine de disparités dans les montants d'aide accordés, sans conséquence toutefois pour le budget communautaire.

Exemple

L'organisme payeur roumain a détecté le problème de lui-même et entrepris une action de remédiation dans le cadre de son plan d'action.

⁽²¹⁾ Article 19 du règlement (CE) n° 796/2004. Une erreur manifeste est une erreur qui apparaît de manière évidente dans le formulaire de demande et qui ne donne pas lieu à sanction.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Feader

5.39. Les systèmes de contrôle fondés sur les contrôles administratifs ont été mis en place en vertu du règlement (CE) n° 1975/2006 de la Commission ⁽²²⁾ pour chaque type de mesure de développement rural approuvé au cours de la période de programmation 2007-2013. Des systèmes similaires s'appliquent aux mesures de développement rural approuvées au cours de la période de programmation précédente.

5.40. Le SIGC comporte bien un système d'identification des parcelles agricoles, mais il ne couvre pas les forêts et les parcelles boisées. Or ces parcelles peuvent être éligibles à des mesures de développement rural spécifiques. Il a été constaté que les contrôles administratifs fondés sur ce système d'identification n'étaient pas totalement fiables dans certains cas, lorsque les parcelles boisées étaient encore enregistrées dans le SIGC comme parcelles agricoles (ES) et qu'ils étaient insuffisants dans d'autres cas où les superficies boisées ou les superficies non cultivées en général étaient éligibles au soutien au développement rural (IT).

5.41. L'audit a également permis de constater des faiblesses tenant au caractère inadéquat des pièces justificatives (HU et PT), des contrôles administratifs inexacts ou documentés de façon insuffisante (PT, IT et IE), des données saisies de manière incorrecte et des erreurs de calcul (IT et PT).

5.40. En vertu de l'article 7 du règlement (CE) n° 1975/2006, des systèmes de remplacement adéquats doivent être institués pour permettre l'identification unique des terres ou des forêts susceptibles de bénéficier de paiements agroenvironnementaux.

II) Systèmes de contrôle fondés sur des contrôles sur place

5.42. Conformément aux dispositions réglementaires ⁽²³⁾, les États membres effectuent chaque année des contrôles sur place couvrant au moins 5 % de l'ensemble des bénéficiaires. Le nombre des contrôles sur place sera augmenté si des irrégularités significatives sont constatées. L'audit de la Cour a été axé sur la mesure dans laquelle les procédures d'analyse des risques permettent de sélectionner les bénéficiaires à contrôler, sur la qualité de ces contrôles et sur le caractère approprié des corrections effectuées. L'analyse des procédures ainsi que la réexécution de contrôles par la Cour a permis de mettre en évidence des insuffisances spécifiques aux contrôles sur place.

⁽²²⁾ Règlement (CE) n° 1975/2006 du 7 décembre 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil en ce qui concerne l'application de procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural.

⁽²³⁾ Article 12 du règlement (CE) n° 1975/2006 et article 26 du règlement (CE) n° 796/2004.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.43. S'agissant du FEAGA, la Cour a mis au jour des surfaces ou des parcelles inéligibles qui auraient dû être exclues par les inspecteurs nationaux, et constaté que le taux d'inspection obligatoire n'était pas respecté (BG). Suite à la constatation d'un taux élevé d'irrégularités dans le premier échantillon de 5 % des contrôles, la Bulgarie a dû multiplier la taille de son échantillon par cinq ⁽²⁴⁾, mais n'est parvenue qu'à une couverture de 10,1 %. Elle a accepté les résultats de la télédétection sans effectuer un contrôle de qualité. La Cour a en outre inspecté 34 parcelles déclarées éligibles par les services locaux du ministère de l'agriculture. Douze d'entre elles étaient entièrement recouvertes de buissons et d'arbres et étaient impropres à l'agriculture, voire totalement abandonnées depuis de nombreuses années ou utilisées comme décharges.

5.44. Pour le Feader, la Cour a constaté des déficiences en ce qui concerne la sélection des échantillons de bénéficiaires à contrôler sur place, à savoir que l'analyse des risques soit était insuffisante, soit n'avait pas été actualisée (CZ, IT, ES et PT). En outre, la concentration des contrôles sur une période limitée constatée dans certains États membres (IT et PT) ne permet pas de s'assurer que les engagements spécifiques qui doivent être respectés à d'autres moments de la campagne agricole l'ont bien été.

5.45. D'autres insuffisances concernaient des cas où, malgré un taux élevé d'irrégularités, le nombre de contrôles n'avait pas été augmenté (ES), ainsi que des cas dans lesquels les rapports établis à la suite des contrôles effectués étaient incomplets ou comportaient des descriptions insuffisantes (IE).

5.43. La Commission reconnaît que même si la Bulgarie a contrôlé, en 2007, 10,1 % des demandes de RPUS sur place, un taux supérieur au seuil minimal obligatoire de 5 %, il aurait été souhaitable de faire plus encore. La Bulgarie assure un suivi des questions signalées par la Cour dans le cadre de son plan d'action. En outre, la Commission traite aussi ces questions dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité.

Pour ce qui est de l'éligibilité des parcelles contrôlées, il appartient à l'État membre de définir ce qui constitue les bonnes conditions agricoles. Selon la définition des autorités bulgares pour la campagne 2007, les bonnes conditions agricoles ne prévoyaient aucune exigence en matière de production, de présence d'animaux ou de fauchage.

5.44-5.45. Des faiblesses similaires ont été constatées lors des audits de la Commission et feront l'objet d'un suivi dans le cadre des procédures d'apurement de conformité.

⁽²⁴⁾ Conformément au document de travail de la Commission sur l'augmentation du pourcentage de demandes d'aides à la surface à contrôler si des irrégularités significatives sont constatées (DS/2006/24 rev. 1)

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

III) *Système destiné à garantir la mise en œuvre et le contrôle de la conditionnalité*

5.46. La conditionnalité lie les paiements directs et certains paiements dont bénéficient les producteurs de vin dans le cadre du FEAGA, ainsi que certains paiements dans celui du Feader, au respect de règles relatives à l'environnement, à la santé publique, à la santé des animaux et des végétaux, ainsi qu'au bien-être des animaux. Elle oblige également l'agriculteur à maintenir les terres agricoles dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Ces règles sont définies dans les exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) et dans les normes relatives aux BCAE. Si un exploitant agricole ne respecte pas ces obligations, les paiements dont il bénéficie peuvent être réduits. Dans le cadre de son audit, la Cour s'est assurée de la transposition en droit national des dispositions communautaires, du respect des dispositions correspondantes par les bénéficiaires sélectionnés et, en cas de non-respect, a vérifié si des sanctions étaient appliquées.

5.47. Pour être éligibles à l'aide, les exploitants agricoles doivent exercer une activité agricole. On entend par «activité agricole» la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles, ou le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales.

5.48. Les normes communautaires régissant les BCAE ⁽²⁵⁾ prévoient, entre autres, l'adoption de mesures appropriées contre l'érosion des sols, pour le maintien des pâturages et contre l'empiétement de la végétation non souhaitée, ainsi que des taux de charge minimaux et/ou des régimes appropriés. Les États membres doivent définir, au niveau national ou régional, des exigences minimales pour les BCAE.

5.49. La Cour a relevé des insuffisances concernant la définition, par les États membres, des exigences en matière de maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales; en l'occurrence l'aide est versée à certains bénéficiaires au titre du RPU ou du RPUS alors qu'ils n'exploitent pas la terre en question.

5.46. Le respect des critères de conditionnalité par les agriculteurs ne constitue pas un critère d'éligibilité. Les agriculteurs qui ne les respectent pas ont le droit de recevoir des paiements directs, mais leurs paiements sont alors réduits en fonction de la gravité, de l'étendue, de la persistance et de la répétition du manquement constaté, ainsi que du degré de négligence ou d'intention du bénéficiaire concerné.

5.49. La Commission a traité la question de la définition de l'activité agricole soulevée par la Cour dans le cadre du bilan de santé. Elle a proposé que les États membres excluent des régimes de paiements directs les personnes physiques ou morales dont l'objectif commercial n'est pas constitué d'activités agricoles ou dont les activités agricoles sont négligeables. Toutefois, le Conseil a rendu cette disposition facultative pour les États membres [article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 73/2009].

⁽²⁵⁾ Règlement (CE) n° 1782/2003, en particulier l'annexe IV, ensuite abrogé et remplacé par le règlement (CE) n° 73/2009.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les États membres ne sont pas tenus d'imposer la mise en pâturage ou le fauchage comme le suggère la Cour dans les exemples relatifs au Royaume-Uni (Écosse), à la Bulgarie et à la Roumanie. En ce qui concerne les BCAE, il appartient à l'État membre de définir les critères dans le cadre des conditions minimales fixées dans le règlement pertinent (CE) n° 1782/2003 du Conseil. Ces critères nationaux ne devraient pas créer d'obligation de production qui serait incompatible avec les règles de l'OMC.

Exemple

En Écosse, les autorités ont accepté les demandes d'aide au titre du RPU pour les pâturages maigres (principalement couverts de bruyère et de fougères) dont le maintien dans les BCAE ne nécessite aucune activité agricole ni la réalisation de travaux par le bénéficiaire⁽²⁶⁾. Par conséquent, des demandeurs ayant acheté des droits de grande valeur et n'exerçant aucune activité agricole louent de grandes parcelles de terres chaque année pour une certaine période et à bas prix (allant, pour les cas examinés par la Cour, de 2 à 18 euros l'hectare) afin d'activer des droits dont la valeur peut atteindre plusieurs centaines d'euros l'hectare. Ces terres sont «entretenues» naturellement, souvent par des cerfs sauvages, la seule activité occasionnellement exercée étant la chasse.

En Bulgarie et en Roumanie, une aide dans le cadre du RPUS a été octroyée pour des pâturages à des bénéficiaires n'ayant exercé aucune activité de production ni même d'entretien. La Cour a en outre constaté que certaines parcelles étaient abandonnées et recouvertes de buissons et d'arbres.

Exemple

Depuis le découplage des paiements directs, il suffit que la parcelle agricole réponde aux bonnes conditions agricoles pour que le bénéficiaire reçoive l'aide. Les deux États membres ont établi des critères relatifs au respect de ces bonnes conditions agricoles, mais ces critères, comme l'autorise le cadre de l'UE, n'incluent pas d'obligation de mise en pâturage ou de fauchage (voir également la réponse de la Commission au point 5.17).

⁽²⁶⁾ Les règles des BCAE relatives aux pâturages maigres comprennent notamment l'interdiction de certaines activités comme les nouveaux travaux d'assainissement, le labourage, le défrichage, etc. Elles ne prévoient cependant aucune obligation de pâturage ou de fauchage.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.50. Ces bénéficiaires ne sauraient être considérés comme des «exploitants agricoles». Selon la réglementation communautaire⁽²⁷⁾, «aucun paiement ne sera effectué en faveur de personnes au sujet desquelles il est établi qu'elles ont créé artificiellement les conditions requises pour bénéficier de tels paiements et obtenir ainsi un avantage non conforme aux objectifs du régime de soutien en question».

5.51. S'agissant de l'application de sanctions, le montant total des sanctions appliquées dans le domaine de la conditionnalité pour l'exercice 2007 s'est élevé à 17,5 millions d'euros pour le FEAGA. En ce qui concerne les États membres soumis aux audits de systèmes de la Cour, le pourcentage moyen de demandeurs sanctionnés pour non-respect des obligations dans le cadre des deux fonds (FEAGA et Feader) était de 27 %, le pourcentage le plus bas 0 % revenant à la Roumanie et le plus élevé (86 %) à la Slovaquie.

5.52. Les principaux problèmes relevés pour les organismes payeurs contrôlés concernaient l'application répétée d'une sanction forfaitaire de 1 % en cas de non-respect des normes relatives aux BCAA, alors qu'une réduction des paiements de 3 % est généralement requise (SI), et l'absence de pièces justificatives pour le calcul des sanctions appliquées en cas de non-respect des BCAA (PL).

Systèmes liés aux recouvrements et aux corrections financières

Procédures d'apurement des comptes appliquées par la Commission

5.53. La gestion des dépenses agricoles étant, le plus souvent, partagée entre les États membres et la Commission, l'aide est versée par ces derniers, 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.

5.50. La Commission a traité la question de la définition de l'agriculteur soulevée par la Cour dans le cadre du bilan de santé. Elle a proposé que les États membres excluent des régimes de paiements directs les personnes physiques ou morales dont l'objectif commercial n'est pas constitué d'activités agricoles ou dont les activités agricoles sont négligeables. Toutefois, le Conseil a rendu cette disposition facultative pour les États membres [article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 73/2009]. En ce qui concerne le problème soulevé par la Cour, la législation applicable en 2008 autorisait les personnes physiques ou morales exerçant une activité agricole ou maintenant des terres dans de bonnes conditions agricoles à recevoir des paiements au titre du régime de paiement unique à la surface (RPUS).

5.51. Selon les chiffres dont dispose la Commission, publiés dans son rapport d'activité annuel de 2008, 16,25 % des bénéficiaires (moyenne UE 27) contrôlés pour des aides reçues en vertu des premier et second piliers de la PAC ont fait l'objet de sanctions pour manquement.

5.52. La Commission a détecté des déficiences similaires dans certains États membres et les instruit dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité.

5.53. Les remboursements versés par la Commission aux États membres sont définis, sur le plan juridique, comme des paiements mensuels et non comme des avances⁽²⁾.

⁽²⁷⁾ Article 29 du règlement (CE) n° 1782/2003.

⁽²⁾ Article 14 du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Apurement financier

5.54. Le 29 avril 2009, 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 apuré tous les comptes des organismes payeurs, à l'exception de ceux mentionnés à l'**annexe 5.3**. Ces décisions s'appuient principalement 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.

5.55. Les décisions financières ne portent cependant que sur la véracité, l'exhaustivité et l'exactitude des comptes des organismes payeurs. La légalité et la régularité des paiements sous-jacents («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 ne garantissent donc pas que les dépenses «apurées» sont exemptes de paiements irréguliers.

5.55. *L'assurance donnée en matière d'audit ne se limite pas aux aspects purement comptables. Chaque certificat comporte en outre une appréciation indiquant si le système de contrôle interne de l'organisme payeur a fonctionné de façon satisfaisante pendant l'exercice en question, l'évaluation portant également sur les vérifications sur place.*

De plus, les organismes de certification produisent un avis distinct sur la déclaration d'assurance fournie par les directeurs des organismes payeurs, ainsi qu'une analyse de l'efficacité des contrôles sur place et de l'exactitude des statistiques d'inspection.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.56. La Commission a instauré de nouvelles règles en matière de présentation des informations sur les créances (comptes de débiteurs) pour l'exercice 2006, qu'elle a ensuite modifiées avec effet à partir de l'exercice 2008 ⁽²⁸⁾. Ces modifications, qui doivent être appliquées par les organismes payeurs, représentent un travail considérable dans un délai restreint. Elles comportent dès lors un risque que les comptes de débiteurs soient inexacts. Sur la base de l'examen des travaux des organismes de certification et de l'analyse de ces travaux par la Commission, la Cour réaffirme ses doutes quant à la fiabilité des comptes de débiteurs ⁽²⁹⁾. La Commission a constaté des insuffisances affectant les comptes de débiteurs pour un quart des organismes payeurs ⁽³⁰⁾ et a proposé des corrections financières ⁽³¹⁾ à hauteur de 25,3 millions d'euros environ. Ces corrections représentent quelque 1,95 % des 1 295 millions d'euros qui doivent être recouvrés à la fin de l'exercice 2008. Bien que ce pourcentage soit légèrement inférieur au seuil de signification de 2 %, il indique qu'un risque d'erreur significative existe au niveau global des comptes de débiteurs.

5.56. Les nouvelles règles et leurs modifications ultérieures sont destinées à améliorer les informations financières transmises par les États membres à la Commission afin d'assurer une meilleure protection des intérêts financiers de la Communauté. La Commission considère que les changements ont été introduits suffisamment longtemps à l'avance pour permettre aux organismes payeurs de s'adapter aux nouvelles exigences, sans risque de déclaration erronée dans le grand livre des débiteurs.

La Commission 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).

Les 25,3 millions d'euros de corrections ont été proposés par la Commission sur la base de son évaluation des informations fournies par les organismes de certification dans leurs rapports, et de son calcul des taux (et montants) d'erreur les plus probables au niveau des dettes de certains organismes payeurs. La même logique est utilisée pour les dettes dans le traitement (et la correction éventuelle) des erreurs révélées par les tests détaillés sur les dépenses des Fonds.

Les erreurs financières constatées sont recouvrées dans le cadre des procédures ordinaires d'apurement des comptes.

⁽²⁸⁾ Avant l'exercice 2006, les États membres devaient fournir le tableau 105 prévu à l'article 3, paragraphe 6, point a), du règlement (CE) n° 296/96 de la Commission (JO L 39 du 17.2.1996, p. 5), qui présentait le montant total des créances en fin d'exercice. Pour les exercices 2006 et 2007, les États membres ont dû fournir les tableaux prévus à l'article 6, point f) du règlement (CE) n° 885/2006 de la Commission (JO L 171 du 23.6.2006, p. 90) et opérer une distinction entre FEAGA et Feader ainsi qu'entre procédures administratives et judiciaires respectivement. En outre, depuis l'exercice 2008, les États membres doivent fournir les tableaux intitulés «annexe III et IIIbis» prévus à l'article 6, points h) et i) du règlement (CE) n° 885/2006, lesquels opèrent une distinction entre irrégularités et montants dus, qui ne constituent ni des irrégularités ni des erreurs administratives, respectivement.

⁽²⁹⁾ Point 5.61 du rapport annuel relatif à l'exercice 2006 et point 5.44 du rapport annuel relatif à l'exercice 2007.

⁽³⁰⁾ Article 10 du règlement (CE) n° 885/2006, en vertu des dispositions duquel la Commission communique aux États membres les résultats de ses vérifications des informations transmises.

⁽³¹⁾ Ces corrections financières sont régies par l'article 11 du règlement (CE) n° 885/2006.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Apurement de conformité

5.57. 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» ⁽³²⁾.

5.58. Dans ses rapports annuels 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 ⁽³³⁾. En raison de leur nature propre, ces limitations ont persisté en 2008 et ont été soulignées dans la résolution de décharge du Parlement européen pour l'exercice 2007.

5.58. Ces aspects que la Cour décrit comme des limitations sont inhérents au système et celle-ci n'avait pas soulevé d'objections à leur égard au moment de l'adoption du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil.

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 la 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 dans les cas où il n'est pas nécessaire de procéder à des recouvrements auprès des bénéficiaires, du fait que la correction financière est motivée uniquement par des déficiences dans le système de gestion et de contrôle des États membres et non par des paiements indus, ces corrections n'en constituent pas moins un moyen important d'améliorer les systèmes des États membres, et donc de mieux prévenir ou détecter les paiements irréguliers aux bénéficiaires et d'en récupérer les montants.

Les corrections financières sont décidées en fonction de la nature et de la gravité de l'infraction, ainsi que du préjudice financier causé à la Communauté. Leur montant est calculé sur la base de la perte réellement causée ou sur la base d'une extrapolation. Si cela n'est pas possible, les forfaits sont alors appliqués qui tiennent compte de la gravité des insuffisances dans les systèmes de contrôle nationaux afin de refléter le risque financier pour la Communauté. La Commission considère dès lors qu'il y a une corrélation valable entre ce type de corrections financières et le niveau des paiements irréguliers aux bénéficiaires finaux.

L'application de taux forfaitaires a été reconnue par la Cour de justice comme étant conforme aux normes juridiques régissant les procédures de conformité, et le Parlement européen l'a avalisé, dans certaines circonstances, dans sa résolution sur la décharge 2007 (point 83).

⁽³²⁾ Article 31 du règlement (CE) n° 1290/2005.

⁽³³⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 2006, point 5.63 et rapport annuel relatif à l'exercice 2007, point 5.47.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

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

5.59. 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 devaient être vérifiés par les organismes de certification pour la première fois en 2007. Cependant, la majorité de ceux-ci n'étendent pas leurs travaux de vérification et de validation des statistiques du SIGC jusqu'aux bénéficiaires finals. Par ailleurs, bien que la Commission ait entrepris de valider les statistiques, elle ne couvre pas intégralement ce domaine à ce jour.

5.59. Les organismes de certification ont été invités à contrôler sur place un échantillon d'au moins 10 contrôles pour chacune des populations (c'est à dire 40 en tout en cas de gestion de tous les types de dépenses) et de comparer les informations introduites dans les bases de données et les registres pour au moins 20 rapports d'inspection sur le terrain pour chaque série de statistiques (c'est à dire 60 en tout en cas de gestion de tous les types de dépenses).

Une analyse des rapports de certification reçus montre que dans 75 % des cas environ, les informations statistiques sur les aides directes et le développement rural ont été examinées par les organismes de certification en ce qui concerne la qualité des inspections sur place sous-jacentes et la précision des statistiques de contrôle elles-mêmes, même si les travaux effectués n'ont pas toujours été aussi exhaustifs que la Commission l'avait demandé (pour ce qui est de la précision des statistiques de contrôle en matière de développement rural et la qualité des inspections sur place pour les actions de développement rural non couvertes par le SIGC, la couverture était d'environ 60 %). Dans plus de 90 % de ces cas (80 % pour les actions de développement rural non couvertes par le SIGC), les organismes de certification ont rendu une conclusion positive sur la qualité des inspections sur place et, dans 65 % des cas environ, sur la précision des statistiques de contrôle.

Toutefois, la Commission convient que de nouvelles améliorations sont possibles et souhaitables; elle aborde constamment cette question avec les États membres. Elle conclut qu'en dépit de ces possibilités d'améliorations, ces statistiques constituent un outil valide pour évaluer la régularité et la légalité des dépenses agricoles.

Domaines politiques Environnement, Pêche et affaires maritimes, ainsi que Santé et protection des consommateurs

5.60. Les domaines de l'environnement, de la pêche et des affaires maritimes, ainsi que de la santé et de la protection des consommateurs sont gérés par la Commission dans le cadre de systèmes de contrôle spécifiques. L'audit a porté sur la mise en place du Fonds européen pour la pêche (FEP) pour la période 2007-2013.

Approbation des programmes opérationnels nationaux et évaluation des stratégies d'audit nationales du Fonds européen pour la pêche

5.61. L'audit de la Cour a porté sur deux systèmes de contrôle interne de la DG MARE, le premier concernant l'approbation des programmes opérationnels du Fonds européen pour la pêche (FEP), le second relatif à l'évaluation des stratégies d'audit correspondantes. L'audit a consisté à vérifier l'existence ainsi que la bonne application des contrôles clés et a porté sur les programmes et les stratégies d'audit dont les procédures d'approbation ou d'acceptation avaient été finalisées au courant de l'exercice 2008. Les travaux de la Cour n'ont donné lieu à aucune observation spécifique.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.62. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que, sauf en ce qui concerne le développement rural⁽³⁴⁾, les paiements relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2008 pour le groupe de politiques sont exempts d'erreur significative. Les dépenses relatives au développement rural restent affectées par un niveau d'erreur supérieur à celui du FEAGA, bien que le niveau estimatif d'erreur ait baissé par rapport aux années précédentes.

5.63. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que la plupart des systèmes de contrôle et de surveillance pour les domaines politiques couverts par le présent chapitre sont partiellement efficaces lorsqu'il s'agit de garantir la régularité des paiements⁽³⁵⁾.

5.64. Comme les années précédentes, la Cour, se fondant sur le niveau d'erreur relevé dans le cadre des tests des opérations et de son évaluation des systèmes, réaffirme que, d'une manière générale, le SIGC est un système de contrôle efficace lorsqu'il s'agit de limiter le risque d'erreur ou de dépenses irrégulières. L'audit a néanmoins permis de constater que d'importantes améliorations sont nécessaires pour les organismes payeurs sélectionnés dans trois États membres (voir point 5.32).

5.65. S'agissant des insuffisances affectant le RPU et le RPUS, l'audit de la Cour a montré qu'il convenait de:

- a) remédier aux déficiences systémiques donnant lieu à des erreurs relatives à des surdéclarations de terres ou à des inexactitudes concernant les droits, notamment en garantissant la fiabilité des bases de données;

5.62. La Commission se réjouit de l'évaluation globale positive selon laquelle pour le groupe de politiques dans son ensemble, y compris le domaine politique «agriculture et développement rural», la valeur estimée du taux d'erreur global est légèrement en dessous du seuil de signification de 2 %. La Commission partage l'opinion de la Cour selon laquelle les dépenses en matière de développement rural sont davantage entachées d'erreurs, mais elle prend note avec satisfaction de la diminution du taux d'erreur dans ce domaine.

5.63. Pour les domaines politiques couverts par ce chapitre, les résultats des tests de validation effectués par la Cour sont relativement stables ces dernières années et proches du seuil de signification de 2 %. Cela confirme que d'une manière générale, les systèmes de surveillance et de contrôle sont efficaces.

5.64. La Commission reconnaît qu'il y a des déficiences dans le SIGC au Royaume-Uni (en Écosse), mais elle estime que ces déficiences ne rendent pas le système inefficace (voir également la réponse de la Commission au point 5.32).

Les déficiences relatives au fonctionnement du SIGC en Bulgarie et en Roumanie sont traitées dans les plans d'action détaillés et exhaustifs que la Commission a imposés aux deux États membres en 2009, et elles font l'objet d'un suivi dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité. Ces déficiences ont également dûment été signalées dans le rapport d'activité annuel 2008 de la DG AGRI.

5.65.

- a) 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. Les États membres sont invités à améliorer leurs systèmes et à travailler étroitement avec les services de la Commission sur ces questions.

⁽³⁴⁾ Les paiements relatifs au développement rural représentent environ 19 % des paiements relevant des domaines de politiques couverts par le présent chapitre.

⁽³⁵⁾ Cela essentiellement en raison des systèmes de contrôle et de surveillance pour le développement rural.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) rendre les règles plus rigoureuses de manière à ce que l'aide communautaire directe ne soit pas versée aux demandeurs qui n'ont ni utilisé les terres à des fins agricoles ni maintenu activement ces terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE);

- c) veiller au respect des exigences minimales concernant les pâturages pour les aides communautaires directes.

5.66. La Cour réaffirme également que des efforts supplémentaires doivent être déployés dans le domaine du développement rural pour faire en sorte que les bénéficiaires respectent leurs obligations et pour simplifier davantage les règles et les conditions applicables.

5.67. Enfin, il convient de prendre des mesures efficaces pour résoudre les problèmes mis en évidence dans les domaines politiques de l'environnement, de la pêche, de la santé et de la protection des consommateurs.

- b) La Commission a traité la question de la définition de l'agriculteur soulevée par la Cour dans le cadre du bilan de santé. Elle a proposé que les États membres excluent des régimes de paiements directs les personnes physiques ou morales dont l'objectif commercial n'est pas constitué d'activités agricoles ou dont les activités agricoles sont négligeables. Toutefois, le Conseil a rendu cette disposition facultative pour les États membres [article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 73/2009].

La Commission considère que le système actuel est adéquat et offre des garanties suffisantes que les terres sont gérées selon les BCAE. Le fait d'introduire de nouvelles règles compliquées engendrerait un système de contrôle hautement complexe, dont la mise en œuvre serait coûteuse et contraire aux efforts de simplification menés par la Commission. Qui plus est, cela réintroduirait une forme de couplage.

- c) Les règles actuelles établissent des exigences minimales que les États membres doivent respecter lorsqu'ils définissent leurs BCAE. La Commission contrôle le respect de ces exigences dans le cadre de ses travaux d'apurement de conformité.

5.66. La Commission constate avec satisfaction que le taux d'erreur pour le développement rural diminue et elle attribue cette diminution, au moins en partie, au nouveau cadre réglementaire pour la période de programmation 2007-2013, qui a simplifié les règles et les conditions, et a renforcé les contrôles. En particulier, le règlement (CE) n° 1975/2006 fixe aujourd'hui un ensemble exhaustif de règles de contrôle pour toutes les actions de développement rural, et la Commission a mené des actions visant à garantir une mise en œuvre efficace et efficiente de ces règles par les États membres. La Commission reconnaît toutefois que des efforts supplémentaires doivent encore être fournis dans ce domaine.

5.67. La Commission assure le suivi qui s'impose à toutes les erreurs relevées par la Cour et procédera aux corrections financières nécessaires.

ANNEXE 5.1

PARTIE 1: PRINCIPAUX RÉSULTATS DES TESTS DES OPÉRATIONS PAR ÉCHANTILLONNAGE

1.1 — Taille de l'échantillon

Exercice	Nombre d'opérations testées
2008	204
2007	196

1.2 — Composition de l'échantillon

Proportion d'opérations testées, par type	2008				2007
	FEAGA	Développement rural	SANCO, ENV, MARE	Total	
Paiements finals/intermédiaires	74 %	21 %	5 %	100 %	100 %
Avances	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Total	74 %	21 %	5 %	100 %	100 %

1.3 — Fréquence et estimation de l'incidence des erreurs

Erreurs	2008				2007
	FEAGA	Développement rural	SANCO, ENV, MARE	Total	
Fréquence d'erreurs dans les opérations testées	28 % {42}	40 % {17}	64 % {7}	32 % {66}	31 % {61}
Fréquence des erreurs quantifiables	54 % {30}	55 % {11}	24 % {4}	48 % {45}	49 % {39}
Incidence des erreurs quantifiables Le taux d'erreur le plus probable est: (*)	inférieur à 2 %				compris entre 2 % et 5 %

(*) S'agissant du taux d'erreur le plus probable, la Cour distingue trois intervalles: inférieur à 2 %, compris entre 2 % et 5 % et supérieur à 5 %.
Les chiffres entre accolades { } sont des valeurs absolues.

1.4 — Types d'erreurs dans l'échantillon

Pour les opérations testées, proportion d'erreurs concernant	2008				2007
	FEAGA	Développement rural	SANCO, ENV, MARE	Total	
l'éligibilité	5 %	15 %	18 %	10 %	18 %
la réalité des opérations	0 %	5 %	0 %	1 %	1 %
la précision	50 %	35 %	12 %	40 %	31 %
un autre aspect sans incidence financière	45 %	45 %	70 %	49 %	50 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

PARTIE 2: ÉVALUATION GLOBALE DES SYSTÈMES DE CONTRÔLE ET DE SURVEILLANCE

2.1 — Évaluation d'une sélection de systèmes de contrôle et de surveillance — Éléments de suivi dans le cadre du SIGC — RPU/RPUS

État membre	Régime	Dépenses (millions d'euros)	Procédures et contrôles administratifs visant à garantir que les paiements sont corrects, notamment ceux portant sur la qualité des bases de données	Méthodologie du contrôle sur place, sélection, exécution, contrôle de la qualité et communication des différents résultats	Mise en œuvre et contrôle des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) et de la conditionnalité (*)	Évaluation globale (**)
Belgique (Wallonie)	RPU	230	1, 2			
Royaume-Uni (Écosse)	RPU	579	1, 2, 3, 4		a	
Espagne (Catalogne)	RPU	178	1, 2, 5		b	
Slovénie	RPU	49	1			
Estonie	RPUS	40				
Bulgarie	RPUS	166	6, 7, 8	A, B, C	b	
Roumanie	RPUS	421	8, 9, 10		b	
Pologne	RPUS	1 123	11, 12		c	

(*) En vertu des dispositions de l'article 143 *ter*, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1782/2003, les nouveaux États membres ne sont pas tenus de mettre en œuvre les exigences réglementaires en matière de gestion avant le 31 décembre 2008 (avant le 31 décembre 2011 pour la Bulgarie et la Roumanie). Dès lors, seul le respect des BCAE a été contrôlé dans les nouveaux États membres.

(**) L'évaluation globale ne peut être meilleure que l'évaluation des procédures et contrôles administratifs.

	Efficace
	Partiellement efficace
	Inefficace

- 1 Méthode de calcul erronée de l'aide lorsque la superficie déterminée est insuffisante en vue de l'activation de tous les droits demandés ou que l'exploitant agricole n'a pas déclaré tous les droits de mise en jachère détenus.
- 2 Détermination erronée des droits qui doivent être cédés à la réserve nationale.
- 3 Sous-plafond pour l'Écosse dépassé de 25,4 millions d'euros; impossibilité d'évaluer le respect du plafond national du Royaume-Uni en raison du caractère peu fiable de la base de données relative à l'Angleterre.
- 4 Le système d'identification des parcelles agricoles contient plus de 12 000 chevauchements de parcelles de référence, qui ont entraîné des doubles paiements pour environ 15 000 ha pour 2007.
- 5 Discordances entre les bases de données régionales et centrales relatives aux droits attribués.
- 6 Aucune superficie éligible précise enregistrée dans le système d'identification des parcelles agricoles.
- 7 La superficie éligible enregistrée dans le système d'identification des parcelles agricoles s'avère peu fiable et ne produit aucun effet d'écurement sur la superficie admise pour laquelle l'aide a été versée.
- 8 Demandes d'aide soumises par une personne physique ou une municipalité pour des terres agricoles en fait cultivées par des tiers.
- 9 Nombreuses corrections de demande d'aide sans aucune sanction.
- 10 Doubles paiements et paiements indus constatés pour 5 500 exploitants agricoles.
- 11 Le total des superficies pour lesquelles un paiement a été effectué dépasse celui des superficies éligibles enregistrées dans le système d'identification des parcelles agricoles.
- 12 La vectorisation n'est pas achevée pour toutes les parcelles de référence.
- A Des résultats obtenus par télédétection ont été acceptés pour paiement sans qu'aucune vérification n'ait été effectuée.
- B Le taux minimal d'inspection n'a pas été atteint.
- C Des terres inéligibles ont été admises au bénéfice de l'aide dans le cadre du RPUS.
- a Aucune activité agricole ni entretien conforme aux BCAE exigés pour d'importantes zones de pâturage maigres admises au bénéfice de l'aide dans le cadre du RPU.
- b Critères nationaux insuffisants en matière de respect des BCAE et de la conditionnalité pour les pâturages.
- c Absence de piste d'audit concernant les sanctions pour non-respect des BCAE.

2.2 — Évaluation d'une sélection de systèmes de contrôle et de surveillance — Développement rural

État membre	Procédures et contrôles administratifs visant à garantir que les paiements sont corrects, notamment celles et ceux portant sur la qualité des bases de données	Méthodologie du contrôle sur place, sélection, exécution, contrôle de la qualité et communication des différents résultats	Mise en œuvre et contrôle des bonnes conditions agricoles et environnementales et de la conditionnalité	Évaluation globale
République tchèque			s.o.	
Grèce				
Hongrie			s.o.	
Irlande			s.o.	
Italie			s.o.	
Portugal			s.o.	
Espagne				

	Efficace
	Partiellement efficace
	Inefficace
s.o.	Sans objet (les paiements audités ne relèvent pas de la conditionnalité)

2.3 — Évaluation globale des systèmes de contrôle et de surveillance

Évaluation globale	2008	2007

	Efficace
	Partiellement efficace
	Inefficace

SUIVI DES PRINCIPALES OBSERVATIONS FORMULÉES DANS LES DÉCLARATIONS D'ASSURANCE (*) (**)

Observation de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse de la Commission
Développement rural			
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) [point 5.15 (*)].	Les autorités françaises reconnaissent que le système en place est imparfait et entendent établir un nouveau système permettant de rapprocher les bases de données de l'administration de celles des banques. Dès qu'il sera opérationnel, ce système permettra de suivre plus facilement les prêts, de la banque au bénéficiaire final.	Les problèmes constatés par la Cour persisteront au moins jusqu'à ce que le nouveau système soit entièrement opérationnel.	<i>Cette question a été suivie de près par la Commission. L'État membre a mis en place un nouveau système administratif qui permet, depuis 2008, de suivre plus facilement le prêt depuis la banque jusqu'au bénéficiaire final. En outre, la Commission a analysé les résultats d'audits récents effectués par l'État membre afin de déterminer l'incidence financière pour les périodes de programmation précédentes.</i>
Développement rural			
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 [point 5.32 (*)].	Aucune mesure notable visant à simplifier les règles régissant les dépenses en matière de développement rural n'a été prise en 2008. La Commission estime que les mesures agroenvironnementales étant, par nature, complexes, la marge de manœuvre pour les simplifier sans compromettre leurs objectifs est très limitée (rapport annuel d'activité 2008 de la direction générale de l'agriculture et du développement rural, page 117).	La simplification des règles complexes, en particulier celles qui concernent les mesures agroenvironnementales, est toujours souhaitable.	Des actions concrètes ont été lancées et/ou sont envisagées: — une modification du règlement (CE) n° 1775/2006 afin de clarifier certains points et de mieux adapter ses règles aux règles applicables au premier pilier, — l'exercice de simplification actuellement en cours, qui a débouché sur un certain nombre de propositions de simplification, pour le second pilier également, — la mise en place d'une procédure améliorée pour discuter des difficultés rencontrées par les États membres dans la mise en œuvre et le contrôle des actions en matière de développement rural, en vue de favoriser l'échange et le partage d'expérience et d'expertise entre les États membres. Le résultat de ces réunions pourrait ensuite servir à améliorer encore et à réviser les lignes directrices actuelles, ce qui pourrait contribuer à améliorer la conception, la mise en œuvre et les contrôles des actions concernées.

Observation de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse de la Commission
SIGC			
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 [point 5.30, sous b) et c) (*)]. Le rapport annuel d'activité relatif à l'exercice 2007 du directeur général de l'agriculture comporte de nouveau une réserve relative à une mise en œuvre insuffisante du SIGC en Grèce.	Selon le rapport annuel d'activité relatif à l'exercice 2008 du directeur général de l'agriculture, à partir de la procédure d'introduction des demandes pour l'exercice 2009, tous les éléments du SIGC en Grèce seront en place et opérationnels, la réserve peut dès lors être levée. Cela n'affecte en rien les procédures d'apurement de conformité en cours, qui couvrent les risques financiers liés aux insuffisances du SIGC pour les exercices 2006 à 2008. Il est en particulier nécessaire, dans le cadre de ces procédures, d'évaluer les conséquences des insuffisances persistantes qui affectent le LPIS-SIG.	La Cour effectuera un audit du RPU et du SIGC/LPIS en Grèce en 2009.	<i>La Commission suit attentivement la situation en Grèce. Une nouvelle mission d'audit de la Commission est prévue à l'automne 2009.</i>
RPU			
L'audit a fait apparaître des insuffisances affectant systématiquement le calcul des droits [points 5.22 (*) à 5.26 (*)]. 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] (point 5.28 (*)].	Les points soulevés dans les rapports annuels relatifs aux exercices 2006 et 2007 font, en règle générale, déjà l'objet d'un suivi dans le cadre des procédures de conformité.	La Cour a relevé, dans certains cas, des différences entre les données nationales et régionales relatives au plafond national (Espagne) et a constaté qu'une base de données relatives aux droits était incomplète, inexacte et périmée (Royaume-Uni) [5.37 (**)]. La Cour a également relevé des erreurs systématiques de calcul de l'aide lorsque les demandeurs déclarent une superficie inférieure à celle correspondant aux droits qu'ils détiennent et ont des droits de valeurs différentes [5.38 (**)].	<i>En ce qui concerne le risque de dépassement du plafond britannique d'attribution de droits, une action est entreprise dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité.</i> <i>En ce qui concerne le calcul des paiements, la Commission est consciente de la situation en Espagne, en Slovaquie et au Royaume-Uni, et des actions ont déjà été entreprises dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité.</i> <i>Pour la Belgique, les informations reçues indiquent que les modalités du calcul de l'aide dans les dossiers cités par la Cour sont à l'origine de disparités dans les montants d'aide accordés, sans conséquence toutefois pour le budget communautaire.</i>
Huile d'olive			
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) (*)].	Selon la Commission, d'autres corrections financières relatives aux aides à la production d'huile d'olive ont été appliquées en 2007 et en 2008.	La Cour a de nouveau relevé des erreurs liées au calcul incorrect des droits au titre de l'aide à la production d'huile d'olive (Grèce).	<i>La Commission confirme que les déficiences citées par la Cour font l'objet de procédures d'apurement de conformité.</i>

Observation de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse de la Commission
Contrôle a posteriori			
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 (*)].	S'agissant de la vérification du suivi des cas d'irrégularités potentielles par les organismes payeurs et de la manière dont ceux-ci en rendent compte, les organismes de certification ont procédé à une évaluation dans 90 % des cas (toutefois, les travaux effectués n'étaient pas toujours aussi exhaustifs que l'exigeait la Commission), et, dans 74 % d'entre eux, la déclaration sur le suivi donné par ces organismes payeurs est positive.	Les corrections appliquées par la Commission indiquent qu'un risque d'erreur significative existe globalement au niveau des comptes de débiteurs. Dès lors, la Cour réaffirme ses doutes quant à la fiabilité des comptes de débiteurs.	<i>La Commission 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). Les erreurs financières constatées sont recouvrées dans le cadre des procédures ordinaires d'apurement de conformité.</i>
(*) Numéro de point dans le rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 2007.			
(**) Numéro de point dans le rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 2008.			

ANNEXE 5.3

COMPTES DISJOINTS DES ORGANISMES PAYEURS POUR 2008

(en millions d'euros)

État membre	Organisme payeur	Comptes disjoints ⁽¹⁾		
		FEAGA	Feader	ITDR
Belgique	ALV	274	29	
France	ODARC		7	
Allemagne	Bade-Wurtemberg	421		
Allemagne	Bavière		127	
Allemagne	Brandebourg		47	
Allemagne	Basse-Saxe		70	
Allemagne	Schleswig-Holstein		29	
Grèce	OPEKEPE	2 461	224	
Italie	ARBEA	102	18	
Malte	MRRA	2		3
Portugal	IFAP	720	253	
Roumanie	PIAA	462		
Slovaquie	APA		98	
Espagne	Galice		40	
Total		4 442	942	3

(¹) Comptes que la Commission estimait ne pas pouvoir apurer dans ses décisions du 29 avril 2009, pour des raisons imputables à l'État membre concerné qui nécessitent des enquêtes complémentaires.

Source: décisions de la Commission 2009/366/CE, 2009/367/CE et 2009/373/CE (JO L 111 du 5.5.2009 et JO L 116 du 9.5.2009).

CHAPITRE 6

Cohésion

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	6.1-6.15
Caractéristiques de la politique de cohésion	6.2
Objectifs et instruments de la politique de cohésion	6.3-6.5
Utilisation des fonds	6.6-6.8
Systèmes de contrôle et de surveillance	6.9-6.11
Corrections financières	6.12-6.15
Régularité des opérations	6.16-6.20
Efficacité des systèmes	6.21-6.34
Systèmes relatifs à la régularité des opérations	6.23-6.28
Période 2000-2006	6.23
Période 2007-2013	6.24-6.28
Systèmes relatifs aux recouvrements et aux corrections financières	6.29-6.34
États membres (période 2000-2006)	6.29-6.30
Surveillance exercée par la Commission (période 2000-2006)	6.31-6.34
Conclusions et recommandations	6.35-6.37
Conclusions	6.35-6.36
Recommandations	6.37

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

6.1. Le présent chapitre est consacré à l'appréciation spécifique de la Cour concernant le groupe des politiques de cohésion, qui couvre les domaines politiques 4 — Emploi et affaires sociales et 13 — Politique régionale ⁽¹⁾. Le **tableau 6.1** présente en détail les activités couvertes, les dépenses de l'exercice et le mode de gestion utilisé.

6.1. La Commission fait observer que les titres 4 et 13 du budget ont une portée plus large que la politique de cohésion. Ils englobent le dialogue social, la politique d'égalité entre les femmes et les hommes, l'aide de préadhésion et les subventions de fonctionnement en faveur des agences européennes.

Tableau 6.1 — Paiements dans le cadre des domaines politiques 4 et 13 en 2008

Titre du budget	Domaine politique	Description	Paiements effectués en 2008 (millions d'euros)	Mode de gestion budgétaire
4	Emploi et affaires sociales	Dépenses administratives	25,93	Gestion centralisée directe
		Fonds social européen	8 788,53	Gestion partagée
		Travailler en Europe — dialogue social et mobilité	56,63	Gestion centralisée directe
		Emploi, solidarité sociale et égalité entre les hommes et les femmes	105,14	Gestion centralisée directe
		Fonds européen d'ajustement à la mondialisation	49,04	Gestion partagée
		Instrument d'aide de préadhésion	0,00	Gestion décentralisée
13	Politique régionale	Dépenses administratives	15,64	Gestion centralisée directe
		Fonds européen de développement régional et autres actions régionales	21 455,21	Gestion partagée
		Fonds de cohésion (y compris l'ancien ISPA)	5 826,46	Gestion partagée
		Interventions de préadhésion en relation avec la politique structurelle	42,71	Gestion décentralisée
		Fonds de solidarité	273,19	Gestion partagée
Montant total des dépenses administratives ⁽¹⁾			41,57	
Montant total des dépenses opérationnelles			36 596,91	
Montant total des paiements de l'exercice			36 638,48	
Montant total des engagements de l'exercice			48 189,59	

⁽¹⁾ L'audit des dépenses administratives est présenté au chapitre 11.

Caractéristiques de la politique de cohésion

6.2. Les dépenses de l'UE dans le domaine de la cohésion sont planifiées selon des «périodes de programmation» pluri-annuelles; les paiements afférents à une période déterminée se poursuivent quelques années au-delà. Les fonds octroyés par l'UE dans le cadre des politiques de cohésion le sont sous la forme d'un cofinancement. Le présent chapitre traite principalement des paiements relatifs à la période de programmation 2000-2006; peu de remboursements (paiements intermédiaires) ont été effectués en 2008 en ce qui concerne la période de programmation 2007-2013 (voir point 6.8).

6.2. La Commission relève que les observations formulées par la Cour portent essentiellement sur les paiements issus des Fonds structurels et de cohésion pour la seule période 2000-2006, qui représentent environ 68 % des paiements au titre de la politique de cohésion en 2008. Le préfinancement pour la période 2007-2013 s'est élevé à 32 %.

⁽¹⁾ Les dépenses en matière de développement rural et de pêche relèvent des domaines 5 — Agriculture et développement rural, et 11 — Pêche.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Objectifs et instruments de la politique de cohésion

6.3. Pour la période de programmation 2000-2006, les dépenses relevant de la politique 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, la réhabilitation des villes et la promotion de l'égalité des chances sur le marché du travail.

6.4. Le financement de l'UE provient principalement de deux Fonds structurels et du Fonds de cohésion ⁽²⁾:

- 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;
- b) le Fonds social européen (FSE) soutient les actions relevant des objectifs n°s 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 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 revenu national brut par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire.

⁽²⁾ Ces trois Fonds couvrent 97 % des paiements de 2008 relevant des titres 4 et 13 du budget général. Les 3 % restants proviennent des autres instruments mis en place (voir **tableau 6.1**).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.5. S'agissant de la période de programmation 2007-2013, le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion sont axés sur trois objectifs (convergence, compétitivité régionale et emploi, et coopération territoriale européenne). Les programmes sont conçus en vue 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.

Utilisation des fonds

6.6. Les Fonds structurels permettent le cofinancement de **projets** dans le cadre de **programmes opérationnels** pluri-annuels. Les États membres sont également tenus de participer au financement des projets subventionnés. 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. En ce qui concerne la période de programmation 2000-2006, le Fonds de cohésion a servi à cofinancer des projets individuels: aucun programme opérationnel n'en faisait partie. Pour cette même période, 1 170 projets relevant du Fonds de cohésion ont été recensés, d'une valeur allant de 50 000 euros à plus d'un milliard d'euros. Dans les deux domaines politiques en cause (voir **tableau 6.1**), le montant total des remboursements s'est élevé à 24,8 milliards d'euros en 2008 pour l'ensemble des Fonds et des projets.

6.7. 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 des **déclarations de dépenses** établies par les promoteurs de projet ⁽⁴⁾, lesquelles sont consolidées pour constituer des demandes de paiement transmises à la Commission par l'autorité de paiement/de certification. En règle générale, le promoteur bénéficie d'un préfinancement et présente une ou plusieurs déclarations de dépenses intermédiaires, ainsi qu'une déclaration finale au terme du projet.

6.8. S'agissant de la période 2007-2013, les mécanismes de financement n'ont pas fondamentalement changé par rapport à la période précédente. Le démarrage des programmes a été lent. Les paiements pour l'exercice 2008 se sont élevés à 11,8 milliards d'euros, dont 11,7 milliards correspondaient à des préfinancements.

6.8. La Commission estime que le mécanisme de financement a subi un net changement pour la période 2007-2013, puisque la base du cofinancement est désormais fixée au niveau de l'axe prioritaire. Cette simplification devrait entraîner une réduction des erreurs liées aux taux de cofinancement au niveau des projets, qui ont été constatées au cours de précédentes périodes de programmation.

⁽³⁾ Selon la nature ou la complexité du projet, différents éléments et types de coûts peuvent être présentés à l'appui d'une demande de remboursement.

⁽⁴⁾ Les promoteurs de projet sont des bénéficiaires. Il s'agit de particuliers ou d'associations, de sociétés privées ou publiques, ou encore d'organismes régionaux ou nationaux.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Systèmes de contrôle et de surveillance

6.9. En ce qui concerne la légalité et la régularité des dépenses effectuées dans le cadre 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.

6.10. 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 exercée par la Commission, dont l'objectif est de garantir que les systèmes de contrôle des États membres existent et fonctionnent comme requis, ainsi que d'atténuer le risque de carences en la matière.

6.11. Les dispositions relatives au contrôle ont été consolidées dans la réglementation régissant la nouvelle période de programmation 2007-2013 ⁽⁵⁾, qui précise par ailleurs les responsabilités respectives de la Commission et des États membres. Les dispositions applicables en matière d'audit ont été considérablement renforcées. Les États membres sont tenus de soumettre à la Commission, pour approbation, une description des systèmes de gestion et de contrôle des programmes opérationnels, le rapport d'évaluation et l'opinion d'un organisme de contrôle indépendant sur la conformité de ces programmes, ainsi qu'un document présentant la stratégie d'audit suivie. Ils doivent également transmettre annuellement des rapports de contrôle faisant état des résultats des audits des systèmes et de l'audit d'un échantillon représentatif d'opérations; les rapports en question donnent lieu chaque année à la formulation d'une opinion d'audit.

Corrections financières

6.12. Dans le domaine de la cohésion, les dépenses qui ne satisfont pas aux conditions de financement doivent être exclues de l'aide communautaire par l'application de corrections financières.

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.

6.11. La mise en place, pour chaque programme, d'une autorité d'audit chargée de vérifier l'existence et le bon fonctionnement du système de gestion et de contrôle pendant toute la durée du programme est une innovation importante de la période 2007-2013. Le rapport de contrôle annuel et l'avis de l'autorité d'audit devraient renforcer notablement l'assurance fournie par les systèmes de contrôle nationaux. L'autorité d'audit est également tenue de faire rapport sur les taux d'erreur résultant de ses audits d'échantillons statistiques d'opérations.

⁽⁵⁾ Notamment le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 210 du 31.7.2006, p. 25) et le règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission (JO L 371 du 27.12.2006, p. 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.13. La responsabilité des corrections financières relatives à des dépenses irrégulières notifiées à la Commission échoit au premier chef aux États membres. Lorsque les systèmes de contrôle nationaux font apparaître des erreurs dans les dépenses certifiées, il incombe à l'État membre de prendre des mesures pour recouvrer les montants indûment versés aux bénéficiaires finals et éliminer, le cas échéant, les dépenses inéligibles de la demande ⁽⁶⁾.

6.14. Si les contrôles réalisés par la Commission montrent que les États membres n'ont pas remédié aux problèmes de dépenses irrégulières ou révèlent des déficiences graves dans les systèmes de gestion et de contrôle, elle «suspend les paiements intermédiaires» ⁽⁷⁾ et demandera à l'État membre de prendre des mesures pour y remédier et/ou d'effectuer des corrections financières. S'ils procèdent aux corrections financières requises, les États membres ont la possibilité de substituer aux dépenses éliminées d'autres dépenses, éligibles celles-là.

6.15. Si l'État membre ne prend pas les mesures correctrices requises et/ou n'apporte pas les corrections financières nécessaires, la Commission peut effectuer celles-ci en adoptant une décision de correction financière, ce qui entraîne une réduction nette des fonds mis à disposition.

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

6.16. L'*annexe 6.1, parties 1.3 et 1.4*, présente de manière synthétique les constatations concernant la régularité des opérations relatives au financement communautaire des politiques de cohésion.

6.17. En 2008, des erreurs ont de nouveau affecté un nombre élevé de remboursements en faveur de projets relevant des politiques de cohésion; en d'autres termes, de nombreux projets ont fait l'objet de remboursements indus. Dans l'échantillon statistique représentatif qui a été examiné, la proportion de projets affectés par des erreurs (voir points 1.9 à 1.12) est de 43 % ⁽⁸⁾. La Cour estime qu'au moins 11 % ⁽⁹⁾ du montant total remboursé ⁽¹⁰⁾ n'auraient pas dû l'être.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.13. Les États membres sont responsables au premier chef de la détection des irrégularités avant la certification des dépenses à la Commission mais aussi dans les dépenses certifiées.

6.17. La Commission constate que la plupart des projets affectés par de nombreuses erreurs quantifiables se concentrent dans trois États membres seulement. Consciente des insuffisances présentes dans cinq des six programmes en question, la Commission avait pris des mesures correctrices appropriées, telles que la mise en œuvre de plans d'action et le lancement de procédures de suspension. Dans ce cadre, deux décisions afférentes à trois programmes ont été adoptées en 2008.

⁽⁶⁾ Ces corrections financières sont désignées par les termes «éliminations», «recouvrements» ou «recouvrements en cours» dans les rapports que les États membres adressent à la Commission.

⁽⁷⁾ Article 39, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil (JO L 161 du 26.6.1999, p. 1).

⁽⁸⁾ Voir *partie 1.3* de l'*annexe 6.1*. En 2007, le pourcentage correspondant s'élevait à 54 %.

⁽⁹⁾ Le pourcentage correspondant s'élevait à 11 % en 2007 (rapport annuel relatif à l'exercice 2007, point 6.27) et à 12 % en 2006 (rapport annuel relatif à l'exercice 2006, point 6.39).

⁽¹⁰⁾ Ce pourcentage se rapporte au montant de 24,8 milliards d'euros correspondant aux remboursements mentionnés dans la dernière phrase du point 6.6.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission souligne également que 58 % des erreurs ne sont pas quantifiables, y compris celles concernant la conformité, et que nombre d'entre elles n'auraient eu aucune incidence sur le remboursement des dépenses, même si elles avaient été détectées préalablement. À titre d'exemples, on peut citer des retards dans la publication d'avis d'attribution de marché, des lacunes dans la piste d'audit ou une publicité insuffisante au niveau des projets.

Sur les soixante-treize projets affectés par les erreurs visées à l'**annexe 6.1**, on relève six cas dans lesquels la Commission estime que les circonstances constatées 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. Il s'agit notamment de quatre erreurs en matière de marchés publics, qui contribuent au taux d'erreur global.

La Commission renvoie également à sa réponse au point 6.2.

6.18. Une part importante du taux estimatif d'erreur est imputable à des erreurs concernant l'éligibilité, qui représentent le type d'erreur quantifiable le plus répandu dans l'échantillon d'audit. Elles affectaient 41 des remboursements contrôlés. Leurs causes étaient les suivantes:

a) projets ou bénéficiaires ne remplissant pas les conditions particulières de financement;

b) manquement grave aux règles en matière de passation de marchés;

c) prise en considération de coûts non remboursables.

6.18. La Commission assurera le suivi de l'ensemble des constatations afin de garantir que les mesures appropriées sont prises.

b) La Commission note 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 dispositions, comme la diffusion d'orientations destinées aux États membres sur les niveaux des corrections financières à appliquer. Cependant, la Commission renvoie également à sa réponse au point 6.17, qui concerne la quantification de ces erreurs.

En l'occurrence, près de 80 % du taux estimatif d'erreur s'explique par les deux premières causes citées.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Exemples

- a) Dans le cadre d'un projet relevant du FEDER, les dépenses déclarées correspondaient exclusivement à l'achat de terrains. Or, en vertu des règles d'éligibilité du FEDER, l'acquisition de terrains ne peut représenter plus de 10 % du montant total des dépenses éligibles. En dépit de cela, l'autorité de gestion a approuvé le remboursement des coûts du projet. La demande de remboursement de 25 millions d'euros est inéligible au cofinancement dans le cadre des Fonds structurels.
- b) S'agissant d'un autre projet relevant du FEDER, l'objectif était de développer un système informatique. L'autorité contractante était tenue d'appliquer une procédure d'appel d'offres en bonne et due forme pour l'attribution de tout contrat de services d'un montant supérieur à 236 000 euros. Les autorités régionales, qui étaient le bénéficiaire final du projet en cause, ont directement conclu un contrat avec une société sans organiser d'appel d'offres; de ce fait, les dépenses déclarées — 1,8 million d'euros — au titre de ce projet sont inéligibles.
- c) Pour être éligibles, les dépenses doivent avoir un rapport avec les opérations cofinancées. Dans le cadre d'un projet relevant du FSE, la rémunération d'un administrateur, les factures de différents fournisseurs et certains achats d'équipement ont été déclarés au titre du projet, alors que ces dépenses concernaient également d'autres activités du bénéficiaire. En outre, s'agissant des acquisitions d'équipement, seul le coût de l'amortissement est éligible; or, c'est le prix total d'achat qui a été déclaré. Il en est résulté une surdéclaration des coûts pour un montant de 88 705 euros, soit 13,5 % des dépenses déclarées.

6.19. Dans le cadre de deux programmes opérationnels du FEDER faisant partie de l'échantillon de la Cour, les autorités nationales ont déclaré sept projets qui avaient été financés à l'origine par des fonds nationaux. Ces projets étaient déjà clôturés au moment où ils ont fait l'objet d'une demande de cofinancement de l'UE en vue soit de générer de nouvelles dépenses, soit de remplacer des dépenses inéligibles. La Cour a constaté que ces projets étaient plus exposés aux erreurs que ceux sélectionnés de façon normale ⁽¹¹⁾. Les autorités nationales ne les avaient pas préalablement soumis à une vérification efficace en ce qui concerne le respect des règles de financement de l'UE ⁽¹²⁾. Dès lors que la période de programmation 2000-2006 touche à sa fin, les autorités nationales sont pressées d'absorber les fonds communautaires engagés. Cette situation accroît le risque que des dépenses relatives à des projets inéligibles soient remboursées aux dépens du budget de l'UE.

6.19. En 2005, la Commission a fourni des orientations qui précisaient que ces projets ne pouvaient être inclus dans des programmes que s'ils remplissaient l'ensemble des conditions requises, comme le respect des critères de sélection des programmes, l'exécution de contrôles, la publicité, etc. Les représentants de la Commission ont rappelé ces exigences aux autorités des États membres au cours des discussions menées dans le cadre des réunions du comité de suivi sur l'inclusion de ces projets. Dans certains cas, la Commission a procédé à des corrections financières, lorsqu'elle estimait que les conditions requises n'étaient pas remplies.

Dans quatre des cinq projets que la Cour considère comme étant totalement inéligibles parce qu'ils n'étaient pas opérationnels, la Commission estime que les règles en vigueur ne permettent de se prononcer à ce sujet qu'à la clôture du programme. Si la situation reste inchangée, les projets ne seront pas cofinancés. Dans l'autre cas, les autorités nationales ont accepté de retirer le projet.

⁽¹¹⁾ Sur un total de sept projets, cinq étaient tout à fait inéligibles au cofinancement et un présentait des erreurs graves.

⁽¹²⁾ Les règles d'éligibilité propres au Fonds et d'autres règles communautaires, comme les règles de l'UE en matière de passation de marchés publics ainsi que celles relatives aux aides d'État.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Exemple

Un projet relevant du FEDER a permis de subventionner la construction de trois colonnes d'équilibre sur le réseau de distribution de l'eau provenant d'un barrage local. Il a été mis en œuvre au cours de la période 2000-2004. Le réseau de distribution n'a cependant jamais servi, le lac de retenue n'ayant jamais été rempli.

L'autorité de gestion savait que les objectifs spécifiques du projet ne pourraient être atteints et que celui-ci était dès lors inéligible. Toutefois, elle a décidé de l'inclure dans le programme opérationnel en remplacement d'un autre projet rejeté par la Commission. Le montant des dépenses déclarées à la Commission pour ce projet s'est élevé à 5,7 millions d'euros.

Exemple

La Commission vérifiera lors de la clôture du programme si ce projet est opérationnel et, dans le cas contraire, elle appliquera la correction financière requise.

6.20. Dans l'échantillon d'audit, 58 % des erreurs relevées ne sont pas quantifiables; celles-ci n'ont donc pas été prises en considération pour le calcul du taux d'erreur. Il s'agissait, pour la plupart, d'erreurs concernant la conformité, en l'occurrence:

- a) de déficiences affectant les procédures d'appel d'offres et de passation des marchés;
- b) du non-respect des règles en matière de publicité.

6.20.

Exemple

S'agissant de l'adjudication de deux marchés dans le cadre d'un projet relevant du FEDER, la formule des prix moyens a été utilisée pour évaluer les offres financières. Cette formule pénalise les offres les plus basses, tout en privant les soumissionnaires concernés de la possibilité de justifier la leur.

Selon l'arrêt rendu par la Cour de justice dans l'affaire C-147/06, SECAP SpA, la pratique décrite ci-dessus est discriminatoire.

En outre, elle ne garantit pas que l'offre sélectionnée soit la plus économique, ce qui serait dans certains cas contraire aux dispositions de la directive 93/37/CEE du Conseil du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux ⁽¹³⁾, notamment en matière de détermination de l'offre économiquement la plus avantageuse.

Exemple

La Commission s'est aperçue de ce type d'erreur lors de ses propres audits et, le cas échéant, a pris des mesures correctrices.

⁽¹³⁾ JO L 199 du 9.8.1993, p. 54.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

EFFICACITÉ DES SYSTÈMES

6.21. Dès lors que la période de programmation 2000-2006 arrive à son terme, la Cour a estimé qu'une nouvelle évaluation complète des systèmes de contrôle des États membres pour ladite période n'apporterait aucune valeur ajoutée. Pratiquement aucun paiement intermédiaire n'ayant été effectué pour la période 2007-2013 (voir point 6.8), la Cour a centré son évaluation sur la partie des systèmes des États membres conçue pour traiter les erreurs détectées et informer la Commission des corrections financières effectuées.

6.22. De surcroît, la Cour a examiné la manière dont la Commission assurait la surveillance des systèmes de contrôle des États membres. Cet examen a porté sur deux domaines:

- a) les audits de la Commission relatifs au fonctionnement des systèmes nationaux au cours de la période de programmation 2000-2006;
- b) les procédures appliquées par la Commission en vue d'approuver la conception des systèmes de contrôle nationaux pour la période de programmation 2007-2013. La Cour a examiné, entre autres, les modalités d'approbation des déclarations de conformité et des stratégies d'audit élaborées par les États membres pour la période de programmation actuelle.

Systèmes relatifs à la régularité des opérations

Période 2000-2006

6.23. En 2007, la Cour a estimé que les systèmes de contrôle des États membres étaient partiellement efficaces. En 2008, le cadre réglementaire n'a subi aucune modification majeure susceptible d'affecter ces systèmes. En outre, pour cette année-là comme pour les années précédentes, le niveau d'erreur relevé est considérablement plus élevé que le seuil de signification.

6.21. Le système permettant aux États membres d'informer la Commission des corrections financières effectuées a été considérablement clarifié et renforcé pour la période 2007-2013 grâce à la désignation d'une autorité responsable et à l'établissement d'un tableau de déclaration annuel [article 61 du règlement (CE) n° 1083/2006 et article 20 du règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission].

6.22. Outre les deux éléments de sa surveillance des systèmes de contrôle des États membres qu'a examinés la Cour, le rôle de surveillance de la Commission comprend également un large éventail d'activités, décrites dans le plan d'action de la Commission pour le renforcement de sa fonction de surveillance dans le contexte des actions structurelles [COM(2008) 97].

La Commission renvoie également à sa réponse au point 6.9.

6.23. La Commission estime qu'en 2008, la mise en œuvre des systèmes de gestion et de contrôle de certains programmes s'est nettement améliorée sous l'effet des mesures qu'elle a prises au cours des années précédentes, notamment dans le cadre du plan d'action 2008 pour le renforcement de la fonction de surveillance de la Commission dans le contexte des actions structurelles.

La direction générale de la politique régionale et la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances ont présenté, dans leurs RAA 2008 respectifs, les résultats de leurs évaluations de l'efficacité des systèmes dans le cadre de cinq cent quarante-cinq programmes opérationnels. L'analyse des chiffres globaux indique la gradation marquée suivante:

- 31 % des systèmes fonctionnent de manière satisfaisante (31 % en 2007),
- 47 % des systèmes doivent être améliorés (déficiences ayant une incidence modérée) (26 % en 2007),
- 16 % des systèmes doivent être améliorés (déficiences ayant une incidence forte) (29 % en 2007),
- 6 % des systèmes sont inefficaces (14 % en 2007).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Période 2007-2013

6.24. S'agissant de la période de programmation 2007-2013 (comme cela est expliqué au point 6.11), les systèmes de contrôle ont été complétés par de nouveaux éléments afin de réduire d'emblée le risque d'erreurs dans les opérations. Avant le premier paiement intermédiaire effectué au titre d'un programme ou au plus tard douze mois après l'approbation du programme, il incombe aux États membres de soumettre à la Commission, pour approbation, une description des systèmes assortie d'une évaluation de conformité délivrée par un organisme de contrôle indépendant. De surcroît, les autorités d'audit sont également tenues de lui présenter une stratégie d'audit dans les neuf mois qui suivent l'approbation du programme.

6.25. L'audit de la Cour montre que la Commission a appliqué ses procédures d'approbation qui lui échoient dans les délais impartis, pour les évaluations de conformité comme pour les stratégies d'audit. Les décisions concernant l'approbation des descriptions des systèmes et des évaluations de conformité ont été motivées et les cas de refus tenaient clairement au fait que les documents présentés par les États membres n'étaient pas satisfaisants (caractère incomplet et, par conséquent, non-conformité aux règles applicables et/ou qualité insuffisante).

6.26. Fin 2008, la Commission avait reçu des descriptions de systèmes et des évaluations de conformité pour 282 (65 %) des 432 programmes adoptés, et en avait approuvé 88 (20 %). Dans 38 % des cas, les États membres avaient transmis tardivement les documents à la Commission pour approbation.

6.27. Il en allait de même pour l'approbation des stratégies d'audit mises en place par les États membres. Fin 2008, la Commission avait reçu les stratégies d'audit relatives à 363 (84 %) des 432 programmes adoptés, et en avait approuvé 206 (47 %). Les États membres avaient présenté tardivement 39 % des documents correspondants.

6.28. La mise en œuvre des projets relatifs à la période 2007-2013 a déjà commencé. Les bénéficiaires déclarent les dépenses encourues dans le cadre des projets aux autorités nationales ou celles-ci les déclarent à la Commission avant l'approbation des systèmes de contrôle⁽¹⁴⁾. Selon la Cour, l'approbation tardive des descriptions des systèmes mis en place dans les États membres, des évaluations de conformité et des stratégies d'audit accroît le risque que les systèmes de contrôle ne permettent ni de prévenir ni de détecter les erreurs pendant la phase de démarrage.

6.26. Au 30 juin 2009, la Commission avait reçu les rapports d'évaluation de conformité relatifs à 88 % de l'ensemble des programmes et, après les avoir examinés dans les délais réglementaires, avait approuvé ceux de 48 % de l'ensemble des programmes.

6.27. Au 30 juin 2009, la Commission avait reçu les stratégies d'audit concernant 91 % de l'ensemble des programmes et, après les avoir examinées dans les délais réglementaires, avait approuvé celles de 85 % de l'ensemble des programmes.

6.28. La Commission a mené à bien ses procédures d'approbation dans les délais fixés. Le risque décrit par la Cour est inhérent à la durée prévue par la réglementation relative aux programmes 2007-2013 pour la présentation et l'approbation des rapports d'évaluation de conformité et des stratégies d'audit. La Commission considère que ce risque est limité, étant donné que les systèmes de contrôle peuvent satisfaire aux exigences et fonctionner efficacement même si les rapports d'évaluation de conformité n'ont pas encore été approuvés. Chaque autorité d'audit de programme devra présenter à la Commission les conclusions tirées des résultats de l'audit d'un échantillon représentatif d'opérations couvrant les dépenses déclarées en 2008 et durant les années suivantes, ainsi qu'un avis sur le fonctionnement des systèmes.

La Commission a également pris ce risque en compte dans sa propre stratégie d'audit pour 2009.

⁽¹⁴⁾ L'approbation des descriptions de systèmes et des déclarations de conformité constitue une condition préalable au premier paiement intermédiaire.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Systèmes relatifs aux recouvrements et aux corrections financières**États membres (période 2000-2006)**

6.29. La Cour a évalué les systèmes mis en place par les États membres pour enregistrer et corriger les erreurs relevées lors des divers contrôles ex post nationaux, ainsi que pour notifier les corrections financières à la Commission. Cette évaluation visait à contrôler la fiabilité des informations transmises à la Commission quant aux corrections financières appliquées par les États membres. La Cour a vérifié, d'une part, si les erreurs déjà détectées par les systèmes de contrôle des États membres sont enregistrées de manière exhaustive et exacte au niveau national et sont corrigées dans des délais raisonnables et, d'autre part, si les corrections sont dûment ⁽¹⁵⁾ enregistrées dans les systèmes nationaux et notifiées à la Commission ⁽¹⁶⁾.

6.30. La **partie 2 de l'annexe 6.1** montre que l'aspect le moins satisfaisant des systèmes contrôlés relatifs aux recouvrements et aux corrections financières concerne la notification des corrections à la Commission. Elle s'est avérée non satisfaisante pour quatre des programmes opérationnels examinés, et partiellement satisfaisante pour six autres. Dans certains cas, les informations sur les corrections financières n'avaient pas du tout été communiquées à la Commission; dans d'autres, elles n'avaient pas été présentées comme prévu dans les instructions transmises par la Commission (DG REGIO), et il n'était pas possible de formuler une conclusion quant à la fiabilité des chiffres communiqués. En d'autres termes, la Commission ne dispose pas d'informations exhaustives et fiables sur les corrections financières pour l'ensemble des États membres.

Surveillance exercée par la Commission (période 2000-2006)

6.31. La Cour a examiné les activités de surveillance clés de la Commission, lesquelles comprennent les audits ex post effectués par celle-ci ⁽¹⁷⁾, ainsi que l'application des procédures de suspension des paiements et de correction financière.

6.30. La Commission relève que, pour onze des seize systèmes ayant fait l'objet d'un audit de la Cour, l'ensemble des aspects est satisfaisant ou partiellement satisfaisant. La Commission a accompli des efforts considérables pour améliorer la qualité des données fournies par les États membres. En 2008, elle a effectué, dans le cadre de son plan d'action, des audits similaires à ceux de la Cour dans dix États membres. Elle poursuit ses efforts visant à améliorer la notification, afin que des données complètes et fiables soient disponibles pour l'ensemble des États membres. Elle renvoie également à ses réponses aux points 6.21 et 6.36.

6.31. La Commission renvoie à ses réponses aux points 6.9 et 6.22.

⁽¹⁵⁾ Les États membres sont tenus de notifier à la Commission leurs propres corrections financières, en établissant une distinction entre «éliminations», «recouvrements» et «recouvrements en suspens» (comme indiqué au point 6.13).

⁽¹⁶⁾ La Cour n'a pas évalué l'efficacité des États membres à détecter les erreurs.

⁽¹⁷⁾ L'**annexe 6.2** présente de manière synthétique les résultats du suivi des rapports d'audit par la Cour.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.32. En 2008, la Commission a engagé 52 procédures de suspension formelle des paiements et adopté dix ⁽¹⁸⁾ décisions de suspension ⁽¹⁹⁾ concernant la période 2000-2006. En conséquence, le volume des corrections financières relatives aux programmes de la période 2000-2006 et effectuées en 2008 dans le cadre du FEDER, du FSE et du Fonds de cohésion, a augmenté pour passer de 220 millions d'euros ⁽²⁰⁾ en 2007 à 1 169 millions d'euros ⁽²¹⁾ en 2008 ⁽²²⁾. Près de 60 % des corrections financières notifiées ont en fait été exécutées (c'est-à-dire que les dépenses correspondantes ont été éliminées, remboursées ou ont fait l'objet d'un dégageant) au cours de 2008. Les États membres ont effectué 94 % des corrections financières en éliminant les dépenses inéligibles, qu'ils ont pu remplacer en déclarant de nouvelles dépenses éligibles; cela montre qu'ils acceptent de corriger eux-mêmes les irrégularités afin d'éviter que la Commission n'adopte une décision qui entraînerait une réduction nette des fonds engagés.

6.33. La Cour souligne que la pratique consistant à remplacer les dépenses inéligibles par de nouvelles (élimination) sans vérification ex ante efficace de la part des États membres ne garantit pas que toutes les dépenses irrégulières soient exclues du financement de l'UE avant la clôture du programme.

6.34. S'agissant du «Plan d'action pour le renforcement de la fonction de surveillance de la Commission dans le contexte de la gestion partagée des actions structurelles» ⁽²³⁾, la Commission indique qu'elle a mis en œuvre 28 des 37 actions. Les cinq actions les plus significatives et susceptibles d'avoir une incidence sur les erreurs sont toujours en cours et concernent les contrôles ex post, les corrections financières, les suspensions de paiements et les plans d'action correctrice, ces éléments faisant partie intégrante des responsabilités de la Commission en matière de contrôle. Il n'est pas encore possible d'évaluer l'incidence du plan d'action étant donné que les erreurs commises les années précédentes continuent à affecter les dépenses remboursées par la Commission.

6.33. La Commission s'est elle aussi saisie de cette question, qui fera l'objet d'une attention particulière dans sa stratégie pour la clôture des programmes 2000-2006. Elle renvoie également à sa réponse au point 6.19.

6.34. La Commission reconnaît qu'il n'est pas encore possible d'évaluer pleinement l'incidence du plan d'action pour la période 2000-2006. Elle s'est donc engagée à présenter un rapport sur les premiers effets de son plan d'action en février 2010.

Néanmoins, la Commission montre, dans son rapport final sur l'exécution du plan d'action [COM(2009) 42], que la mise en œuvre du plan d'action de la Commission, en 2008, a permis d'obtenir des résultats significatifs. Ainsi, dix décisions de suspension ont été adoptées et quatorze plans d'action nationaux ont été mis en œuvre. En outre, des corrections d'un montant de 1,527 milliard EUR ont été effectuées, en 2008, sur des demandes de paiement cumulées pour 2000-2006 (et des demandes finales relatives à des périodes antérieures), tandis que des recouvrements s'élevant à 2,832 milliards EUR étaient en cours.

⁽¹⁸⁾ Contre une en 2007.

⁽¹⁹⁾ L'engagement d'une procédure de suspension pendant la mise en œuvre d'un programme constitue la première étape vers l'application éventuelle d'une correction financière par la Commission. Si un État membre ne prend pas lui-même les mesures correctrices nécessaires et ne procède pas aux corrections financières requises, la Commission peut suspendre les paiements et adopter une décision de correction financière.

⁽²⁰⁾ Le montant total de 220 millions d'euros correspond à des corrections financières effectuées sans une décision de la Commission.

⁽²¹⁾ En l'occurrence, 1 109 millions d'euros sans décision de la Commission et 60 millions d'euros à la suite d'une décision de celle-ci.

⁽²²⁾ Le montant cumulé des corrections financières relatives à la période 2000-2006 et résultant des actions de surveillance mises en place par la Commission atteint 3 313 millions d'euros.

⁽²³⁾ Document COM(2008) 97, approuvé le 19 février 2008, et rapport final d'exécution COM(2009) 42/3.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

6.35. Sur la base de ses travaux d'audit (voir point 6.17), la Cour estime, en conclusion, que les paiements (remboursements des dépenses) relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2008 pour le groupe des politiques de cohésion sont affectés par un niveau significatif d'erreur.

6.36. La Cour a constaté que les systèmes mis en place par les États membres pour corriger les erreurs relevées lors des contrôles nationaux étaient, dans la plupart des cas, au moins partiellement efficaces.

Recommandations

6.37. La Cour recommande à la Commission de:

- a) centrer les orientations fournies aux États membres sur les domaines les plus exposés aux erreurs, en l'occurrence les questions relatives à l'éligibilité et à la passation des marchés;
- b) veiller à ce que les erreurs soient efficacement détectées et corrigées dans les États membres, et à ce que les procédures de recouvrement et de notification à la Commission y soient bien appliquées;
- c) continuer à soumettre les programmes opérationnels à des audits fondés sur une analyse des risques, en mettant l'accent sur les questions et les programmes le plus exposés aux erreurs;
- d) garantir l'application rigoureuse des mécanismes correcteurs aux programmes opérationnels qui présentent des problèmes, tout en s'assurant que ce processus n'entraîne pas de nouvelles erreurs.

6.35. La plupart des erreurs significatives relevées par la Cour sont concentrées dans quelques États membres. Dans la majorité des cas, la Commission avait déjà connaissance des déficiences dans le système et pris les mesures correctrices appropriées dans ces programmes en 2008. Au cours de cette même année, la mise en œuvre du plan d'action pour le renforcement de la fonction de surveillance de la Commission dans le contexte des actions structurelles a donné des résultats concrets. Le renforcement des modalités de contrôle pour la période 2007-2013 et les efforts accomplis par la Commission dans le cadre du démarrage de cette période devraient avoir une incidence sur le niveau d'erreur affectant les paiements communautaires relatifs à la nouvelle période.

6.36. La Commission observe que la plupart des systèmes de correction des erreurs ayant fait l'objet de l'audit de la Cour ont fonctionné de manière satisfaisante ou partiellement satisfaisante. Elle estime qu'il y a eu des progrès dans la production d'éléments probants fiables concernant le fonctionnement effectif des mécanismes de correction pluriannuels. La Commission poursuit ses efforts visant à améliorer la qualité des données fournies par les États membres. En 2009, elle procédera à de nouveaux audits sur place semblables à ceux de la Cour, à l'instar de ce qui a été réalisé dans le cadre du plan d'action en 2008.

6.37.

- a) En 2008, la Commission a focalisé les actions de son plan sur cette recommandation et elle poursuivra ses efforts en 2009. Elle a fourni des orientations sur des questions importantes en matière d'éligibilité, comme les investissements générateurs de recettes et les options simplifiées en matière de coûts (taux et montants forfaitaires), qui ont été introduites lors des récentes modifications des règles relatives à la période 2007-2013. Elle a organisé des ateliers consacrés à la passation des marchés publics et continuera à prendre activement part à la formation des autorités des États membres.
- b) En 2008, la Commission a focalisé plusieurs actions de son plan sur cette question. Tout en poursuivant ses efforts, elle a demandé aux États membres de renforcer les procédures de recouvrement et la notification en 2009, dans la perspective de la clôture des programmes 2000-2006.
- c) En 2008, la Commission a focalisé l'action 1.1 de son plan sur cette recommandation. Comme indiqué dans sa stratégie d'audit commune pour les Fonds structurels 2009-2011, elle tendra vers cet objectif en 2009.
- d) En 2008, la Commission a focalisé les actions 8.1 et 8.2 de son plan sur cette recommandation. Elle continuera à vérifier – jusqu'à la clôture – que les dépenses irrégulières retirées sont remplacées par des dépenses éligibles.

ANNEXE 6.1

PARTIE 1: PRINCIPAUX RÉSULTATS DES TESTS DES OPÉRATIONS PAR ÉCHANTILLONNAGE

1.1 — Taille de l'échantillon

Exercice	Nombre d'opérations testées
2008	170 (*)
2007	180

(*) Les 170 remboursements intermédiaires représentent 180 unités d'échantillonnage. La Cour applique la méthode du sondage en unités monétaires, dans le cadre de laquelle les remboursements peuvent être sélectionnés plus d'une fois si leur valeur monétaire est supérieure à l'intervalle d'échantillonnage.

1.2 — Composition de l'échantillon

Proportion d'opérations testées, par type	2008				2007
	FSE	FEDER	Fonds de cohésion	Total	
Paiements finals/intermédiaires	29 %	55 %	16 %	100 %	100 %
Avances	—	—	—	—	—
Total	29 %	55 %	16 %	100 %	100 %

1.3 — Fréquence et estimation de l'incidence des erreurs

Erreurs	2008				2007
	FSE	FEDER	Fonds de cohésion	Total	
Fréquence d'erreurs dans les opérations testées affectées par des erreurs	18 % {9}	51 % {48}	59 % {16}	43 % {73}	54 % {97}
Fréquence des erreurs quantifiables	44 % {4}	47 % {37}	21 % {4}	42 % {45}	43 % {63}
Incidence des erreurs quantifiables Le taux d'erreur le plus probable est (*)	Supérieur à 5 %				Supérieur à 5 %

(*) S'agissant du taux d'erreur le plus probable, la Cour distingue trois intervalles: inférieur à 2 %, compris entre 2 % et 5 % et supérieur à 5 %. Les chiffres entre parenthèses { } sont des valeurs absolues.

1.4 — Types d'erreurs dans l'échantillon

Pour les opérations testées, proportion d'erreurs concernant	2008				2007
	FSE	FEDER	Fonds de cohésion	Total	
l'éligibilité	22 %	46 %	16 %	38 %	34 %
la réalité des opérations	0 %	0 %	0 %	0 %	5 %
la précision	33 %	10 %	10 %	12 %	18 %
un autre aspect (conformité, sans incidence sur le paiement)	45 %	44 %	74 %	50 %	43 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

PARTIE 2: ÉVALUATION GLOBALE DES SYSTÈMES DE CONTRÔLE ET DE SURVEILLANCE

2.1 — Évaluation d'une sélection de systèmes de contrôle et de surveillance — Systèmes relatifs aux recouvrements et aux corrections financières au niveau de l'État membre

	Enregistrement des erreurs	Correction des erreurs	Enregistrement des corrections	Communication des corrections à la Commission	Communication des irrégularités à l'OLAF
FEDER — Grèce — Épire					
FEDER — Interreg Allemagne/Pologne — Système allemand					
FEDER — Interreg Allemagne/Pologne — Système polonais					
FEDER — Interreg Espagne/Portugal					
FEDER — Italie — Calabre					
FEDER — Italie — Pouilles					
FEDER — Espagne — Andalousie					
FEDER — Pologne — Compétitivité					
FEDER — Portugal — Accessibilité et transport					
FEDER — Espagne — obj. 1					
FEDER — Royaume-Uni — Cornouailles obj. 1					
FSE — Belgique — Hainaut					
FSE — France — obj. 3					
FSE — Grèce — Compétitivité					
FSE — Pays-Bas — obj. 3					
FSE — Suède — obj. 3					

Légende:

	Satisfaisant
	Partiellement satisfaisant
	Non satisfaisant

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
1. Actions de la Commission pour améliorer la gestion des projets relevant du Fonds de cohésion			
La Cour a relevé à plusieurs reprises un niveau significatif d'erreur 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 permettait pas de prévenir efficacement les erreurs au niveau des États membres. (Voir par exemple le rapport annuel relatif à l'exercice 2007, points 6.22 à 6.32, 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 [document COM(2008) 97 final, publié le 19 février 2008].	La Commission met actuellement en œuvre son plan d'action; elle a indiqué que 28 des 37 actions ont été achevées en 2008. Toutefois, leur incidence ne pourra être évaluée que dans les années à venir, lorsque les résultats des mesures prises seront disponibles.	<i>La Commission s'est engagée à présenter un rapport sur les premiers effets de son plan d'action en février 2010.</i>
2. Déclaration d'assurance 2006: suites données par la Commission aux observations de la Cour			
En 2006, la Cour a relevé des erreurs significatives dans les déclarations de dépenses pour l'ensemble des programmes contrôlés. Sur les 177 projets examinés de la période de programmation 2000-2006, 77 étaient affectés par de telles erreurs. (Rapport annuel relatif à l'exercice 2006, points 6.13 à 6.15 et 6.26 à 6.28).	La Commission a encore renforcé le suivi des observations; cela s'est entre autres traduit par des suspensions de paiements et par des corrections financières.	La Cour a examiné les suites données par la Commission aux observations qu'elle avait formulées à l'issue de 20 audits dans la déclaration d'assurance relative à l'exercice 2006. L'analyse de la Cour montre qu'une suite a été donnée à toutes les observations.	<i>La Commission a amélioré sa surveillance et son suivi des résultats d'audit, et notamment des constatations de la Cour, grâce à la mise en œuvre de son plan d'action 2008 pour le renforcement de sa fonction de surveillance.</i>

Observation de la Cour	Mesure prise	Analyse de la Cour	Réponse de la Commission
3. Suites données aux principales constatations d'audit de la Commission			
Dans le cadre du rapport annuel 2006, la Cour a évalué 15 audits réalisés par les DG REGIO et EMPL. À peine plus de la moitié de ces audits de la Commission avait toutes les caractéristiques d'un instrument de surveillance efficace. (Rapport annuel relatif à l'exercice 2006, points 6.23 et 6.36, ainsi que tableau 6.3. Voir également le rapport annuel relatif à l'exercice 2007, point 6.30).	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 (voir rapport annuel relatif à l'exercice 2007, réponse de la Commission, point 6.30).	Dans le cadre de son examen des suites données, la Cour a sélectionné un nouvel échantillon de 15 audits réalisés par la Commission; elle a évalué la piste d'audit ainsi que les documents relatifs aux points importants, et a revu les travaux d'audit. S'agissant de ces 15 cas, la Cour a conclu que les DG REGIO et EMPL ont appliqué des procédures d'audit satisfaisantes pour apprécier le fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle des États membres. Il importe toutefois d'améliorer la documentation des travaux d'audit, notamment pour faire en sorte que les procédures d'audit soient complètes.	<i>La Commission estime que la documentation était complète dans la plupart des cas. Elle s'engage à continuer à appliquer des normes élevées en matière de documentation et d'évaluation de la qualité.</i>

CHAPITRE 7

Recherche, énergie et transports

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	7.1-7.10
Utilisation des fonds	7.6-7.10
Régularité des opérations	7.11-7.16
Efficacité des systèmes	7.17-7.39
Systèmes relatifs à la régularité des opérations	7.18-7.34
Contrôles documentaires ex ante des déclarations de coûts	7.18-7.20
Certificats d'audit relatifs aux déclarations de coûts	7.21-7.27
La stratégie d'audit ex post de la Commission	7.28-7.34
Systèmes de recouvrement et de correction financière	7.35-7.39
Conclusions et recommandations	7.40-7.42
Conclusions	7.40-7.41
Recommandations	7.42

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

7.1. Le présent chapitre est consacré à l'appréciation spécifique de la Cour concernant le groupe de politiques Recherche, énergie et transports, qui couvre les domaines politiques suivants: 06-Énergie et transports, 08-Recherche, 09-Société de l'information et médias, et 10-Recherche directe. Le **tableau 7.1** détaille les activités couvertes, les dépenses de l'exercice et le type de gestion utilisé.

7.2. Les politiques de l'énergie et des transports ont pour objectif de fournir aux entreprises et aux citoyens européens des systèmes d'énergie et de transports concurrentiels, de rendre plus durables la production et la consommation d'énergie, de créer les conditions qui permettent un approvisionnement énergétique et des services de transport continus et sûrs pour l'UE, d'améliorer la sécurité des transports et de l'énergie, ainsi que de faire connaître, au plan international, les politiques mises en œuvre par l'Union pour promouvoir des secteurs des transports et de l'énergie concurrentiels, durables et sûrs.

7.3. La politique de recherche vise l'achèvement de l'espace européen de la recherche (EER). Avec la réalisation du marché unique, l'espace européen de la recherche joue un rôle central dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne pour l'emploi, la compétitivité au niveau international, la réforme économique et la cohésion sociale, notamment par la création d'un espace d'éducation, de formation, de recherche et d'innovation.

7.4. Les politiques en matière de société de l'information et des médias sont centrées sur l'initiative stratégique i2010 de l'UE, qui favorise l'innovation et la compétitivité par la recherche et le développement des technologies de l'information et des communications, et contribue au renforcement du secteur audiovisuel européen.

7.5. Les dépenses de recherche directe permettent de financer les activités de recherche et connexes du Centre commun de recherche (CCR), qui est une direction générale de la Commission. Le CCR a pour mission de fournir un appui scientifique et technique adapté aux besoins pour la conception, l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques de l'UE.

Tableau 7.1 — Ventilation des paiements par domaine politique

Titre du budget	Domaine politique	Description	Paiements effectués en 2008 (millions d'euros)	Mode de gestion budgétaire
6	Énergie et transports	Dépenses administratives (1)	128	Gestion centralisée directe
		Transports terrestres, aériens et maritimes	278	Gestion centralisée directe
		Réseaux transeuropéens (RTE)	888	Gestion centralisée directe
		Sources d'énergie classiques et renouvelables	72	Gestion centralisée directe
		Énergie nucléaire	215	Gestion centralisée directe
				Gestion centralisée indirecte
				Gestion décentralisée et partagée
		Recherche liée à l'énergie et aux transports (7 ^e PC)	108	Gestion centralisée directe
		Achèvement des programmes-cadres antérieurs (5 ^e et 6 ^e PC)	92	Gestion centralisée directe
		Sécurité et protection des usagers de l'énergie et des transports	3	Gestion centralisée directe
		1 784		
8	Recherche	Dépenses administratives (1)	241	Gestion centralisée directe
		7 ^e PC	2 223	Gestion centralisée directe
		ITER	96	Gestion centralisée indirecte
		Achèvement des programmes-cadres antérieurs (5 ^e et 6 ^e PC)	1 836	Gestion centralisée directe
		Autre	42	Gestion centralisée directe
			4 438	
9	Société de l'information et des médias	Dépenses administratives (1)	129	Gestion centralisée directe
		7 ^e PC	749	Gestion centralisée directe
		MEDIA	82	Gestion centralisée directe
		PIC et autres	141	Gestion centralisée directe
		Achèvement des programmes antérieurs	607	Gestion centralisée directe
			1 708	
10	Recherche directe	Frais de personnel, dépenses de fonctionnement et investissements (2)	306	Gestion centralisée directe
		7 ^e PC	38	Gestion centralisée directe
		Poids du passé résultant des activités nucléaires	23	Gestion centralisée directe
		Achèvement des programmes-cadres antérieurs (5 ^e et 6 ^e PC)	22	Gestion centralisée directe
			389	
Montant total des dépenses administratives			804	
Montant total pour le 7 ^e PC (2)			3 214	
Montant total pour les PC antérieurs			2 557	
Montant total pour les RTE			888	
Montant total pour les autres dépenses			857	
Montant total des dépenses opérationnelles			7 516	
Montant total des paiements de l'exercice			8 320	
Montant total des engagements de l'exercice			9 157	

⁽¹⁾ L'audit des dépenses administratives est présenté au chapitre 11.⁽²⁾ Le septième programme-cadre de recherche et développement technologique (7^e PC) est le principal instrument de l'Union européenne pour le financement de la recherche au cours de la période allant de 2007 à 2013. Les dépenses relevant des «PC antérieurs» concernent les paiements intermédiaires et finals effectués en faveur de projets sélectionnés au titre des programmes-cadres antérieurs, c'est-à-dire le 6^e PC (2002-2006) ou le 5^e PC (1998-2002). Voir également le point 7.6.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Utilisation des fonds

7.6. Environ 80 % des dépenses opérationnelles relatives à ce groupe de politiques sont consacrés à des projets de recherche relevant de programmes-cadres (PC) pluriannuels, qui disposent d'une multiplicité de systèmes de financement visant à soutenir différents domaines thématiques et types de projets.

7.7. La Commission effectue généralement les paiements aux bénéficiaires sans intervention des autorités nationales, régionales ou locales des États membres. Depuis 2008, la contribution de l'UE à certains projets de recherche majeurs, tels que la construction de l'installation de fusion nucléaire ITER, passe par des entreprises communes. Il s'agit en l'occurrence d'organismes communautaires qui assurent la gestion des fonds alloués par la Commission et d'autres partenaires publics et privés.

7.8. Les bénéficiaires peuvent être des instituts de recherche, des universités, des administrations publiques, des sociétés privées ou des particuliers. En général, les projets de recherche regroupent des bénéficiaires ou des partenaires ⁽¹⁾ de différents États membres ou États associés qui forment un consortium. Le plus souvent, ils s'étendent sur une période de plusieurs années. Le financement est assuré au moyen d'une convention de subvention signée avec la Commission. Le montant des subventions s'élève de quelque 20 000 euros pour les chercheurs individuels, à 30 millions d'euros pour les grands projets réalisés en collaboration. Alors que les bénéficiaires finals sont plus de 15 000, les 240 plus importants d'entre eux perçoivent quelque 50 % du montant total des paiements.

7.9. Une autre grande catégorie de dépenses (environ 12 % du total) est constituée par des projets de grande ampleur dans les domaines de l'énergie et des transports relevant du programme des réseaux transeuropéens ⁽²⁾. 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 dans le domaine de la recherche, de l'énergie ou des transports, les subventions sont versées par tranches: une avance à la signature de la convention de subvention, suivie de paiements intermédiaires et finals correspondant au remboursement des dépenses éligibles inscrites par les bénéficiaires dans leurs déclarations de coûts périodiques.

7.6-7.10. Les programmes-cadres de recherche portent sur des projets complexes d'un point de vue technique et financier. L'environnement de contrôle se caractérise par un grand nombre de bénéficiaires qui appliquent chacun leurs propres systèmes de contrôle.

La gestion des programmes-cadres de recherche peut être subdivisée en quatre phases distinctes: évaluation des propositions; sélection des propositions et négociation des contrats; gestion des projets et des contrats; audits financiers et autres contrôles ex post.

Un grand nombre d'erreurs commises par les bénéficiaires ne peuvent être décelées par la Commission avant l'exécution des paiements. Afin de remédier à cette situation, la Commission met en œuvre une stratégie de contrôle visant à garantir la légalité et la régularité des paiements sur une base pluriannuelle, qui est fondée sur la détection et la correction systématiques de toute erreur n'ayant pas pu être constatée avant le paiement. Cette évolution a été rendue possible grâce à une intensification des activités d'audit ex post, qui constituent un élément essentiel de la stratégie de contrôle, et au recouvrement de tout montant indûment versé aux bénéficiaires ayant fait l'objet d'un audit.

En outre, des initiatives ont été prises pour le 7^e programme-cadre (7^e PC) en vue de renforcer les autres contrôles. Les directions générales de la recherche ont instauré des «procédures convenues» pour améliorer les certificats d'audit, ainsi que la certification ex ante de la méthode comptable du bénéficiaire, dans le cadre de l'utilisation des coûts moyens de personnel et/ou du calcul des frais généraux (y compris les coûts indirects).

Quant aux stratégies de contrôle des autres programmes relevant du présent chapitre, comme les réseaux transeuropéens et les fonds de démantèlement nucléaire, elles diffèrent à des degrés divers de celle mise en place pour le programme-cadre de recherche, afin de tenir compte des spécificités de ces programmes.

⁽¹⁾ En moyenne, chaque projet compte environ 20 partenaires, mais ce nombre peut aller de 4 à 95. Les partenaires peuvent participer à plusieurs projets.

⁽²⁾ En 2008, 434 projets en cours dans le domaine des transports (RTE-T) bénéficiant d'une subvention de 16,43 millions d'euros en moyenne, et 53 projets en cours dans le domaine de l'énergie (RTE-E) bénéficiant d'une subvention de 1,34 million d'euros en moyenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

7.11. L' **annexe 7.1, partie 1**, présente de manière synthétique les résultats des tests des opérations. La Cour a constaté que, sur un échantillon de 150 paiements, 33 étaient affectés par des erreurs. Le contrôle de 63 avances relevant du 7^e PC et d'un paiement intermédiaire n'a révélé aucune erreur. Le taux d'erreur le plus probable mis en évidence par la Cour se situe entre 2 et 5 %.

7.12. La plupart des erreurs concernent le remboursement de coûts inéligibles lors des paiements intermédiaires et finals en faveur de projets de recherche relevant du 6^e PC. En l'occurrence, la Commission soit n'a pas détecté les coûts inéligibles avant de procéder au paiement, soit n'a pas correctement calculé le montant du remboursement éligible.

7.13. Ces constatations corroborent celles du programme d'audits propre à la Commission, ainsi que les réserves concernant l'exactitude des déclarations de coûts relevant du 6^e PC formulées par les directeurs généraux de la recherche dans leurs rapports annuels d'activité.

7.14. Le type d'erreur le plus courant demeure le remboursement de dépenses de personnel et de coûts indirects inéligibles. En effet, il arrive souvent que le bénéficiaire ne respecte pas l'exigence réglementaire de déclaration des coûts réellement encourus dans le cadre d'un projet, notamment en appliquant des tarifs incorrects pour le personnel travaillant sur le projet. L'exemple ci-après illustre ce problème.

7.12-7.14. *La majorité des erreurs est imputable à la déclaration incorrecte des coûts liés au personnel et aux frais généraux. Nombre d'entre elles ne peuvent être décelées qu'au moyen d'un audit auprès des bénéficiaires. La Commission a dès lors mis en place une stratégie de contrôle et développé une activité d'audit ex post. Les mesures correctrices qui ont été prises ont contribué à réduire le taux d'erreur au cours des dernières années. De nouvelles mesures correctrices ont été engagées pour le 7^e PC, notamment en ce qui concerne les certificats d'audit.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

Exemple: dépenses de personnel et coûts indirects inéligibles

L'échantillon d'opérations examiné par la Cour comprend un projet relevant du 6^e PC, qui regroupe plus de 30 partenaires de plusieurs États membres, et porte sur la recherche et le développement de systèmes de transport. Le projet s'étend sur une période de plusieurs années et bénéficie d'un concours communautaire de plus de 10 millions d'euros.

La Cour a contrôlé une déclaration de coûts de l'un des partenaires portant sur la période de janvier à décembre 2006, au titre de laquelle la Commission a effectué un remboursement en 2008.

Les conditions d'éligibilité types qui figurent dans la convention de subvention conclue entre la Commission et le bénéficiaire disposent que «les dépenses éligibles [...] doivent être réelles, économiques et nécessaires à la mise en œuvre du projet». En outre, pour être éligibles au remboursement, les dépenses doivent être enregistrées dans les comptes du contractant (c'est-à-dire le partenaire du projet) et les procédures comptables utilisées doivent permettre un rapprochement direct des coûts et recettes déclarés au titre de la mise en œuvre du projet avec les états comptables généraux relatifs à l'ensemble des activités du contractant.

Le bénéficiaire a calculé les dépenses de personnel à inclure dans le projet sur la base des tarifs horaires fixés pour les deux catégories de personnel (ingénieur principal/gestionnaire de projet et ingénieur/technicien) travaillant sur le projet. La Cour a constaté que les tarifs utilisés ne reflétaient pas les dépenses réellement encourues par le bénéficiaire pour accomplir les tâches prévues par la convention de subvention.

Les auditeurs de la Cour ont recalculé les dépenses de personnel en se fondant sur les coûts salariaux réels enregistrés dans la comptabilité du bénéficiaire. Ce calcul a fait apparaître que le bénéficiaire avait surestimé les dépenses de personnel de plus de 13 000 euros. Cela implique également une réduction proportionnelle des coûts indirects éligibles imputables au projet.

Au total, le montant des coûts éligibles surestimés par le bénéficiaire s'élève à plus de 16 000 euros et celui du remboursement indûment effectué par la Commission représente un peu plus de 8 000 euros (pour un taux de cofinancement de 50 %).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Exemple

Dans ce cas particulier, la Commission procédera à la compensation qui s'impose au cours de la prochaine période de déclaration. Elle tient toutefois à souligner que ce type d'erreur ne pouvait être décelé qu'au moyen d'un audit ex post.

Dans le contexte du 6^e programme-cadre (6^e PC), les coûts du projet doivent être «déterminés conformément aux principes comptables usuels» du participant. Cette disposition a été interprétée par les services de la Commission comme permettant le recours aux coûts moyens (pour autant que les autres conditions d'éligibilité aient été respectées) si cela faisait partie des principes comptables usuels du participant. Il n'était cependant pas évident de déterminer la variation maximale acceptable entre les coûts moyens et les coûts réels des personnes travaillant sur le projet.

Les règles de participation du 7^e PC disposent que les coûts moyens peuvent être utilisés pour autant qu'ils ne «diffèrent pas sensiblement» des coûts réels. C'est pourquoi la Commission a prévu la possibilité d'approuver les certificats de participants concernant leur méthodologie d'utilisation des coûts moyens de personnel (voir réponse aux points 7.6 à 7.10 et 7.27).

Cette évolution devrait se traduire par une diminution des erreurs en matière de déclarations de coûts moyens de personnel.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.15. La Cour a mis au jour les autres erreurs significatives suivantes:

- a) un remboursement en faveur d'un bénéficiaire du 6^e PC qui ne pouvait présenter les pièces attestant la réalité des coûts déclarés et prouvant qu'une activité importante avait eu lieu dans le cadre du projet;
- b) une erreur affectant la saisie des données dans le tableau de calcul de la Commission pour un remboursement intermédiaire au titre du 6^e PC, qui n'a pas été détectée au cours des procédures d'autorisation de paiement et a entraîné un surpaiement de 76 % en faveur du bénéficiaire;
- c) le remboursement, en faveur d'un bénéficiaire, de coûts de sous-traitance significatifs pour un projet relevant du 5^e PC sans l'approbation préliminaire indispensable de la Commission;
- d) s'agissant d'un projet RTE-T, un remboursement de coûts encourus en dehors de la période éligible définie dans la convention de subvention conclue entre la Commission et le bénéficiaire.

7.16. En outre, la Cour a assuré le suivi des observations antérieures (voir l'**annexe 7.2**). Elle a constaté que, même si elle avait quelque peu tardé, la Commission avait pris des mesures correctrices à l'égard des erreurs mentionnées dans la DAS 2006. S'agissant des paiements tardifs, la Cour a observé que la Commission a considérablement amélioré sa performance en 2008 en ce qui concerne l'exécution en temps utile des paiements en faveur des bénéficiaires.

EFFICACITÉ DES SYSTÈMES

7.17. L'**annexe 7.1, partie 2**, présente de manière synthétique les résultats de l'évaluation, par la Cour, de l'efficacité des systèmes de contrôle et de surveillance. L'évaluation a principalement porté sur le 6^e PC, qui représente 82 % des paiements intermédiaires et finals de l'échantillon en 2008. La Cour a constaté que les systèmes ne sont que partiellement efficaces lorsqu'il s'agit de garantir la régularité des paiements.

7.15.

- a) Les problèmes relatifs à ce bénéficiaire avaient déjà été décelés et étaient en cours de traitement par le système de contrôle de la Commission avant l'annonce de l'audit de la Cour.
- b) Les mesures de contrôle en place à la Commission visent à éviter autant que possible ce type d'erreur. Dans ce cas particulier, la Commission a pris des mesures correctrices en recouvrant le montant au cours des périodes de déclaration ultérieures.
- c) Ces coûts n'avaient en effet pas reçu d'approbation préliminaire au moment du paiement. La Commission avait détecté le problème avant de procéder au paiement final et a donc demandé au contractant de fournir de nouveaux justificatifs. Compte tenu des informations supplémentaires fournies, la Commission a estimé que l'exécution du paiement était suffisamment étayée.
- d) Il s'agit d'une erreur formelle due à une écriture erronée imputable à la Commission. Sur le fond, ces coûts étaient justifiés.

7.16. La Commission se réjouit des observations positives formulées par la Cour en ce qui concerne le suivi des audits et l'exécution en temps utile des paiements. Des efforts considérables ont été accomplis dans ces deux domaines et ont déjà porté leurs fruits en 2008. La Commission continuera de suivre ces questions avec attention.

7.17. La Commission met en œuvre une stratégie de contrôle visant à garantir la légalité et la régularité des paiements sur une base pluriannuelle. S'agissant du 6^e PC, la stratégie a pour objectif d'assurer que le taux d'erreur résiduel à la fin de la quatrième année de mise en œuvre (2010) sera inférieur au seuil de signification de 2 %. Cet objectif est réévalué chaque année en fonction de la nature, de la fréquence et du montant des erreurs décelées, ainsi que de considérations liées au rapport coûts/avantages.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Systèmes relatifs à la régularité des opérations***Contrôles documentaires ex ante des déclarations de coûts***

7.18. Les contrôles documentaires ex ante consistent essentiellement en des vérifications comptables et arithmétiques des déclarations de coûts que la Commission effectue avant de procéder au remboursement. Dans certains cas, les contrôles peuvent également comporter la vérification de coûts particuliers à partir d'informations supplémentaires demandées au bénéficiaire, comme des factures ou des bulletins de salaire.

7.19. La Cour a examiné les lignes directrices et les procédures en vigueur au sein de la DG INFSO, ainsi que les mécanismes que cette dernière met en œuvre en matière d'établissement de rapports et de suivi pour ses contrôles documentaires ex ante. La Cour a vérifié le fonctionnement de ces contrôles sur 30 opérations ⁽³⁾.

7.20. L'audit n'a révélé aucune insuffisance particulière et a confirmé que les vérifications fonctionnent comme prévu. La Cour observe que, si les contrôles documentaires permettent de détecter des déficiences fondamentales des déclarations de coûts, un grand nombre d'erreurs ne peuvent être décelées qu'au moyen de contrôles réalisés auprès des bénéficiaires. Il importe de compenser cette limitation des contrôles documentaires par les autres éléments des systèmes de surveillance et de contrôle (certificats d'audit et audits ex post).

Certificats d'audit relatifs aux déclarations de coûts

7.21. Lorsque la convention de subvention l'exige ⁽⁴⁾, les déclarations de coûts des bénéficiaires transmises en vue d'un remboursement doivent s'accompagner d'un certificat d'audit émis par un auditeur indépendant. L'auditeur certifie qu'il dispose d'une assurance raisonnable que les coûts déclarés satisfont aux conditions d'éligibilité.

7.22. S'agissant des 39 opérations contrôlées au niveau des bénéficiaires et pour lesquelles un certificat avait été délivré, la Cour a comparé les résultats de ses propres tests avec le certificat en question. Dans 17 cas (43 %), la Cour a relevé des erreurs dans des déclarations de coûts pour lesquelles l'auditeur chargé de la certification avait émis une opinion sans réserve avant qu'elles ne soient transmises en vue d'un remboursement.

7.22. La Commission partage les inquiétudes exprimées par la Cour au sujet de l'exactitude des certificats d'audit du 6^e PC, qui ne fournissent pas totalement l'assurance supplémentaire qui est initialement attendue en ce qui concerne la légalité et la régularité des déclarations de coûts. Il est toutefois évident que cet instrument a fortement contribué à prévenir les erreurs et à les corriger à un stade précoce, et, partant, à réduire les taux d'erreur dans le 6^e PC par rapport au 5^e PC.

⁽³⁾ 14 cas issus de l'échantillon ayant fait l'objet de tests de validation, ainsi que 16 autres cas sélectionnés.

⁽⁴⁾ Conformément aux dispositions du 6^e PC, chaque partenaire d'un projet est tenu de fournir au moins un certificat d'audit couvrant la durée totale du projet. Un certificat est toujours requis lorsque la demande de contribution communautaire dépasse 750 000 euros pour une période de déclaration donnée.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.23. Dans la plupart de ces cas, l'auditeur chargé de la certification n'a pas détecté certaines surestimations de coûts éligibles, notamment dans les catégories des dépenses de personnel et des coûts indirects, qui représentent la principale source d'erreur dans les déclarations de coûts des bénéficiaires (voir point 7.14).

7.24. Cette constatation corrobore les résultats de l'exercice précédent ainsi que les constatations dont il est fait état au chapitre 10. Elle confirme la nécessité, pour la Commission, de continuer à fournir un soutien et des conseils aux bénéficiaires et aux auditeurs chargés de la certification afin d'améliorer la fiabilité de ce contrôle ⁽⁵⁾.

Certification ex ante des méthodes de calcul des coûts utilisées par les bénéficiaires pour le 7^e PC

7.25. La Commission s'est efforcée de simplifier les procédures par la réforme du système de certificats d'audit pour le 7^e PC. La principale nouveauté consiste à supprimer l'obligation de fournir des certificats pour les déclarations de coûts intermédiaires, moyennant l'introduction de la certification ex ante des méthodes de calcul des coûts utilisées par les bénéficiaires.

7.26. Outre l'allègement de la charge administrative pour les bénéficiaires, cette mesure vise également la promotion de méthodes de calcul correctes et, ce faisant, la réduction du niveau d'erreur affectant les déclarations de coûts.

7.27. Toutefois, la Commission n'a pas encore présenté de définition claire des critères nécessaires pour évaluer si les méthodes de calcul des bénéficiaires sont conformes aux dispositions réglementaires. Fin 2008, cette nouvelle forme de certification ex ante n'avait été approuvée que dans un cas.

7.23-7.24. Afin d'améliorer la situation, les certificats d'audit ont été adaptés dans le 7^e PC.

Les certificats d'audit du 7^e PC sont fondés sur des «procédures convenues», qui nécessitent que l'auditeur chargé de la certification exécute des procédures prédéfinies et présente sur cette base un rapport concernant les constatations factuelles. Les notes d'orientation sont à la disposition des bénéficiaires et des auditeurs chargés de la certification sur le site internet Cordis (<http://cordis.europa.eu/>), voir également le point 7.33. Cette approche devrait entraîner une diminution des erreurs d'interprétation des règles d'éligibilité par les auditeurs constatées dans le 6^e PC et constitue une étape supplémentaire dans l'amélioration de ce contrôle.

7.25-7.26. La certification des méthodes utilisées tant pour les dépenses de personnel que pour les coûts indirects a en effet été mise en place en vue de simplifier les procédures pour les bénéficiaires de subventions multiples dont les systèmes pourraient donner une assurance raisonnable quant à la conformité des méthodes appliquées vis-à-vis des dispositions de la convention de subvention. Cette certification est facultative.

7.27. L'établissement de critères pour évaluer les méthodes de calcul des coûts est un exercice difficile. Dans une décision adoptée le 23 juin 2009 [C(2009) 4705], la Commission a précisé les critères de certification ex ante des méthodes de calcul pour les bénéficiaires utilisant les coûts moyens de personnel.

Après un démarrage lent, le nombre de certifications de méthodes évaluées a augmenté en 2009.

La stratégie d'audit ex post de la Commission

7.28. L'autre élément fondamental du système de contrôle de la Commission pour les dépenses de recherche est son programme d'audits financiers ex post (c'est-à-dire après remboursement) auprès des bénéficiaires. Les audits sont réalisés par des auditeurs de la Commission ainsi que par des cabinets d'audit externes sous la supervision de la Commission. L'objectif des audits ex post consiste à mettre au jour et à corriger les erreurs qui n'ont pas été prévenues ou détectées lors de contrôles antérieurs.

⁽⁵⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 2007, points 7.31 à 7.33 et 7.43 sous c).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.29. En 2008, les directions générales de la recherche de la Commission ⁽⁶⁾ ont continué d'intensifier leur activité d'audit ex post, conformément à la stratégie d'audit ex post commune pour le 6^e PC introduite en 2007. Cette stratégie prévoit le renforcement des audits et doit permettre de rehausser le niveau d'assurance quant à la régularité des dépenses relevant du 6^e PC, lesquelles représentent 42 % des dépenses totales pour les programmes-cadres de recherche en 2008.

7.30. La Cour a examiné les progrès accomplis par la Commission en ce qui concerne la mise en œuvre de la stratégie, par référence à ses principaux objectifs:

- a) élargir le champ couvert par l'audit
- b) accroître la cohérence et l'uniformité des activités d'audit ex post des directions générales de la recherche;
- c) mettre en place un nouveau système d'information de gestion des audits informatisé et centralisé, ainsi qu'un outil permettant le partage des résultats des audits;
- d) renforcer la procédure de certificats d'audit;
- e) garantir une approche commune de l'ensemble des directions générales vis-à-vis des cabinets d'audit externes avec lesquels un contrat est passé en vue de l'exécution d'audits pour le compte de la Commission.

7.31. En réponse à des critiques formulées précédemment par la Cour, le champ des dépenses couvertes par les audits ex post a été considérablement étendu en 2008 (**graphique 7.1**). Le nombre total d'audits clôturés a augmenté, passant de 432 fin 2007 à 1 084 fin 2008.

7.32. Les directions générales de la recherche suivent une approche cohérente et systématique en matière d'audit ex post, et ont consenti des efforts pour coordonner et suivre étroitement la mise en œuvre de la stratégie d'audit. Toutefois, ajoutée à l'absence d'un système d'information de gestion intégré, la répartition des activités entre les directions générales de la recherche rend plus difficile une coordination efficace, notamment en ce qui concerne le suivi des résultats d'audit.

7.31. La Commission prend note de l'appréciation positive de la Cour quant à l'extension du champ des dépenses couvertes par les audits.

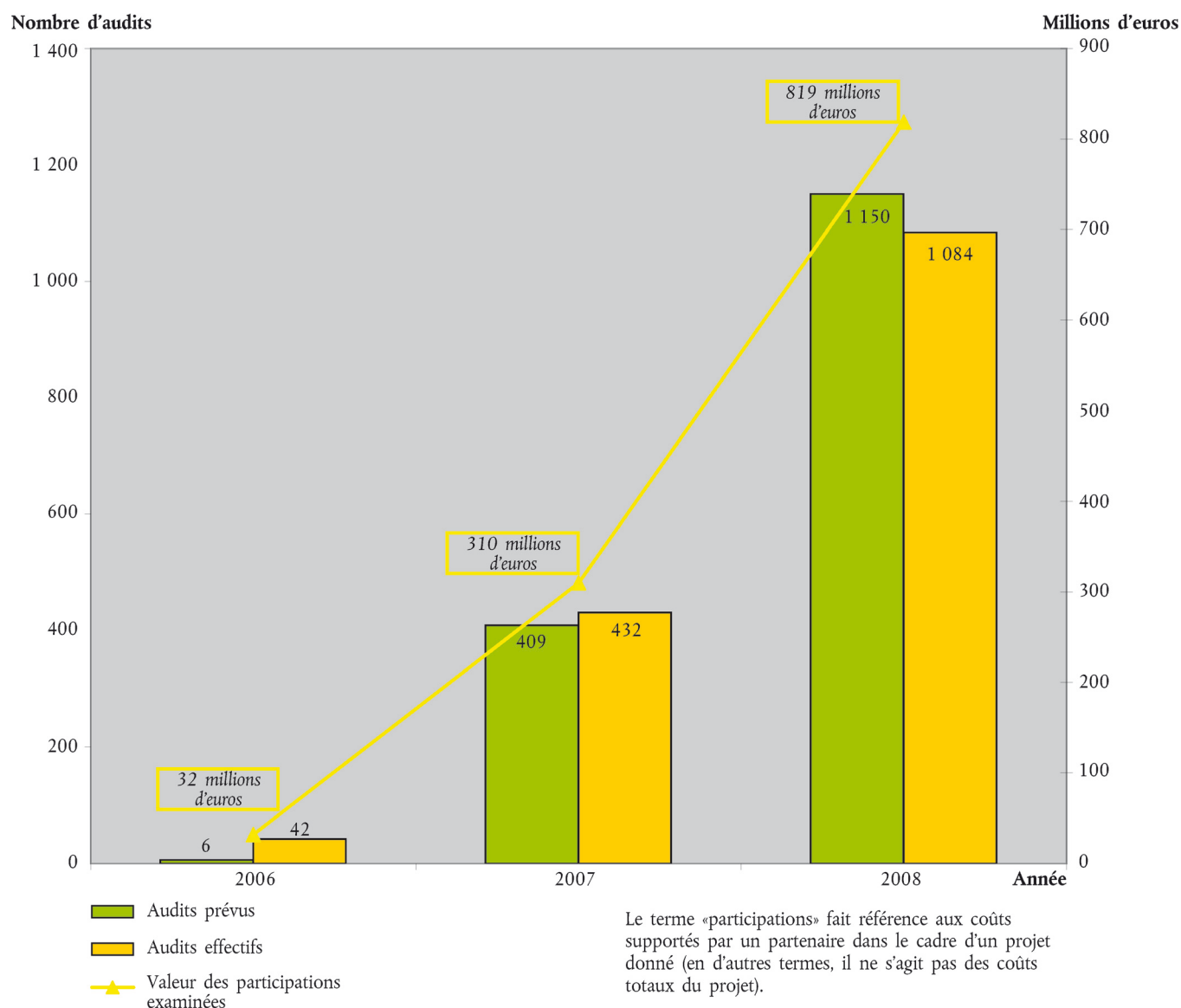
7.32. La Commission se réjouit des observations positives formulées par la Cour quant à l'approche cohérente et systématique adoptée par les directions générales de la recherche en ce qui concerne la mise en œuvre de la stratégie d'audit commune.

L'absence d'un outil informatisé spécifique n'empêche pas en soi la coordination. Les groupes de travail interdépartementaux en place dans les directions générales de la recherche permettent d'atteindre un niveau élevé de coordination. Les réunions mensuelles consacrées aux rapports de synthèse des audits illustrent bien l'efficacité de cette coopération (voir également le point 7.34).

L'Agence exécutive pour la recherche et l'Agence exécutive du Conseil européen de la recherche seront intégrées dans ces activités de coordination dans le courant de 2009.

⁽⁶⁾ Les directions générales RTD, INFSO, TREN et ENTR.

Graphique 7.1 — Mise en œuvre de la stratégie commune de la Commission en matière d'audit ex post



OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.33. La stratégie d'audit ex post de la Commission vise à renforcer la procédure des certificats d'audit par le soutien accru apporté aux bénéficiaires et aux auditeurs chargés de la certification. Bien que la Commission ait consenti des efforts pour améliorer les orientations et diffuser les meilleures pratiques, les problèmes observés précédemment par la Cour ont persisté en 2008 (voir point 7.22).

7.34. L'approche commune vis-à-vis des cabinets d'audit externes est renforcée par des réunions mensuelles consacrées aux rapports de synthèse des audits et par l'application de procédures de contrôle de la qualité pour les rapports d'audit.

7.33. Les nouvelles initiatives mises en place dans le contexte du 7^e PC, comme la certification ex ante de la méthodologie et la certification des coûts moyens de personnel, qui visent à éviter les pratiques incorrectes en matière de déclarations de coûts et qui ont fait l'objet d'une vaste campagne de communication, devraient encore réduire l'étendue des problèmes rencontrés par la Cour (voir également le point 7.23).

7.34. L'observation formulée par la Cour confirme l'efficacité de la coopération mise en place par les directions générales de la recherche avec les auditeurs externes (voir réponse au paragraphe 7.32).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Systèmes de recouvrement et de correction financière

7.35. Compte tenu de l'extension du champ couvert par les audits ex post, la Commission dispose d'une base plus large pour prendre des mesures correctrices et rehausser le niveau d'assurance quant à la légalité et à la régularité des dépenses.

7.36. Des mesures correctrices supplémentaires sont prévues ou sont actuellement mises en œuvre au moyen d'un ciblage des bénéficiaires importants et de l'extrapolation ultérieure des constatations systémiques aux contrats non contrôlés des bénéficiaires audités.

7.37. L'augmentation sensible des activités d'audit implique une augmentation significative de la charge de travail liée à l'exploitation des résultats d'audit (extrapolation des erreurs, application de corrections, de recouvrements et de sanctions). En outre, elle exige des efforts considérables de coordination entre les directions générales de la recherche.

7.38. En juillet 2007, la DG INFSO a établi un réseau interne d'agents de liaison pour les audits ex post, chargés d'exploiter les résultats des audits. En septembre 2008, la DG RTD a créé une nouvelle unité, responsable des recouvrements. Celle-ci a diffusé des orientations relatives à l'exploitation des résultats d'audit à l'intention des chefs de projet au sein de la direction générale.

7.39. Fin 2008, la Commission n'avait toutefois engagé qu'un faible nombre de procédures de recouvrement, comme l'illustre le **graphique 7.2**, et n'avait toujours imposé aucune sanction ⁽⁷⁾, alors que le système renforcé de sanctions constituait l'une des principales mesures correctrices introduites au début du 6^e PC en 2002 ⁽⁸⁾.

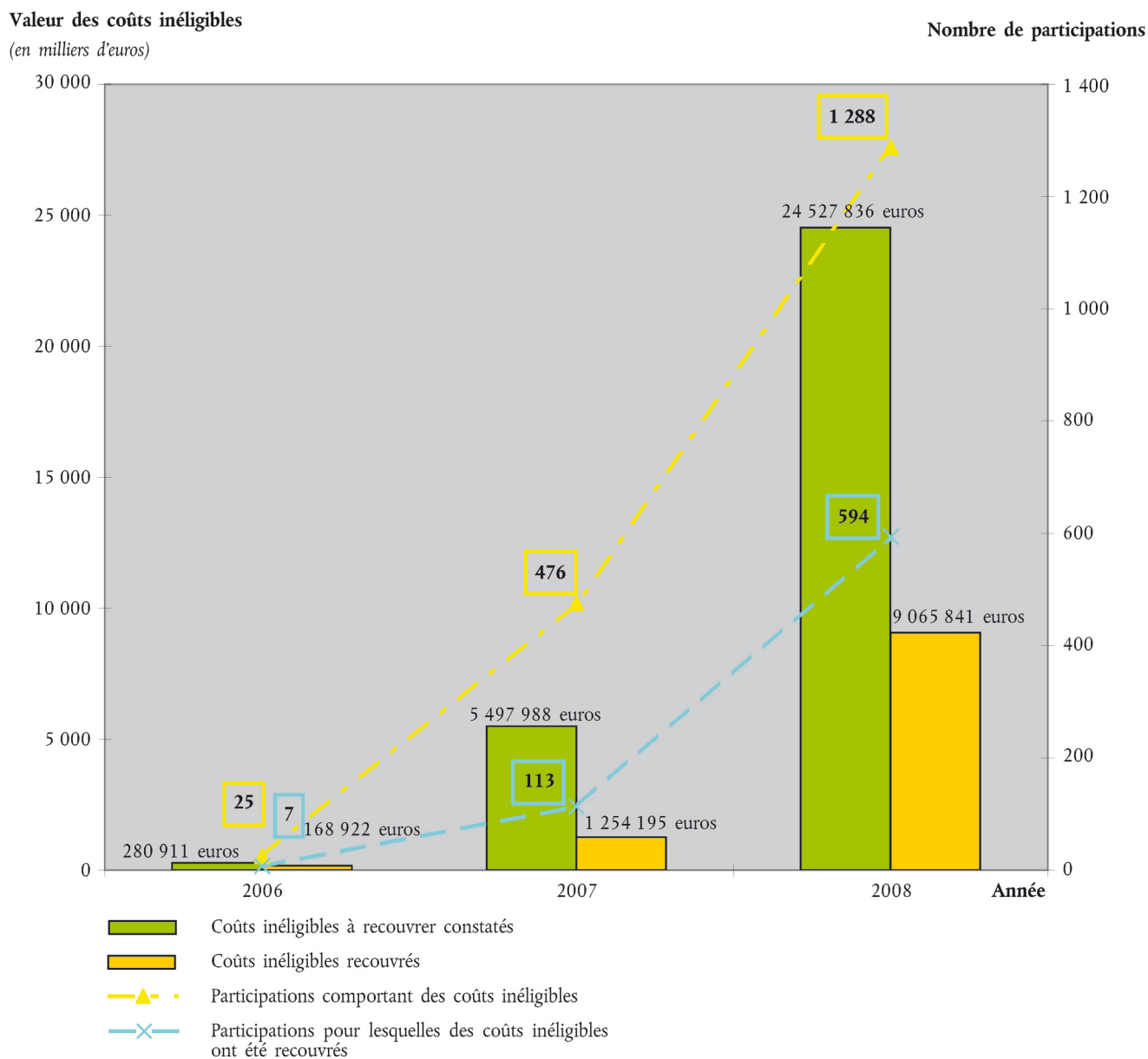
7.39. Comme le fait remarquer la Cour, l'augmentation continue des activités d'audit a une forte incidence sur la charge de travail des directions générales. Elle nécessite un renforcement de la coordination et la mise en œuvre d'un système global de contrôle interne pour garantir que les recommandations issues de l'audit donnent lieu à l'émission d'ordres de recouvrement ou à la compensation des montants lors des versements ultérieurs ainsi qu'au recours aux dommages-intérêts (voir note 7 de bas de page).

À la fin de 2008, les procédures de gestion nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie de contrôle pluriannuelle étaient largement en place.

⁽⁷⁾ Outre le recouvrement de fonds, la Commission est en droit de réclamer une compensation (dommages-intérêts) 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 de manquement persistant d'un bénéficiaire à ces obligations contractuelles, celui-ci peut s'exposer à des sanctions.

⁽⁸⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 2007, point 7.23

Graphique 7.2 — Application de corrections financières à la suite d'audits



OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

7.40. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les paiements relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2008 pour le groupe de politiques «Recherche, énergie et transports» sont affectés par un taux d'erreur significatif. Le taux d'erreur le plus probable est compris entre 2 % et 5 %.

7.40. La Commission continuera d'œuvrer pour que le niveau d'erreur résiduel soit propice à l'obtention d'une DAS sans réserves dans ce groupe de politiques.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.41. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les systèmes de contrôle et de surveillance pour le groupe de politiques «Recherche, énergie et transports» ne sont que partiellement efficaces lorsqu'il s'agit de garantir la régularité des paiements.

Recommandations

7.42. Au cours des dernières années, la Commission a renforcé ses systèmes de contrôle et a simplifié les règles de financement pour les projets de recherche. Ces mesures ont contribué à réduire le niveau d'erreur dans ce groupe de politiques. Pour maintenir cette tendance positive, la Commission devrait:

- a) veiller à l'application rigoureuse des contrôles, notamment en améliorant la fiabilité des certificats d'audit et en mettant en œuvre sa stratégie d'audit ex post de manière efficace, ainsi qu'en imposant des sanctions, le cas échéant, et en procédant à des recouvrements en temps opportun ou à des corrections en cas de remboursement indu de coûts déclarés;
- b) conformément aux dispositions du récent document de la Commission relatif à la rationalisation des règles financières⁽⁹⁾, règles de financement pour le prochain programme-cadre de recherche (8^e PC), en continuant à tendre vers le même objectif, à savoir un système de contrôle d'un bon rapport coût/efficacité, suffisant pour fournir une assurance raisonnable quant à la légalité et la régularité des dépenses.

7.42. La Commission accepte les recommandations formulées par la Cour.

- a) La Commission est pleinement consciente de l'importance d'un système de contrôle efficace et s'efforce constamment de l'améliorer. Des efforts considérables ont déjà été accomplis pour améliorer la gestion de la politique de la recherche dans les limites du cadre juridique et financier applicable. La Commission poursuivra l'application rigoureuse des contrôles.
- b) La Commission reconnaît qu'il serait souhaitable de simplifier davantage les règles financières dans le 8^e PC et qu'il convient de maintenir un système de contrôle efficace. Elle poursuivra la simplification et l'amélioration de l'exécution du budget afin d'accompagner son plan de relance, conformément à la communication de la Commission intitulée «Rationaliser les règles financières et accélérer l'exécution du budget pour contribuer à la relance économique». Elle continuera ses travaux sur le rapport coût/efficacité des systèmes de contrôle et proposera des risques d'erreur tolérables pour la recherche et d'autres domaines en 2010.

⁽⁹⁾ Communication de Mme Grybauskaitė à la Commission en accord avec le président [SEC(2009) 477 final du 8.4.2009].

ANNEXE 7.1

PARTIE 1: PRINCIPAUX RÉSULTATS DES TESTS DES OPÉRATIONS PAR ÉCHANTILLONNAGE

1.1 — Taille de l'échantillon

Année	Nombre d'opérations testées
2008	150
2007	180

1.2 — Composition de l'échantillon

Proportion d'opérations testées, par type:	2008								2007	
	5 ^e PC	6 ^e PC	7 ^e PC	RTE	Démantèlement nucléaire ⁽⁴⁾	Autres	Total			
Avances ⁽¹⁾	—	—	42 %	3 %	1 %	3 %	49 %	74	33 %	59
Paiements finals/intermédiaires ⁽²⁾	1 %	33 %	1 %	3 %	3 %	3 %	44 %	65	61 %	109
Paiements non liés à des projets ⁽³⁾	—	—	—	1 %	—	6 %	7 %	11	6 %	12
Total	1 %	33 %	43 %	7 %	4 %	12 %	100 %		100 %	

⁽¹⁾ 74 avances: 63 - 7^e PC, 5 - RTE, 2 - démantèlement nucléaire (versées directement au bénéficiaire), 2 - Agence exécutive pour l'énergie intelligente, 1 - Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture», 1 - Agence spatiale européenne (Galileo).

⁽²⁾ 65 paiements finals/intermédiaires: 1 - 7^e PC, 50 - 6^e PC, 2 - 5^e PC, 4 - RTE, 4 - démantèlement nucléaire (versés au Fonds d'aide internationale), 2 - Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture», 1 - Fonds de recherche du charbon et de l'acier, 1 - facture relative au marché de services dans le cadre du programme TSI.

⁽³⁾ 11 paiements autres que ceux liés aux projets: par exemple, factures concernant des services et des fournitures, paiement en faveur d'un instrument de garantie de prêt pour les projets du RTE-T, subvention allouée au mécanisme de financement du partage des risques dans le cadre du 7^e PC, subventions de fonctionnement octroyées aux agences de recherche et à l'entreprise commune ITER.

⁽⁴⁾ Programme géré selon le mode de la gestion partagée par la Commission (DG TREN) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

1.3 — Fréquence et estimation de l'incidence des erreurs

Erreurs	2008							2007
	5 ^e PC	6 ^e PC	7 ^e PC	RTE	Démantèlement nucléaire	Autres	Total	
Fréquence d'erreurs dans les opérations testées	100 % {2}	44 % {22}	—	30 % {3}	67 % {4}	12 % {2}	22 % {33}	48 % {86}
Fréquence des erreurs quantifiables	50 % {1}	91 % {20}	—	20 % {1}	0 % {0}	67 % {2}	68 % {24}	44 % {61}
Incidence des erreurs quantifiables: Le taux d'erreur le plus probable est ⁽¹⁾	compris entre 2 et 5 %							entre 2 et 5 %

⁽¹⁾ S'agissant du taux d'erreur le plus probable, la Cour distingue trois intervalles: inférieur à 2 %, compris entre 2 et 5 % et supérieur à 5 %.

Les chiffres entre parenthèses {} sont des valeurs absolues.

PARTIE 2: ÉVALUATION GLOBALE DES SYSTÈMES DE CONTRÔLE ET DE SURVEILLANCE

2.1 — Évaluation d'une sélection de systèmes de contrôle et de surveillance

Système concerné	Contrôle interne clé (Commission)			Contrôles internes clés dans les administrations nationales	Évaluation globale
	Contrôles documentaires avant paiement	Certificats d'audit	Audits financiers <i>ex post</i>		
Sixième programme-cadre (6 ^e PC)				s.o.	

Évaluation globale	2008	2007

Légende:

	Efficace
	Partiellement efficace
	Inefficace
s.o.	Sans objet: ne s'applique pas ou n'a pas été évalué

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. Déclaration d'assurance 2006: niveau significatif d'erreur dans les paiements			
En 2006, la Cour a relevé des erreurs dans 26 des 150 opérations auditées. Les types d'erreurs les plus fréquents étaient les suivants: pièces justificatives insuffisantes pour étayer les demandes de remboursement, notamment en ce qui concerne les coûts de personnel, lesquels représentent généralement la catégorie de dépenses la plus importante; utilisation des montants inscrits au budget plutôt que des coûts réels; imputation injustifiée de coûts indirects au projet; demandes de remboursement pour des dépenses encourues en dehors de la période d'éligibilité; déclaration de divers coûts inéligibles. (Rapport annuel relatif à l'exercice 2006, points 7.10 à 7.11).	Dans quatre cas, la responsabilité du suivi échoit désormais à des DG extérieures au groupe de politiques. Dans six cas, la Commission a conclu qu'aucune mesure correctrice n'était nécessaire. Dans 13 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 trois cas, la Commission a engagé des mesures correctrices qui doivent encore être menées à terme.	La Commission a réalisé un suivi des erreurs et pris des mesures correctrices bien que, dans trois cas, l'application des corrections financières ne soit pas achevée. Afin de garantir une bonne gestion financière, les montants dus à la Commission devraient être recouvrés dans les plus brefs délais.	<i>La Commission a pris des mesures correctrices en vue d'assurer le suivi des trois cas en suspens. En ce qui concerne deux d'entre eux, la procédure de paiement et de recouvrement a été engagée. Dans le troisième, un audit a été lancé dont le rapport final est attendu.</i>
2. 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. En 2005, 11 des 69 paiements contrôlés par la Cour (soit 16 %) ont été effectués tardivement. En 2006, la Cour a constaté des paiements tardifs dans 21 cas sur 113 (soit 18,6 %). Pour 2007, elle en a relevé dans 30 des 180 cas audités (soit 17 %). En 2008, la Cour a constaté moins de paiements tardifs: 12 des 150 paiements contrôlés (soit 8 %). (Rapport annuel relatif à l'exercice 2005, point 7.10; rapport annuel relatif à l'exercice 2006, point 7.29 et annexe 7.1; rapport annuel relatif à l'exercice 2007, annexe 7.2).	La Commission a amélioré le suivi des retards, mis en place des procédures rationalisées, adapté ses outils informatiques et renforcé son programme de formation à l'intention des agents concernés par les processus de paiement.	La performance de la Commission en ce qui concerne l'exécution des paiements en temps voulu s'est considérablement améliorée au cours de 2008.	<i>Les améliorations dont fait état la Cour attestent des efforts déployés par la Commission. Celle-ci continuera de suivre de près la situation.</i>

CHAPITRE 8

Aide extérieure, développement et élargissement

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	8.1-8.13
Caractéristiques du groupe de politiques Aide extérieure, développement et élargissement	8.2-8.11
Étendue de l'audit	8.12-8.13
Régularité des opérations	8.14-8.17
Efficacité des systèmes	8.18-8.32
Systèmes relatifs à la régularité des opérations	8.18-8.32
EuropeAid	8.20-8.24
DG RELEX	8.25-8.26
DG ELARG	8.27-8.28
DG ECHO	8.29-8.30
Système commun d'information RELEX (CRIS)	8.31-8.32
Conclusions et recommandations	8.33-8.37
Conclusions	8.33-8.34
Recommandations	8.35-8.37
Suivi d'observations antérieures formulées en dehors du cadre de la DAS	8.38-8.46
Suivi du rapport spécial n° 5/2006 relatif au programme MEDA	8.38-8.46
Introduction	8.38-8.39
Suivi des recommandations	8.40-8.45
Conclusion et recommandations	8.46

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

8.1. Le présent chapitre est consacré à l'appréciation spécifique de la Cour concernant le groupe de politiques Aide extérieure, développement et élargissement, qui couvre 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. Le **tableau 8.1** présente en détail les activités couvertes, les dépenses de l'exercice et le type de gestion utilisé.

Tableau 8.1 — Ventilation des paiements par domaine politique

Titre du budget	Domaine politique	Description	Paiements effectués en 2008 (millions d'euros)	Mode de gestion budgétaire
19	Relations extérieures	Dépenses administratives	336	Gestion centralisée directe
		Relations multilatérales, coopération avec les pays tiers dans les domaines des migrations et de l'asile et relations extérieures générales	54	Gestion centralisée directe
		Politique étrangère et de sécurité commune	192	Gestion centralisée indirecte ⁽¹⁾ /conjointe
		Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)	109	Gestion centralisée directe
		Relations et coopération avec les pays tiers industrialisés	16	Gestion centralisée directe
		Réaction aux crises et menaces pour la sécurité mondiale	199	Gestion centralisée directe
		Politique européenne de voisinage et relations avec la Russie	1 475	Gestion directe/décentralisée
		Relations avec l'Amérique latine	310	Gestion centralisée directe/décentralisée
		Relations avec l'Asie, l'Asie centrale et les pays du Moyen-Orient (ICD)	667	Gestion centralisée directe/décentralisée/conjointe
		Stratégie politique et coordination	22	Gestion centralisée directe
			3 380	
21	Développement et relations avec les États ACP	Dépenses administratives	248	Gestion centralisée directe
		Sécurité alimentaire	258	Gestion centralisée directe
		Acteurs non étatiques du développement	172	Gestion centralisée directe
		Environnement et gestion durable des ressources naturelles, y compris l'énergie	76	Gestion centralisée directe
		Développement humain et social	127	Gestion centralisée directe/conjointe
		Coopération géographique avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)	223	Gestion centralisée directe/décentralisée/conjointe
		Actions de coopération au développement et programmes ad hoc	24	Gestion centralisée directe
		Stratégie politique et coordination	13	Gestion centralisée directe
			1 141	

⁽¹⁾ L'aide octroyée par l'intermédiaire des Fonds européens de développement est traitée séparément, son financement ne relevant pas du budget général.

Titre du budget	Domaine politique	Description	Paielements effectués en 2008 (millions d'euros)	Mode de gestion budgétaire
22	Élargissement	Dépenses administratives	71	Gestion centralisée directe
		Processus et stratégie d'élargissement	1 388	Gestion centralisée directe-indirecte/décentralisée
		Soutien financier de postadhésion	66	Gestion centralisée directe/décentralisée
		Stratégie d'information et de communication	9	Gestion centralisée directe
			1 534	
23	Aide humanitaire	Dépenses administratives	21	Gestion centralisée directe
		Aide humanitaire	862	Gestion centralisée directe/conjointe
			883	

Montant total des dépenses administratives (?) 676

Montant total des dépenses opérationnelles 6 262

Montant total des paiements effectués au cours de l'exercice 6 938

Montant total des engagements de l'exercice 7 415

(¹) Conformément à l'article 53 du règlement financier, le mode de gestion centralisée directe s'applique lorsque les tâches d'exécution sont effectuées directement par les services de la Commission et le mode de gestion centralisée indirecte s'applique lorsque la Commission délègue les tâches d'exécution budgétaire conformément aux articles 54 à 57 du règlement financier.

(²) L'audit des dépenses administratives est présenté au chapitre 11.

Source: Comptes annuels des Communautés européennes pour l'exercice 2008, volume II, annexe B.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Caractéristiques du groupe de politiques Aide extérieure, développement et élargissement

8.2. Les dépenses en matière de relations extérieures et de développement sont exécutées par l'Office de coopération EuropeAid (EuropeAid) et par la direction générale des relations extérieures (DG RELEX). Les dépenses en matière d'élargissement sont exécutées par la direction générale de l'élargissement (DG ELARG) et l'aide humanitaire, y compris l'aide alimentaire, est mise en œuvre par la direction générale de l'aide humanitaire (DG ECHO).

8.3. Les dépenses exécutées par EuropeAid couvrent les domaines suivants:

- l'aide financière et technique en faveur des pays d'Amérique latine et d'Asie, et la coopération économique avec ceux-ci;
- la politique européenne de voisinage, y compris le partenariat stratégique avec la Russie;
- 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.

8.4. 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 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.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.5. Une proportion importante des dépenses concerne des paiements relatifs à l'appui budgétaire et des paiements (avances/préfinancements) effectués en faveur des organismes chargés de la mise en œuvre des projets de développement, y compris les institutions gouvernementales, les ONG et les organisations internationales.

8.6. Les projets de développement 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.

8.7. Les modes de gestion suivants s'appliquent aux dépenses gérées par la DG RELEX:

- a) gestion centralisée indirecte ou gestion conjointe avec des organisations internationales en ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité commune;
- b) gestion centralisée directe pour les relations et la coopération avec les pays tiers industrialisés et pour la réaction aux crises (instrument pour les pays industrialisés) et les menaces pour la sécurité mondiale (instrument de stabilité). Les projets sont mis en œuvre soit par les services centraux, soit par les délégations.

8.8. La DG ELARG gère les dépenses relatives à la stratégie et au processus d'élargissement principalement dans le cadre de l'instrument d'aide de préadhésion, du programme Phare, aide de postadhésion incluse, de CARDS et de l'aide financière de préadhésion en faveur de la Turquie ⁽²⁾.

8.9. Les paiements sont généralement effectués sur la base d'un mode de gestion centralisée ou décentralisée. Dans le cadre de la gestion décentralisée, des contrôles ex ante des décisions d'attribution des marchés sont effectués par la délégation de la Commission mais, dans certaines conditions, le contrôle ex ante n'est pas exigé.

8.10. S'agissant de l'assistance financière communautaire aux candidats potentiels [l'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine, le Monténégro, la Serbie et le Kosovo ⁽³⁾] ainsi qu'à l'ancienne République yougoslave de Macédoine, les dépenses en cause sont, pour la plupart, directement gérées par les délégations. Elles comprennent, depuis octobre 2008, la part de l'aide autrefois acheminée par l'Agence européenne pour la reconstruction (AER).

8.11. Les dépenses exécutées par la DG ECHO sont gérées au niveau des services centraux de la Commission. Environ la moitié des crédits engagés concernent des ONG (gestion centralisée directe) et l'autre moitié les Nations unies ou d'autres organismes internationaux (gestion conjointe).

⁽²⁾ Phare était le principal instrument financier de la stratégie de pré-adhésion 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.

⁽³⁾ Tel qu'il est défini par la résolution 1244/99 du Conseil de sécurité des Nations unies.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Étendue de l'audit

8.12. L'audit a été effectué sur la base de trois éléments principaux, à savoir:

- a) des tests de validation de paiements effectués en 2008, sur la base d'un échantillon statistique représentatif de 180 opérations (voir parties **1.1** et **1.2** de *l'annexe 8.1*). Celui-ci 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 sur la base, par exemple, de contrats de travaux, de services ou de fournitures;
- 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) des activités de gestion et de surveillance;
 - iii) des audits externes;
 - iv) l'audit interne;
- c) un suivi des observations antérieures formulées dans le cadre de la DAS (voir *annexe 8.2*).

8.13. Il convient de noter que pour les paiements effectués en faveur d'agences des Nations unies, les auditeurs de la Cour éprouvent des difficultés à obtenir de ces dernières les rapports d'audit portant sur les dépenses liées aux projets ainsi que les pièces justificatives nécessaires, et ce en dépit des mesures prises par la Commission pour faciliter les travaux d'audit de la Cour.

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

8.14. Les tests de validation pour le groupe de politiques Aide extérieure, développement et élargissement ont permis de mettre en évidence un niveau significatif d'erreur. Les résultats de ces tests sont présentés et analysés de manière plus approfondie à *l'annexe 8.1*.

8.15. Les opérations contrôlées comprennent des paiements effectués par les services de la Commission soit directement à des contractants et des consultants, soit à des organismes chargés de la mise en œuvre. Un niveau significatif d'erreur a été constaté pour les deux types de paiements.

8.16. S'agissant des paiements effectués directement par les services de la Commission au profit de contractants et de consultants, les erreurs observées les plus importantes sont:

- a) des erreurs quantifiables concernant l'éligibilité (par exemple, TVA et autres taxes, conditions indispensables qui ne sont pas remplies);

8.13. La Commission appuie sans réserve les demandes d'information adressées par la Cour aux agences des Nations unies dans le cadre de l'accord-cadre financier et administratif, conclu entre la Communauté européenne et les Nations unies le 29 avril 2003.

8.16.

- a) En ce qui concerne l'un des exemples cités par la Cour, la Commission considère qu'il ne peut pas être qualifié d'erreur quantifiable au seul motif que certains critères formels du contrat n'ont pas été respectés.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) des erreurs quantifiables concernant l'exactitude (par exemple, des erreurs de calcul, y compris dans le cadre de paiements au titre de l'appui budgétaire);
- c) des erreurs non quantifiables concernant la conformité (par exemple, non-respect des délais, absence de pièces justificatives essentielles, irrégularités entachant les procédures de passation de marchés, etc.).

8.17. En ce qui concerne les organismes chargés de la mise en œuvre, les erreurs détectées sont principalement:

- a) des erreurs quantifiables concernant l'éligibilité (inclusion de dépenses inéligibles dans les déclarations de dépenses et irrégularités dans les procédures d'appels d'offres et d'attribution de marchés);

- b) une erreur quantifiable concernant l'exactitude (taux de change erronés).

EFFICACITÉ DES SYSTÈMES

Systèmes relatifs à la régularité des opérations

8.18. L'évaluation des systèmes relatifs à la régularité des opérations effectuée par la Cour a notamment porté sur les vérifications ex ante des contrats et des paiements (sur la base des résultats des tests de validation), sur les activités de gestion et de surveillance, sur le système d'audits externes et de contrôles ex post et sur la fonction d'audit interne. Globalement, les systèmes de contrôle et de surveillance pour l'ensemble des DG concernées ont été jugés partiellement efficaces (voir **partie 2** de l'**annexe 8.1**).

8.19. Par ailleurs, la Cour a évalué, sur la base des résultats des travaux d'audits effectués, l'efficacité du système commun d'information RELEX (CRIS). Il s'agit d'un instrument important utilisé par EuropeAid et par les DG RELEX et ELARG, aussi bien au niveau des services centraux qu'à celui des délégations, pour gérer les dépenses qui relèvent de leur responsabilité.

- c) En ce qui concerne le respect des délais de paiement, la Commission n'a pas, dans certains cas, informé les contractants de la suspension des paiements — dans l'intérêt de la bonne gestion financière — lorsqu'elle soupçonnait une irrégularité financière et que l'enquête était en cours.

8.17.

- a) La Commission ne partage pas l'avis de la Cour lorsque celle-ci qualifie d'erreur quantifiable concernant l'éligibilité un dossier relatif à une irrégularité commise par un sous-contractant, dans le cas duquel la Commission, en toute connaissance de cause et après une évaluation rigoureuse de la situation, a décidé de procéder à un versement réduit conformément aux dispositions des articles 81, 113 et 119 du règlement financier. Cela a une incidence sur l'annexe 8.1 tant en ce qui concerne le niveau des opérations affectées par une erreur que le taux général d'erreur indiqué.

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 lors d'un exercice ultérieur les erreurs en matière d'avances et de préfinancement constatées par la Cour des comptes.

8.18. La Commission estime que l'environnement de contrôle du groupe de politiques aide extérieure, développement et élargissement a été amélioré de manière significative par rapport aux années précédentes (et que les recommandations faites par la Cour ces dernières années ont été mises en œuvre). Ainsi, les contrôles ex ante d'EuropeAid ont été considérablement renforcés durant cette période, notamment en matière d'audits (ex ante et ex post), là où de nouveaux cahiers des charges types, de nouveaux systèmes informatiques et de nouvelles méthodes ont été introduites depuis 2007. Les contrôles ex post effectués par la Commission elle-même (au sein d'EuropeAid et de la DG ECHO) confirment que le niveau résiduel d'erreurs au stade du versement final et de la clôture du projet est très peu élevé.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

EuropeAid

8.20. EuropeAid gère les dépenses financées par le budget de l'UE et par les Fonds européens de développement. Une évaluation plus détaillée de l'efficacité des systèmes de contrôle en place est présentée dans un rapport distinct, publié conjointement avec le présent rapport annuel et concernant les activités financées au titre des septième, huitième, neuvième et dixième Fonds européens de développement (FED).

8.21. La Cour constate qu'EuropeAid a continué d'améliorer ses systèmes de contrôle et de surveillance.

8.22. Cependant, s'agissant des contrôles ex ante, les déficiences suivantes ont notamment été constatées:

a) des contrôles préventifs inefficaces et insuffisants au niveau des services de la Commission (les auditeurs ont relevé des cas de paiements effectués en l'absence de pièces justificatives essentielles ainsi que des irrégularités au niveau des procédures d'appel d'offres et d'attribution des marchés appliquées par les services de la Commission);

b) un contrôle et un soutien insuffisants des organismes chargés de la mise en œuvre des projets financés par l'UE (par exemple, on ne sait pas toujours clairement, au sein de ces organismes, quelles règles comptables sont applicables pour établir les rapports financiers requis);

c) s'agissant des paiements relatifs à l'appui budgétaire, des insuffisances affectant les procédures de vérification du respect des conditions de paiement.

8.23. En ce qui concerne le recours aux audits externes, qui constituent l'une des composantes les plus importantes du cadre de contrôle interne d'EuropeAid, la Cour a constaté une amélioration des processus. Toutefois, elle estime que globalement, les contrôles ne restent que partiellement efficaces. En outre, le processus de gestion des risques n'a été jugé que partiellement efficace.

8.22.

b) Le soutien apporté aux organismes chargés de l'exécution de projets financés par l'UE est significatif et comprend la mise à disposition d'une version papier des orientations, d'un site internet, EuropeAid, actualisé sur les financements et les contrats, d'une formation sur le terrain et de conseils fournis sur place par le personnel des délégations spécialisé dans les questions financières et les contrats. Ainsi, pour l'instrument européen de voisinage et de partenariat, 29 journées de formation sur les questions financières et les contrats ont été proposées sur le terrain en 2008; 76 % (151) des (200) personnes qui en ont bénéficié provenaient des ministères techniques ou appartenaient au personnel attaché aux projets.

Le soutien à la gestion financière, le suivi et la formation peuvent toujours être étendus et améliorés. Un ensemble d'outils de gestion financière destiné aux organismes chargés de l'exécution de projets est en cours d'élaboration et devrait être au point en 2010.

c) La Commission est en train de sensibiliser tous ses services à la nécessité d'une approche plus structurée et formalisée de l'évaluation des paiements en matière d'appui budgétaire. En février 2009, la Commission a renforcé la fonction de vérification du personnel spécialisé dans les questions financières et les contrats dans le processus d'approbation des paiements.

8.23. Des progrès substantiels ont été enregistrés dans la méthodologie d'audit depuis 2007 et nombre des réformes récentes produiront avec le temps des améliorations supplémentaires, par exemple lorsque tous les résultats d'audit se fonderont sur le cahier des charges type de 2007.

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.24. Les faiblesses qui ont persisté en 2008 étaient principalement constituées d'incohérences et de lacunes affectant le plan d'audit annuel, le module CRIS-Audit et le suivi global des résultats des audits effectués. Elles se traduisent notamment par:

- a) un faible taux de mise en œuvre du plan d'audit annuel;
- b) des informations incomplètes dans le module CRIS-Audit;
- c) des incohérences entre les résultats des audits effectués ainsi qu'une absence d'analyse de ces derniers.

DG RELEX

8.25. La Cour a évalué en détail les systèmes de contrôle et de surveillance mis en place par la DG RELEX pour garantir la régularité des opérations. Elle a constaté des lacunes importantes concernant les contrôles ex post. Par exemple, s'agissant de ces derniers, sur trois contrôles sur place prévus, seuls deux ont été effectués, et sur six audits externes prévus, aucun n'a été effectivement réalisé.

8.26. Par ailleurs, l'évaluation effectuée a permis de mettre au jour des déficiences affectant la gestion financière et la surveillance des informations financières relatives aux projets. À titre d'exemple, les délégations de la Commission utilisent le système d'information de gestion CRIS appartenant à EuropeAid pour gérer les informations financières relatives à des projets déconcentrés de la DG RELEX (instrument de stabilité), mais il n'existe aucune interface automatisée avec le suivi de l'exécution du budget effectué, de façon distincte, par les services centraux au moyen de feuilles de calcul extraites du système ABAC. Cela peut engendrer des différences entre les informations de gestion.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission poursuit ses efforts en vue de sensibiliser chacun au processus de gestion des risques. La gestion des risques était un standard de contrôle interne prioritaire en 2008 et un certain nombre de formations a eu lieu au siège de la Commission et dans toutes les régions bénéficiant de l'aide extérieure. D'autres améliorations sont prévues en matière de formation à la gestion des risques en 2010, notamment la mise à disposition d'outils d'apprentissage en ligne.

8.24. Grâce à l'expérience acquise, la méthodologie du programme d'audit annuel a fait l'objet d'une révision substantielle en 2008 pour l'exercice 2009 et est à nouveau en cours de révision pour l'exercice 2010. Depuis 2007, CRIS Audit a fait l'objet d'un développement en profondeur.

- a) Le nombre d'audits finalisés par an a augmenté de manière constante ces dernières années. Un total de 455 audits a été finalisé en 2008, ce qui représente une augmentation de 35 % par rapport au nombre d'audits finalisés en 2007 (337).

Le déroulement de la plupart des audits doit cependant correspondre au rythme d'exécution des activités du projet.

- b) 2008 a été la première année où l'utilisation de CRIS Audit était obligatoire et, de manière générale, les résultats ont été très positifs. La Commission reconnaît toutefois que des progrès doivent être accomplis dans le chargement des documents en temps utile.
- c) Une analyse approfondie des résultats d'audits se concentre actuellement sur les audits commandés en vertu du système de contrat-cadre.

8.25. La Commission considère que, en 2009, les contrôles ex post devraient jouer un rôle plus important en matière d'assurance pour la DG RELEX, compte tenu de la croissance de son budget. La mise en œuvre de la planification fera l'objet d'un suivi attentif tout au long de 2009 et l'exploitation des résultats des audits et contrôles sera optimisée.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

DG ELARG

8.27. L'évaluation globale de la Cour a permis de constater que les systèmes n'étaient que partiellement efficaces, en raison de faiblesses décelées dans la structure d'audit interne (IAC) de la direction générale et dans ses contrôles ex post. Le plan de travail de l'IAC reposait sur une évaluation des risques, mais son programme pluriannuel n'était pas suffisamment développé. En outre, étant donné l'importance croissante des fonds, la Cour souligne qu'il importe de disposer d'une stratégie spécifique pour les contrôles ex post des projets faisant l'objet d'une gestion centralisée, comme cela est prévu dans le plan de gestion annuel pour 2008. L'efficacité de la composante «contrôles ex ante» a été jugée satisfaisante.

8.28. Par ailleurs, des déficiences fondamentales persistent en ce qui concerne les irrégularités potentielles dans la gestion des fonds relevant de Phare par deux agences chargées de la mise en œuvre en Bulgarie. La Cour maintient son appréciation selon laquelle les contrôles internes clés au sein des administrations nationales bulgares ne sont que partiellement efficaces (voir *annexe 8.2*).

DG ECHO

8.29. La structure d'audit interne (IAC) a été créée en 2008 (la DG ECHO s'appuyait auparavant sur l'IAC d'EuropeAid). La Cour est d'avis que 2008 représente une année de transition pour l'IAC de la DG ECHO et que l'on devrait pouvoir tirer tout le parti de cette nouvelle organisation à partir de 2009.

8.30. En ce qui concerne le système d'audits externes, et notamment la stratégie d'audit de la DG en la matière, la Cour prend acte des efforts consentis pour augmenter la part de projets faisant l'objet d'audits sur place.

Système commun d'information RELEX (CRIS)

8.31. Au cours des tests des opérations, il a été constaté que les informations contenues dans le système CRIS manquent parfois d'exactitude. Des erreurs de codification ont été décelées dans les données relatives tant à des paiements qu'à des engagements (par exemple dans le cas de projets et/ou de contrats pour lesquels le code du pays n'est pas correctement introduit dans le système CRIS). D'autres erreurs pourraient avoir une incidence sur la fiabilité des états financiers de la Commission (relatives, par exemple, aux dates d'expiration de garanties bancaires ou aux modes de gestion des projets/contrats).

8.32. Les auditeurs ont en outre constaté que les utilisateurs du système sont fréquemment confrontés à des contraintes techniques qui peuvent avoir une incidence sur la régularité des opérations effectuées (il n'est pas rare que des paiements soient effectués après les dates limites prévues en raison de l'indisponibilité du système).

8.27. La Commission ne partage pas tout à fait l'évaluation par la Cour de l'efficacité des systèmes de contrôle ex post et d'audit, compte tenu des améliorations qui ont été introduites.

L'environnement de la DG ELARG évolue très rapidement, ce qui rend difficile la planification pluriannuelle de l'activité de la structure d'audit interne et nécessite donc des ajustements permanents.

Début 2009, la DG ELARG a adopté une stratégie de contrôle exhaustive couvrant tous les modes de gestion, notamment la gestion centralisée. Elle envisage l'adoption d'une politique spécifique pour les contrôles ex post dans le cadre de la gestion centralisée, sur la base de l'expérience acquise grâce à une action pilote réalisée en 2008 et en prenant en considération le rapport coûts/avantages.

8.28. Après la découverte d'un certain nombre de lacunes systémiques, la Commission a suspendu tous les paiements à partir de la fin février 2008 et a retiré leur agrément aux deux agences concernées en juillet 2008. Même si des lacunes systémiques devaient subsister, il ne serait plus possible de conclure des contrats irréguliers, étant donné que la conclusion de contrats portant sur des crédits Phare a été clôturée.

8.31. Un certain nombre de mesures est pris pour augmenter la qualité des données dans CRIS. Tout d'abord, des règles claires, mieux documentées, sont mises au point pour l'encodage des données et le système CRIS fait par conséquent l'objet d'un suivi et d'un développement réguliers. Ensuite, des efforts sont entrepris pour améliorer la qualité des données figurant déjà dans le système, notamment un audit portant sur la qualité des données (afin de déterminer les causes profondes du problème), un nettoyage des données et un suivi de la qualité des données afin de disposer en permanence d'un aperçu de l'évolution de la qualité des données.

8.32. CRIS a été indisponible durant certaines périodes en 2008, principalement en raison des exigences techniques liées à l'intégration des comptes du Fonds européen de développement dans le système comptable central de la Commission en février 2009, qui était une opération ponctuelle. Depuis lors, cependant, un certain nombre de mesures a été pris pour réduire les périodes d'indisponibilité de CRIS.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

8.33. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les paiements relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2008 pour le groupe de politiques Aide extérieure, développement et élargissement sont affectés par un niveau significatif d'erreur.

8.34. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les systèmes de contrôle et de surveillance pour le groupe de politiques Aide extérieure, développement et élargissement ne sont que partiellement efficaces lorsqu'il s'agit de garantir la régularité des paiements.

Recommandations

8.35. La Cour recommande que:

- a) des mesures soient adoptées de manière à renforcer l'efficacité du système de contrôle ex ante de la Commission concernant les paiements et les contrats (EuropeAid et DG RELEX);
- b) les organismes chargés de la mise en œuvre de projets financés par l'UE bénéficient d'un plus grand soutien et qu'une surveillance plus étroite soit exercée à leur égard;
- c) les audits et les contrôles ex post soient planifiés de façon plus réaliste en tenant compte des ressources disponibles pour leur réalisation, de façon à ce que les programmes prévus soient dûment respectés;

8.33. La Commission a conçu ses contrôles pour couvrir l'intégralité du cycle de vie de ses projets pluriannuels. L'approche de la Cour des comptes est annuelle et additionne toutes les erreurs constatées lors d'un exercice. La majorité des erreurs financières du type constaté par la Cour serait également détectée par la Commission dans le cadre normal de ses contrôles ex ante et serait rectifiée lors d'un exercice comptable ultérieur, avant la clôture de la comptabilité du projet, ce qui aboutirait à un taux d'erreur résiduelle peu élevé.

8.34. La Commission estime que l'environnement de contrôle du groupe de politiques aide extérieure, développement et élargissement a été amélioré de manière significative par rapport aux années précédentes (et que les recommandations faites par la Cour ces dernières années ont été mises en œuvre). Nombre d'éléments importants des principaux systèmes de contrôle ont en effet été jugés efficaces.

8.35.

- a) La Commission ne partage pas tout à fait l'évaluation par la Cour de l'efficacité des contrôles ex ante dans le cas d'EuropeAid, compte tenu des améliorations qui ont été introduites. Elle admet toutefois que, dans le cadre de ses efforts actuels visant à améliorer le système général de contrôle interne, il convient de travailler plus avant à l'architecture des systèmes de contrôle de l'aide extérieure. À cet effet, et conjointement aux travaux de la Commission sur le risque d'erreur tolérable, EuropeAid lancera un réexamen de sa stratégie de contrôle en 2010.

La Commission convient que le recours aux contrôles ex ante au sein de la DG RELEX devrait être mieux documenté.

- b) La Commission reconnaît que le soutien à la gestion financière et la surveillance en la matière doivent être étendus et améliorés. Un ensemble d'outils de gestion financière destiné aux organismes chargés de l'exécution de projets est en cours d'élaboration et devrait être au point en 2010.
- c) Les services centraux de la Commission continueront à prêter assistance aux Audit Task Managers (gestionnaires des tâches d'audit) — en particulier dans les délégations — afin d'améliorer la planification de leurs audits. Dans le contexte de la préparation du PAA 2009, les délégations ont été invitées à prêter une attention particulière à la disponibilité des ressources.

En ce qui concerne les contrôles ex post transactionnels, les objectifs annuels sont atteints chaque année.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- d) la mise en œuvre des audits et des contrôles ex post prévus fasse l'objet d'un suivi attentif de sorte que tout écart puisse rapidement être détecté et corrigé;
- e) les résultats des audits et des contrôles ex post effectués soient dûment consignés et systématiquement analysés;
- f) une stratégie plus affinée en matière d'audits ex post dans le cadre de la gestion centralisée soit approuvée et mise en œuvre (DG ELARG).

8.36. La Cour recommande également que des mesures appropriées soient adoptées et que des actions soient mises en œuvre pour améliorer la qualité des données introduites dans les différents systèmes d'information de gestion dont disposent les services de la Commission.

8.37. La Cour recommande en outre que, s'agissant des paiements relatifs à l'appui budgétaire, les efforts consentis à ce jour pour instaurer des indicateurs de performance axés davantage sur les résultats et les réalisations soient poursuivis.

SUIVI D'OBSERVATIONS ANTÉRIEURES FORMULÉES EN DEHORS DU CADRE DE LA DAS

Suivi du rapport spécial n° 5/2006 relatif au programme MEDA**Introduction**

8.38. En août 2006, la Cour a publié le rapport spécial n° 5/2006 relatif au programme MEDA ⁽⁴⁾. Étant donné que le règlement MEDA expirait en 2006, les recommandations de la Cour visaient le nouvel instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), qui est entré en vigueur en 2007. La Cour recommandait que la Commission:

- assure une transition rapide mais sans heurts vers les nouveaux programmes nationaux, afin de prévenir d'éventuelles répercussions négatives sur la mise en œuvre,
- définisse plus clairement ses objectifs stratégiques dans les nouveaux documents de programmation nationaux, et fixe des indicateurs appropriés pour améliorer la qualité du suivi et de l'évaluation des résultats,

d) La mise en œuvre de la planification annuelle fera l'objet d'un suivi attentif tout au long de 2009 et l'exploitation des résultats des audits et contrôles sera optimisée.

e) La Commission prévoit d'apporter des améliorations à CRIS afin de permettre une meilleure analyse des données d'audit.

f) Début 2009, la DG ELARG a adopté une stratégie de contrôle exhaustive couvrant tous les modes de gestion, notamment la gestion centralisée. Elle envisage l'adoption d'une politique spécifique pour les contrôles ex post dans le cadre de la gestion centralisée, sur la base de l'expérience acquise grâce à une action pilote réalisée en 2008 et en prenant en considération le rapport coûts/avantages.

8.36. Un certain nombre de mesures est pris pour augmenter la qualité des données dans CRIS. Tout d'abord, des règles claires, mieux documentées, sont mises au point pour l'encodage des données et le système CRIS fait l'objet d'un suivi et d'un développement réguliers. Ensuite, des efforts sont entrepris pour améliorer la qualité des données figurant déjà dans le système.

8.37. La Commission introduira une plus grande précision dans la conception et la mesure des indicateurs applicables aux opérations d'appui budgétaire. Le guide sur l'appui budgétaire général est actuellement révisé pour améliorer l'élaboration et l'évaluation des conditions d'éligibilité et des indicateurs de résultats, et cela dans le but de produire une stratégie plus rigoureuse axée sur les résultats, s'appuyant sur des indicateurs de processus, de résultats et de réalisations.

8.38. La Commission a pris les mesures nécessaires pour assurer le suivi des recommandations du rapport spécial n° 5/2006 concernant le programme MEDA.

⁽⁴⁾ JO C 200 du 24.8.2006.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- continue à concentrer son aide sur un nombre limité de domaines d'intervention afin de préserver la cohérence des actions et de faire en sorte que les programmes restent gérables,
- continue à rechercher les meilleures pratiques en matière de gestion de projets pour éviter les retards.

8.39. Le Parlement européen et le Conseil européen ont adopté les recommandations de la Cour. L'autorité de décharge a en outre soulevé des questions relatives à la visibilité des actions financées par l'UE, et a insisté sur le renforcement de la planification et de la mise en œuvre du nouvel instrument.

Suivi des recommandations

8.40. La Commission a élaboré les rapports par pays, les plans d'action et les documents de planification stratégique correspondants en temps utile. L'acheminement de l'aide financière communautaire n'a été aucunement affecté par la transition entre l'ancien (MEDA) et le nouvel instrument (IEVP). Par ailleurs, les engagements et les décaissements ont même été plus élevés (pour MEDA et l'IEVP confondus) pour les exercices 2007 et 2008 que la moyenne des exercices précédents.

8.41. Les documents de planification stratégique comportaient des objectifs stratégiques élaborés et conformes aux plans d'action par pays, mais majoritairement formulés en termes généraux. Il était dès lors difficile d'évaluer l'incidence des financements de l'UE au terme de la période prévue dans les documents stratégiques. La qualité des indicateurs de performance élaborés à ce niveau variait sensiblement d'un pays à l'autre. Généralement, les points de référence et les objectifs liés aux indicateurs n'étaient pas définis dans les documents stratégiques.

8.42. La Commission a concentré son soutien sur un nombre de domaines d'intervention limité. Ceux-ci ont été sélectionnés en fonction de l'évaluation des besoins propres à chaque pays bénéficiaire. De plus, la Commission s'est employée à continuer de soutenir des domaines spécifiques, voire à maintenir des programmes sectoriels dans le cadre du nouvel instrument européen de voisinage et de partenariat. Elle a également soutenu de nombreux domaines hautement prioritaires, communs à la plupart des pays bénéficiaires.

8.43. La Commission a agi conformément aux dispositions du règlement IEVP, ce qui a accru la transparence de l'aide communautaire versée par l'intermédiaire de fonds fiduciaires internationaux. Récemment, deux rapports d'évaluation exhaustifs relatifs à l'acheminement de l'aide de la Commission par l'intermédiaire de banques de développement et de la BEI, ainsi que d'organismes relevant des Nations unies, ont été établis. L'unité d'évaluation⁽⁵⁾ a chargé des consultants externes d'établir ces rapports pour apprécier la valeur ajoutée de ces modes d'acheminement de l'aide.

8.41. Voir la réponse au point 8.46.

⁽⁵⁾ Unité d'évaluation commune à EuropeAid, à la direction générale du développement, et à la direction générale des relations extérieures.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.44. En 2008, la Commission a élaboré un manuel de communication et de visibilité. Des accords spécifiques en matière de communication, de visibilité et d'établissement des rapports ont également été signés avec les Nations unies et la Banque mondiale en 2006.

8.45. La Commission a pris des mesures visant à mettre en œuvre la plupart des recommandations du rapport d'évaluation à mi-parcours du programme MEDA II. Le rapport d'évaluation final, attendu pour la mi-2008, ne sera cependant finalisé que dans le courant de l'année 2009.

Conclusion et recommandations

8.46. La Commission a arrêté des mesures qui tiennent compte dans une large mesure des recommandations du rapport. La Commission:

- a pris les mesures nécessaires pour assurer une transition rapide mais sans heurts vers les nouveaux programmes nationaux,
- n'a pas défini, toutefois, des objectifs stratégiques et des indicateurs de qualité satisfaisants dans tous les documents de planification stratégique. La Cour continue dès lors de recommander à la Commission de définir des objectifs stratégiques et des indicateurs de performance appropriés, permettant d'évaluer efficacement l'incidence des actions de l'UE pour l'ensemble de la période,
- a concentré son soutien sur un nombre de domaines d'intervention limité, conformément aux plans d'action et à l'évaluation des besoins propres à chaque pays bénéficiaire,
- a continué de rechercher les meilleures pratiques en matière de planification et de gestion des programmes et des projets. La Commission a cependant pris du retard dans la publication du rapport d'évaluation final du programme MEDA, rapport susceptible de comporter des recommandations précieuses pour la première phase de mise en œuvre de l'IEVP.

8.45. Voir la réponse au point 8.46.

8.46.

- Conformément au règlement IEVP, les éléments de référence et les indicateurs de performance sont précisés à un stade ultérieur, lors de l'élaboration des programmes d'action annuels. C'est en effet au moment de l'élaboration d'un programme que ces indicateurs sont fixés, à savoir lorsqu'ils tendent à devenir plus pertinents et à être mieux définis. Les documents de stratégie par pays visent à donner une description générale de la situation nationale et à présenter les secteurs stratégiques prioritaires où une intervention doit permettre de relever les défis majeurs recensés dans le pays.
- Le rapport d'évaluation à mi-parcours n'a été finalisé qu'en juillet 2005. Étant donné que de nouvelles décisions de financement pour MEDA étaient encore adoptées en 2006 et que, de ce fait, nombre des actions liées à ces décisions se trouvaient encore en cours d'exécution en 2008 et en 2009, il a été décidé de postposer d'un an le rapport final d'évaluation. On prévoit aujourd'hui de l'établir pour la fin 2009.

PARTIE 2: ÉVALUATION GLOBALE DES SYSTÈMES DE CONTRÔLE ET DE SURVEILLANCE

2.1 — Évaluation d'une sélection de systèmes de contrôle et de surveillance

Système concerné		Contrôle interne clé (Commission)				Contrôles internes clés dans les administrations nationales	Évaluation globale
		Contrôles ex ante des contrats et des paiements	Gestion et surveillance	Audits externes/ audits de clôture	Audits internes		
EuropeAid1 ⁽¹⁾	Services centraux					s.o.	
	Délégations						
DG RELEX						s.o.	
				(²)			
DG ELARG							
DG ECHO						s.o.	

Évaluation globale	2008	2007

Légende:

	Efficace
	Partiellement efficace
	Inefficace
s.o.	Sans objet: ne s'applique pas ou n'a pas été évalué

⁽¹⁾ Cette évaluation correspond à celle publiée dans le rapport relatif aux FED.⁽²⁾ Contrôles *ex post*.

Observation de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse de la Commission
Relations extérieures et développement			
<i>Paielements relatifs à l'appui budgétaire</i>			
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. 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. Toutefois, les indicateurs de performance utilisés pour [...] mesurer les progrès accomplis n'étaient pas, dans tous les cas examinés, définis dans le temps, clairs, exempts d'ambiguïtés et réalisables. (Point 8.14 du rapport annuel relatif à l'exercice 2007)	Élaboration d'indicateurs de performance axés davantage sur les résultats et les réalisations.	Il est déjà possible de constater les résultats des mesures prises en la matière.	La Commission reconnaît la nécessité d'introduire une plus grande précision dans la conception et la mesure des indicateurs applicables aux opérations d'appui budgétaire. Le guide sur l'appui budgétaire général est actuellement révisé pour améliorer l'élaboration et l'évaluation des conditions d'éligibilité et des indicateurs de résultats, et cela dans le but de produire une stratégie plus rigoureuse axée sur les résultats, s'appuyant sur des indicateurs de processus et de résultats, en plus des indicateurs de réalisations.
<i>Système d'audits externes</i>			
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. (Point 8.25 du rapport annuel relatif à l'exercice 2007)	Suivi plus étroit de la mise en œuvre du PAA et meilleure utilisation des résultats des audits.	Les mesures adoptées n'ont pas encore produit tous leurs effets et des efforts supplémentaires restent nécessaires en la matière.	La Commission prévoit d'apporter des améliorations à CRIS afin de permettre une meilleure analyse des données d'audit

Observation de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse de la Commission
Élargissement			
<i>Système étendu de mise en œuvre décentralisée (EDIS)</i>			
En Bulgarie, 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. (Point 8.12 du rapport annuel relatif à l'exercice 2007)	Un plan d'action a été mis en place pour garantir que des améliorations sont apportées, le versement des paiements en faveur de deux agences chargées de la mise en œuvre ayant par ailleurs été suspendu en février 2008 et leur agrément retiré en juillet 2008.	En dépit des mesures adoptées, les faiblesses qui ont donné lieu à la suspension des paiements et au retrait de l'agrément EDIS persistent.	<i>La situation s'améliore. Même si des lacunes systémiques devaient subsister, il ne serait cependant plus possible de conclure des contrats irréguliers, étant donné que la conclusion de contrats portant sur des crédits Phare a été clôturée.</i>
<i>Contrôles ex post (audits de clôture)</i>			
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. (Point 8.26 du rapport annuel relatif à l'exercice 2007)	La Commission a déployé des efforts considérables pour traiter les rapports d'audit et en assurer le suivi.	Le traitement des dossiers connaît une amélioration notable.	En 2008, 133 rapports ont été traités, parmi lesquels 89 ont pu être clôturés, tandis que pour les cinq premiers mois de 2009, 71 rapports, au nombre desquels les 44 rapports non clôturés en 2008, ont été traités, dont 38 ont pu être clôturés.
Aide humanitaire			
<i>Audits externes</i>			
En 2007, la DG ECHO a sensiblement augmenté le nombre de contrôles sur place bien que, comme en 2006, la majorité des audits ait été réalisée auprès des services centraux des partenaires, où la réalité des dépenses ne peut être entièrement vérifiée. (Point 8.27 du rapport annuel relatif à l'exercice 2007)	La Commission a déjà augmenté le nombre de contrôles sur place en 2007.	La Cour prend acte des efforts consentis pour augmenter la part des audits de projets sur place.	<i>Les dépenses réelles font l'objet d'un suivi permanent grâce à la surveillance des projets par les assistants techniques, aux audits effectués sur place, aux missions menées sur le terrain par le personnel de la Commission et aux rapports sur la situation financière et sur l'état d'avancement des travaux remis par le partenaire. Conformément aux recommandations de la Cour, la DG ECHO a rééquilibré le nombre d'audits dans les services centraux et sur le terrain, afin d'atteindre un équilibre optimal et un meilleur rapport coûts/avantages.</i>

CHAPITRE 9

Éducation et citoyenneté

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	9.1-9.7
Caractéristiques du groupe de politiques Éducation et citoyenneté	9.1-9.4
Étendue de l'audit	9.5-9.7
L'audit des avances	9.6-9.7
Régularité des opérations	9.8-9.11
Efficacité des systèmes	9.12-9.30
Systèmes relatifs à la régularité des opérations	9.12-9.30
Systèmes relatifs au programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie	9.13-9.25
Contrôles ex post à la DG EAC	9.26
Fonds pour les frontières extérieures	9.27-9.29
DG Communication	9.30
Conclusions et recommandations	9.31-9.34

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

Caractéristiques du groupe de politiques Éducation et citoyenneté

9.1. Le présent chapitre est consacré à l'appréciation spécifique de la Cour concernant le groupe de politiques Éducation et citoyenneté, qui couvre les domaines politiques 15 - Éducation et culture, 16 - Communication, et 18 - Liberté, sécurité et justice. Le **tableau 9.1** présente en détail les activités couvertes, les dépenses de l'exercice et le mode de gestion utilisé.

Tableau 9.1 — Éducation et citoyenneté, paiements effectués en 2008 par domaine politique*(en millions d'euros)*

Titre du budget	Domaine politique	Description	Paiements effectués en 2008	Mode de gestion budgétaire
15	Éducation et culture	Dépenses administratives ⁽¹⁾	111	Gestion centralisée directe
		Éducation et formation tout au long de la vie, notamment le multilinguisme	1 060	Gestion centralisée indirecte
		Développer la coopération culturelle en Europe	48	Gestion centralisée indirecte
		Encourager et promouvoir la coopération dans le domaine de la jeunesse et des sports	134	Gestion centralisée indirecte
		Promouvoir la citoyenneté européenne	24	Gestion centralisée indirecte
			1 378	
16	Communication	Dépenses administratives ⁽¹⁾	104	Gestion centralisée directe
		Communication et médias	25	Gestion centralisée directe
		Communication au niveau local	35	Gestion centralisée directe
		Outils d'analyse et de communication	23	Gestion centralisée directe
			186	
18	Liberté, sécurité et justice	Dépenses administratives ⁽¹⁾	58	Gestion centralisée directe
		Solidarité - Frontières extérieures, politique des visas et libre circulation des personnes	189	Gestion partagée / Gestion centralisée indirecte
		Flux migratoires - Politiques communes en matière d'immigration et d'asile	80	Gestion partagée
		Droits fondamentaux et citoyenneté	26	Gestion directe
		Sécurité et protection des libertés	28	Gestion directe
		Justice pénale et justice civile	42	Gestion directe
		Prévenir la consommation de drogue et informer le public	15	Gestion directe
		Stratégie politique et coordination	7	Gestion directe
			445	
		Montant total des dépenses administratives		
Montant total des dépenses opérationnelles			1 735	
Montant total des paiements effectués au cours de l'exercice			2 009	
Montant total des engagements de l'exercice			2 323	

⁽¹⁾ L'audit des dépenses administratives est présenté au chapitre 11.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

9.2. S'agissant du domaine considéré, les trois titres budgétaires concernés sont gérés presque exclusivement par les directions générales (DG) correspondantes de la Commission. Il s'agit de la DG Éducation et culture (DG EAC) pour le titre budgétaire 15, de la DG Communication (DG COMM) pour le titre budgétaire 16 et de la DG Justice, liberté et sécurité (DG JLS) pour le titre budgétaire 18. La plupart des dépenses afférentes à ce domaine sont gérées 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 l'agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture», à des agences nationales ⁽¹⁾ ou à des structures de gestion similaires dans les États membres. Les entités responsables au niveau de ces derniers accordent des subventions et passent des contrats en faveur de projets ou de mesures mis en œuvre par des bénéficiaires publics et privés. Les subventions sont habituellement payées par tranches (voir points 9.6 et 9.7).

9.3. La réalisation des programmes relevant du nouveau cadre financier pour la période 2007-2013 s'est accompagnée d'un changement concernant l'organisation du contrôle interne, assortie d'un degré de responsabilité accru pour les États membres. S'agissant des contrats à engager dans le cadre du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, par exemple, l'autorité nationale (voir point 9.13) est tenue de fournir une déclaration d'assurance préalable relative à la gestion financière des dépenses dans l'État membre concerné. Chaque année, l'autorité est tenue de fournir une déclaration d'assurance a posteriori établissant que les ressources ont été utilisées correctement et que les systèmes et les procédures de contrôle mis en place sont fiables ⁽²⁾.

9.3. La DG EAC a adapté son système de surveillance et de contrôle selon l'approche de l'audit unique. Ce système prévoit:

- a) l'évaluation de la déclaration d'assurance ex ante présentée par les autorités nationales au début de la période de programmation 2007-2013;
- b) une surveillance systémique et des visites de contrôle sur place;
- c) l'évaluation de la déclaration ex post annuelle;
- d) des audits financiers;
- e) des activités de formation avec les agences et les autorités nationales;
- f) l'information permanente des parties prenantes et une communication continue avec celles ci;
- g) un ensemble de procédures communes mises à jour régulièrement.

L'évaluation de la déclaration d'assurance ex post annuelle a constitué, en 2008, un élément de contrôle nouveau et supplémentaire.

⁽¹⁾ En l'occurrence celles engagées dans une relation contractuelle avec la Commission.

⁽²⁾ Article 7, paragraphe 3, de la décision C(2007) 1807 final de la Commission, du 26.4.2007, sur les responsabilités respectives des États membres, de la Commission et des agences nationales dans la réalisation du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (2007-2013).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

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, généralement des citoyens de l'UE. Cependant, la gestion de certains programmes, tels que le Fonds pour les frontières extérieures, le Fonds d'intégration, le Fonds pour le retour et le Fonds européen pour les réfugiés, est partagée avec les États membres.

Étendue de l'audit

9.5. L'appréciation spécifique s'appuie sur:

- a) des tests de validation portant sur un échantillon statistique représentatif de 150 paiements (voir **tableau 9.2**);
- b) des tests et une évaluation concernant les systèmes de contrôle appliqués dans le cadre du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie dans six États membres, y compris auprès de l'autorité et de l'agence nationales ⁽³⁾;
- c) une évaluation des contrôles de surveillance de la Commission portant sur les déclarations d'assurance annuelles pour 2007 (certifications ex post) établies par les différentes autorités nationales chargées du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie;
- d) une évaluation du fonctionnement des systèmes de contrôle et de surveillance mis en place au titre du Fonds pour les frontières extérieures (FFE);
- e) un suivi des principales observations formulées par la Cour dans ses récentes déclarations d'assurance (voir **annexe 9.2**).

⁽³⁾ Il s'agissait en l'occurrence des six agences suivantes: EPOS vzw – Europese Programma's voor Onderwijs, Opleiding en Samenwerking – Agentschap (Belgique); DAAD – Deutscher Akademischer Austauschdienst (Allemagne); FRSE – Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji (Pologne); OAPEE – Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos (Espagne); Léargas (Irlande) et ISFOL – Istituto per lo Sviluppo della Formazione e dell'Orientamento Professionale dei Lavoratori (Italie).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

L'audit des avances

9.6. Compte tenu de la structure des dépenses pour l'exercice 2008, l'échantillon de paiements prélevé par la Cour en vue des tests de validation comportait 129 opérations pour lesquelles les conditions de paiement sont largement conventionnelles. Il s'agit principalement des avances allouées aux agences de l'UE et aux agences nationales ainsi que d'un petit nombre de contributions trimestrielles à leur coût d'exploitation. Ces paiements sont effectués après la signature d'un contrat ou l'approbation d'un programme de travail ou, s'agissant de la plupart des deuxième et troisième préfinancements, lorsque la Commission approuve le paiement de 70 % des fonds déjà avancés. Ces avances s'accumulent normalement pour atteindre 100 % du montant maximal autorisé. Les conditions imposées à ces paiements étant limitées, le risque d'erreur est très faible.

9.7. À leur tour, les agences établissent elles-mêmes des conventions de subvention avec les organismes participants ⁽⁴⁾ et utilisent les avances qu'elles ont perçues de la Commission pour en allouer 80 à 100 % auxdits organismes, en fonction du type de programme. Ces projets doivent être menés à terme dans un délai maximal de deux ans et donnent lieu à un rapport final avant que l'agence et les bénéficiaires ne procèdent à leur clôture. Après que tous les projets relevant du programme de travail d'une année donnée ont été clôturés, l'agence soumet un rapport final consolidé à la Commission, qui calcule alors le montant du solde final et procède à sa liquidation. Les risques associés aux clôtures par le bénéficiaire et l'agence sont normalement supérieurs à ceux qui le sont aux avances, compte tenu des risques habituels dans ce domaine, à savoir ceux concernant l'éligibilité et la réalité des dépenses déclarées. Toutefois, les clôtures ne peuvent être contrôlées que lorsqu'elles ont eu lieu, soit plusieurs années après le paiement des premières avances.

9.7. La Commission pense également que les risques associés aux paiements finals sont plus élevés, ce qui explique pourquoi elle assure un plus haut niveau de contrôle et de surveillance à ce stade afin de réduire ces risques.

En ce qui concerne la DG EAC, la conception des nouveaux programmes 2007-2013 a tenu compte des recommandations formulées les années précédentes par la Cour des comptes en faveur d'une simplification des règles et d'un large recours au financement à taux forfaitaire, ce qui devrait réduire les risques liés aux paiements finals.

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

9.8. La Cour a constaté que les opérations relevant du présent domaine politique dans son ensemble sont exemptes d'erreurs significatives. Par contre, les paiements intermédiaires et finals contrôlés sont affectés par un niveau significatif d'erreur.

9.8. La Commission se réjouit du constat de la Cour des comptes selon lequel les paiements effectués en 2008 dans le domaine politique de l'éducation et de la citoyenneté étaient exempts d'erreurs significatives. Il s'agit là d'un progrès notable par rapport à l'année précédente.

La Commission note que la Cour des comptes a relevé des erreurs quantifiables pour 4 des 21 paiements intermédiaires et finals examinés (voir la réponse au point 9.9).

⁽⁴⁾ Les organismes participants sont généralement des universités, des écoles ou des collèges qui assurent la gestion des paiements en faveur de bénéficiaires tels que les étudiants ou les enseignants.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

9.9. Sur les 21 paiements intermédiaires et finals ⁽⁵⁾ figurant dans l'échantillon constitué de 150 opérations au total, la Cour a relevé un niveau significatif d'erreur quant à la régularité de six d'entre eux. Quatre paiements étaient entachés d'erreurs quantifiables, quatre étaient affectés par des erreurs non quantifiables et deux comportaient les deux types d'erreur. Le **tableau 9.2** présente la répartition des erreurs en fonction du type de paiement et du domaine politique.

9.10. S'agissant des 129 avances testées ⁽⁶⁾, neuf étaient affectées par des erreurs significatives non quantifiables qui concernaient des avances payées aux agences par la DG JLS et la DG EAC: soit un engagement avait été contracté avant que la décision de financement requise eût été adoptée, soit les prévisions de trésorerie n'étaient pas suffisamment précises.

9.9. La Commission assurera le suivi des erreurs notées par la Cour des comptes et, le cas échéant, les crédits indûment versés seront recouvrés.

Les erreurs qui concernent la DG EAC ont trait à des actions de plus petite envergure relevant de l'ancien cadre juridique. La conception des nouveaux programmes 2007-2013, fondée sur des règles simplifiées et un large recours au financement à taux forfaitaire, devrait réduire les risques associés aux paiements finals.

9.10. La Commission souhaite souligner que les décisions de financement nécessaires ont été prises, quoique formellement hors délai (six jours de retard dans le cas de la DG JLS). La Commission savait quelles étaient les exigences budgétaires et de trésorerie des agences à cette époque.

Pour éviter de telles erreurs non quantifiables, les décisions de financement de la Commission sont désormais prises bien à l'avance, et les prévisions de trésorerie sont demandées pour tous les paiements aux agences (par exemple, au moyen d'un protocole d'accord).

Tableau 9.2 — Composition de l'échantillon, nombre d'opérations testées (nombre d'opérations affectées par des erreurs entre parenthèses)

Type de paiement (*)	Domaine politique			
	15 Éducation et culture	16 Communication	18 Liberté, sécurité et justice	Total
Paiements finals/inter-médiaires	10 (3)	6 (1)	5 (2)	21 (6)
Avances	100 (5)	0 (0)	29 (4)	129 (9)
Total	110 (8)	6 (1)	34 (6)	150 (15)

(*) Quatre paiements intermédiaires représentant les subventions de fonctionnement à titre de contribution aux coûts supportés par les agences sont regroupés avec les avances et soumis aux mêmes conditions.

⁽⁵⁾ Non compris quatre paiements considérés comme «paiements intermédiaires» mais représentant des contributions aux frais de fonctionnement de l'agence et, à l'instar des avances payées à celles-ci, subordonnés à la seule signature d'une convention de subvention.

⁽⁶⁾ Y compris quatre paiements intermédiaires (voir point 9.9).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

9.11. Comme l'indique le **tableau 9.2**, les paiements intermédiaires et finals sont relativement plus affectés par des erreurs que les avances. Parmi les erreurs constatées dans les paiements intermédiaires et finals figuraient par exemple:

- a) la déclaration de dépenses relatives à des périodes non couvertes par la convention de subvention (éligibilité);
- b) la déclaration de la TVA récupérable à titre de dépense (éligibilité);
- c) l'absence de documentation relative au processus de sélection dans le cadre de l'octroi de subventions (réalité des opérations);
- d) l'insuffisance d'éléments probants pour justifier les dépenses déclarées (réalité des opérations).

9.11. La Commission assure un suivi scrupuleux de l'ensemble des constats effectués par la Cour des comptes. Le cas échéant, la procédure de recouvrement a déjà été ou sera lancée. Des mesures correctives ont également été prises pour la nouvelle génération de programmes 2007-2013 en vue de réduire les risques associés aux paiements finals (voir également la réponse au point 9.9).

EFFICACITÉ DES SYSTÈMES

Systèmes relatifs à la régularité des opérations

9.12. La Cour a examiné trois systèmes distincts de contrôle au sein de différentes directions générales, concernant les contrôles ex post à la DG EAC, le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie et le Fonds pour les frontières extérieures.

Systèmes relatifs au programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie

9.13. Les programmes «Éducation et formation tout au long de la vie» et «Jeunesse en action» sont mis en œuvre selon le principe de la gestion centralisée indirecte par 63 agences nationales (AN) dans les pays participants, désignées et supervisées par des autorités nationales. Dès lors qu'elles sont situées à proximité des bénéficiaires finals, les agences nationales se sont vu attribuer la mission de gérer les très nombreuses mais relativement modestes subventions allouées dans ce domaine. Au total, les actions gérées par les AN représentent environ 68 % des crédits relevant du titre 15. D'autres programmes liés à l'éducation, tels que Jean Monnet et Erasmus Mundus, ainsi que certains segments des programmes «Éducation et formation tout au long de la vie» et «Jeunesse en action», sont gérés par l'agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture».

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

9.14. La décision C(2007) 1807 de la Commission définit les responsabilités dans le cadre de l'environnement de contrôle du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, en l'occurrence:

- a) les contrôles primaires gérés par les AN, qui comportent entre autres l'analyse des rapports finals, des contrôles documentaires des éléments à l'appui des déclarations de dépenses, des contrôles sur place pendant les actions, des contrôles ex post et des audits des systèmes des bénéficiaires récurrents tels que les universités. Il incombe aux AN d'adresser à la Commission et à l'autorité nationale un rapport annuel reprenant les informations relatives aux contrôles primaires effectués;
- b) les contrôles secondaires mis en place par les autorités nationales visant à fournir une assurance et les informations à l'appui de la déclaration annuelle a posteriori attestant que les systèmes et les contrôles primaires sont efficaces;
- c) les contrôles exécutés par la Commission, qui comportent principalement l'évaluation des déclarations annuelles et des visites de suivi.

9.15. Dans le cadre de la DAS 2008, la Cour a effectué un audit des systèmes de six agences nationales et de leurs autorités nationales de supervision.

Contrôles primaires

9.16. Dans le cadre de son audit des agences nationales, la Cour a constaté que les exigences établies par la Commission dans son «Guide à l'intention des agences nationales» étaient globalement bien respectées. Dans deux cas cependant, des problèmes concernant la réalisation des contrôles primaires ont été constatés; or ces derniers sont essentiels à une utilisation légale et régulière des fonds communautaires dans un domaine rassemblant un nombre aussi élevé de bénéficiaires directs. Dans certains cas, aucun élément probant ne permettait d'attester que des analyses ou des contrôles documentaires avaient été effectués; dans d'autres, aucun audit des systèmes des universités n'avait été réalisé, en dépit des exigences de la Commission imposant la réalisation d'un nombre minimal d'audits de ce type avant la fin de 2008. Parmi d'autres déficiences, figuraient l'absence de registres des exceptions, une politique de trésorerie ne garantissant pas le placement des fonds sur des comptes porteurs d'intérêts et la présentation tardive des rapports annuels à la Commission.

9.16. La Commission se félicite que la Cour des comptes ait constaté que les exigences du «Guide à l'intention des agences nationales» avaient été globalement bien respectées, et y voit une confirmation de la réussite de sa stratégie de surveillance et de contrôle multicanaux (qui prévoit, notamment, des séminaires de formation, ainsi qu'un échange d'informations et une communication continus avec les agences et les autorités nationales).

En raison d'un manque d'effectifs, l'une des agences nationales n'a pas été en mesure de satisfaire à l'exigence qui veut que des audits des systèmes soient réalisés dans les universités, mais elle a comblé son retard en remplissant ses obligations à cet égard durant le premier semestre 2009.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Contrôles secondaires

9.17. Le rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2007 traitait des déclarations préalables concernant la qualité des systèmes de gestion et de contrôle des AN qu'il incombe aux autorités nationales de mettre en place avant le lancement des programmes. Après la première année de mise en œuvre, en l'occurrence 2007, et les années suivantes, les autorités nationales sont tenues d'établir une déclaration a posteriori concernant la fiabilité des procédures et des systèmes financiers mis en place l'année précédente, l'exactitude des comptes ainsi que l'assurance obtenue à partir des procédures de contrôle mises en place.

9.18. L'article 8, paragraphe 3, de la décision C (2007) 1807 de la Commission stipule que «l'autorité nationale mettra en place le système de contrôles secondaires visant à fournir une assurance raisonnable que les systèmes et les contrôles primaires sont efficaces. Elle peut confier la réalisation des contrôles secondaires à un organe d'audit externe».

9.19. L'audit de la Cour a permis de constater que les autorités nationales avaient adopté des approches de qualité variable afin d'obtenir une base pour les déclarations d'assurance préalables et a posteriori; de même, des différences sont apparues quant au niveau d'informations communiquées par ces autorités concernant les procédures appliquées. Seules trois des six autorités nationales ont réalisé les contrôles secondaires de façon satisfaisante soit en collaboration avec un prestataire externe, soit en faisant appel à leurs propres agents, dont la mission consistait à contrôler de façon exhaustive la conformité des systèmes et des contrôles primaires mis en place par les AN aux lignes directrices de la Commission. En ce qui concerne les autres autorités nationales, les contrôles secondaires étaient soit inexistantes, insuffisantes ou mal documentées, soit confiés à une société externe sans aucune véritable supervision permettant de garantir la réalisation de contrôles appropriés. En conséquence, l'assurance fournie par la déclaration des autorités nationales en question n'était pas étayée.

9.20. De surcroît, seules 10 des 40 déclarations a posteriori pour 2007 ont été adressées à la Commission avant la date limite du 30 avril 2008. Ces retards peuvent en partie être imputés au fait que les orientations de la Commission relatives aux informations devant figurer dans les rapports n'ont été disponibles qu'en mars 2008. Toutefois, le niveau de respect des délais ne s'était pas amélioré en mars 2009. Les déclarations a posteriori pour 2008 devaient être remises pour le 30 avril 2009, mais seules six d'entre elles ont été transmises en temps voulu.

9.19. *Compte tenu des différentes situations nationales, le cadre réglementaire n'impose pas un système de contrôle unique, mais charge les États membres d'atteindre les objectifs fixés en matière de contrôle dans le respect des normes communes.*

Toutefois, sur la base de sa première expérience avec les 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, puis mises à jour en mars 2009.

Les autorités nationales doivent à présent décrire en détail les contrôles secondaires effectués à la nouvelle annexe 4 de la déclaration d'assurance annuelle.

9.20. *Toutes les déclarations ex post pour 2007 ont été évaluées en temps utile, en 2008, afin de contribuer à la déclaration d'assurance de la DG EAC.*

Le système de surveillance de la DG EAC construit cette assurance tout au long de l'année sur la base de différents éléments, et pas uniquement au moment de la réception des déclarations d'assurance des autorités nationales (voir également le point 9.3).

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.21. Alors que les orientations concernant les agences nationales ont été bien élaborées, tant sur le plan législatif⁽⁷⁾,⁽⁸⁾ que dans le Guide à l'intention des agences nationales chargées de la réalisation du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, tel n'est pas le cas en ce qui concerne les autorités nationales. Bien que des orientations⁽⁹⁾ visant à clarifier les responsabilités aient été diffusées par la Commission, il n'existe aucune orientation normative suffisamment détaillée qui indiquerait les procédures particulières devant être observées par les autorités.

Contrôles de la Commission

9.22. La Cour a examiné le processus d'évaluation relatif aux déclarations préalables pour la période 2007 à 2013, ainsi que celui relatif aux déclarations a posteriori pour 2007. Elle a constaté que les procédures de déclaration préalable et a posteriori telles qu'elles ont été appliquées n'ont fourni qu'une assurance limitée quant à la qualité de la gestion des dépenses pour les années concernées. Cependant, ainsi qu'il en est fait état dans le rapport de l'an dernier, la Cour 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.

9.23. L'évaluation de la Commission s'est fondée sur un contrôle documentaire des systèmes et des contrôles ainsi que sur des visites de suivi relatives aux systèmes dans 11 pays en 2008. Toutefois, la Commission n'a vérifié que dans quelques cas la réalité et la qualité des contrôles primaires et secondaires auxquels se réfèrent les déclarations annuelles et les informations présentées dans les rapports annuels.

9.24. Sur la base de son évaluation des déclarations préalables et a posteriori, des rapports annuels élaborés par les AN et des résultats de ses visites de suivi auprès de ces dernières ainsi qu'auprès des autorités nationales, la Commission a établi une liste de réserves nécessitant des mesures correctrices de la part des AN et des autorités nationales. En 2008, 169 réserves relatives au programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie ont été levées et 98 ont été ajoutées, si bien qu'à la fin de l'exercice, on en dénombrait 162 en suspens. Aucune de ces réserves n'a été qualifiée de «critique» par la Commission, mais 62 ont été estimées «très importantes». Sur l'ensemble de ces 162 réserves, 110 portaient sur les systèmes de contrôle: 94 au niveau des agences nationales et 16 à celui des autorités nationales.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

9.21. La Commission se réjouit de l'opinion de la Cour des comptes selon laquelle le guide à l'intention des agences nationales a été bien élaboré. Elle convient également que d'autres mesures tendant à instaurer une approche plus simple et harmonisée pour les autorités nationales pourraient également être prises, compte tenu de la situation spécifique de chaque État membre.

9.22. Les déclarations ex ante et ex post sont des éléments nouveaux, et supplémentaires, du système renforcé de surveillance et de contrôle (voir également les réponses aux points 9.3 et 9.20).

9.23. La stratégie de surveillance de la DG EAC est une stratégie pluriannuelle, fondée sur l'analyse des risques et axée sur les processus. Toutes les déclarations d'assurance annuelles ont été évaluées en temps utile sur la base d'un examen documentaire approfondi, et des réserves ont été émises, le cas échéant. La réalité et la qualité des contrôles primaires et secondaires ont été vérifiées dans le cadre des visites de suivi des systèmes, lesquelles se sont parfois soldées par l'émission de réserves (voir le point 9.24).

9.24. Conformément à la stratégie de surveillance axée sur les processus, des réserves peuvent être levées ou ajoutées en cours d'année, ce qui prouve qu'un contrôle est assuré en permanence et que les réserves font l'objet d'un suivi systématique.

Le nombre moyen de réserves ouvertes était de quatre environ par agence nationale à la fin de 2008.

La plupart des réserves «très importantes» ont trait aux contrôles primaires à réaliser avant l'expiration des conventions relatives aux actions décentralisées afin de sensibiliser les agences nationales.

⁽⁷⁾ Décision C(2007) 1807 final.

⁽⁸⁾ Décision n° 1720/2006/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15.11.2006, établissant un programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie (JO L 327, du 24.11.2006, p. 45).

⁽⁹⁾ «Programmes "Éducation et formation tout au long de la vie" et "Jeunesse en action" 2007-2013, déclaration d'assurance annuelle 2008, Guide à l'intention des autorités nationales», Bruxelles, 2.3.2009.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

9.25. Les faiblesses relevées dans les systèmes de contrôle interne mises en évidence dans les réserves mentionnées ci-dessus représentent un risque concernant la régularité des paiements aux bénéficiaires finals, ainsi que les paiements effectués en faveur des agences nationales. Les réserves doivent faire l'objet d'un suivi permanent, sous la forme de visites plus approfondies à cet effet, et la procédure de déclaration annuelle a posteriori doit être soumise à une surveillance plus étroite de la part de la Commission afin d'obtenir l'assurance qu'à l'avenir les agences nationales satisferont aux exigences en matière de gestion et de contrôle des dépenses.

Contrôles ex post à la DG EAC

9.26. Selon le rapport annuel d'activité 2008 de la DG EAC, les résultats des audits financiers relatifs aux projets, réalisés par un cabinet d'audit privé pour le compte de la Commission, montrent que les contrats examinés en ce qui concerne le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie sont affectés par un taux d'erreur moyen équivalent à 0,01 %. Toutefois, un taux d'erreur calculé sur la base des projets clôturés au cours de l'année considérée s'avérerait plus élevé. De surcroît, dès lors que ces audits ont été réalisés en règle générale au niveau de l'agence nationale, qui ne reçoit normalement pas toutes les pièces justificatives, ils ne couvrent pas l'ensemble des critères d'éligibilité.

Fonds pour les frontières extérieures

9.27. Le programme-cadre «Solidarité et gestion des flux migratoires», prévu pour la période 2007/2008 à 2013, représente quelque 50 % des dépenses opérationnelles de la DG JLS et est mis en œuvre selon le principe de la gestion partagée avec les États membres. Il regroupe quatre instruments financiers⁽¹⁰⁾, dont le plus important est le Fonds pour les frontières extérieures (FFE), qui représente plus de 50 % des dépenses relatives au programme.

9.28. Bien que le FFE ait été établi pour la période prenant cours le 1^{er} janvier 2007, la base légale n'a été adoptée que le 23 mai 2007 et les modalités d'application ont été arrêtées le 5 mars 2008. De surcroît, les premières versions des descriptions des systèmes de contrôle et de surveillance ainsi que les pièces justificatives ont été transmises avec un retard considérable par certains États membres ou étaient d'une qualité insuffisante. En conséquence, la Commission n'a pu effectuer les premiers versements à titre de préfinancement aux États membres que dans les derniers mois de 2008.

9.25. Le plan d'audit 2009 renforce les visites de suivi qui mettent l'accent sur l'existence et la mise en œuvre des procédures et des contrôles de gestion tels que décrits par les États membres.

9.26. Le rapport annuel d'activité de la Commission couvre l'activité financière de l'exercice et analyse donc les paiements effectués tout au long de celui-ci (avances comme paiements finals). La Commission réexaminera la manière dont elle calcule le taux d'erreur indiqué dans son rapport annuel d'activité.

Compte tenu du fait que les bénéficiaires reçoivent des subventions généralement modestes, il convient de trouver un juste équilibre entre le nombre de contrôles et leur coût.

⁽¹⁰⁾ Le fonds pour les frontières extérieures, le Fonds d'intégration, le Fonds pour le retour et le Fonds européen pour les réfugiés.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

9.29. Dans le cadre de la DAS 2008, la Cour a donc limité son audit à l'examen des descriptions des systèmes de contrôle et de surveillance de la DG JLS présentées par les États membres en ce qui concerne le FFE. L'examen n'a révélé aucune faiblesse significative; il ne sera cependant possible d'évaluer l'efficacité réelle des systèmes de contrôle et de surveillance que lorsque ceux-ci seront opérationnels.

DG Communication

9.30. La Cour a examiné le rapport annuel d'activité 2008 de la DG Communication, qui fait état (voir également **annexe 9.2**) d'un taux d'erreur de 0,05 % constaté lors des contrôles ex ante de second niveau effectués par cette dernière. Cette constatation semblerait indiquer que les contrôles ex ante courants se sont améliorés depuis l'an dernier.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

9.31. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les paiements relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2008 pour le groupe de politiques Éducation et citoyenneté sont exempts d'erreur significative. Les tests qu'elle a effectués semblent cependant indiquer que les paiements intermédiaires et finals étaient affectés par un niveau significatif d'erreur.

9.32. La Cour estime, en conclusion, que les systèmes de contrôle et de surveillance pour le groupe de politiques Éducation et citoyenneté sont partiellement efficaces lorsqu'il s'agit de garantir la régularité des paiements.

9.33. Comme cela est indiqué au point 9.21, les orientations diffusées à l'intention des agences nationales sont bien élaborées, de sorte qu'elles peuvent servir de manuel des procédures. Il n'existe toutefois aucune orientation semblable à l'intention des autorités nationales; la Cour recommande donc que la Commission élabore un cadre plus normatif indiquant les mesures spécifiques à prendre.

9.31. La Commission se réjouit de la conclusion de la Cour des comptes selon laquelle les paiements pour l'exercice clos le 31 décembre 2008 dans le domaine politique de l'éducation et de la citoyenneté étaient exempts d'erreurs significatives. Il s'agit là d'un progrès notable par rapport à l'exercice précédent.

La Commission note que la Cour des comptes a relevé des erreurs quantifiables pour 4 des 21 paiements intermédiaires et finals examinés.

La Commission assurera le suivi des erreurs constatées par la Cour des comptes et, le cas échéant, les crédits seront recouvrés.

9.32. Le système de surveillance et de contrôle mis en place pour la période 2007-2013 fournit un cadre solide. En 2008, d'importants progrès ont été accomplis dans sa mise en œuvre au niveau de la DG EAC grâce à l'analyse des déclarations d'assurance ex post et à une intensification des visites et audits de suivi.

9.33. La Commission se réjouit de l'opinion de la Cour des comptes selon laquelle le guide à l'intention des agences nationales a été bien élaboré. Elle convient également que d'autres mesures tendant à instaurer une approche plus simple et harmonisée pour les autorités nationales pourraient également être prises, compte tenu de la situation spécifique de chaque État membre.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

9.34. Comme cela est mentionné aux points 9.22 à 9.25, la Cour considère que la procédure de déclaration des autorités nationales dans le cadre du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, ainsi que le système de contrôle qui devrait la sous-tendre, pourraient constituer à l'avenir une base appropriée pour l'assurance. Toutefois, bien que des progrès aient été réalisés, le système de contrôle et de surveillance tel qu'il est mis en œuvre actuellement ne permet pas encore de fournir une assurance satisfaisante quant à la prévention, la détection et la correction des erreurs affectant la régularité. En conséquence, la Cour recommande à la Commission d'assurer une surveillance plus étroite du processus de déclaration annuelle a posteriori et d'effectuer des visites de suivi plus approfondies, ainsi que de vérifier directement le caractère approprié des contrôles décrits et leur complète mise en œuvre.

9.34. La Commission se félicite de la déclaration de la Cour des comptes quant au caractère adéquat du système intégré de contrôle et de surveillance mis en place.

Elle convient de la nécessité de suivre de plus près les déclarations ex post annuelles. Aussi le plan d'audit 2009 renforce-t-il les visites de suivi qui mettent l'accent sur l'existence et la mise en œuvre des procédures et des contrôles de gestion tels que décrits par les États membres.

ANNEXE 9.1

RÉSULTATS DES TESTS

PARTIE 1: PRINCIPAUX RÉSULTATS DES TESTS DES OPÉRATIONS PAR ÉCHANTILLONNAGE

1.1 — Taille de l'échantillon

Année	Nombre d'opérations testées
2008	150
2007	150

1.2 — Composition de l'échantillon

Proportion d'opérations testées, par type:	2008				2007
	15 Éducation et culture	16 Communication	18 Liberté, sécurité et justice	Total	
Paiements finals/intermédiaires	6,7	4,0	3,3	14,0	37
Avances	66,7	0,0	19,3	86,0	63
Total	73,3	4,0	22,7	100,0	100

1.3 — Fréquence et estimation de l'incidence des erreurs

Erreurs	2008				2007
	15	16	18	Total	
Fréquence d'erreurs dans les opérations testées	7 % {8}	17 % {1}	18 % {6}	10 % {15}	21 % {31}
Fréquence d'erreurs quantifiables	18 % {2}	0 % {0}	25 % {2}	20 % {4}	26 % {10}
Incidence des erreurs quantifiables	inférieur à 2 %			inférieur à 2 %	compris entre 2 et 5 %
Le taux d'erreur le plus probable est (*)					

(*) S'agissant du taux d'erreur le plus probable, la Cour fait la différence entre trois intervalles: inférieur à 2 %, compris entre 2 et 5 % et supérieur à 5 %.
Les chiffres entre accolades {} sont des valeurs absolues.

PARTIE 2: ÉVALUATION GLOBALE DES SYSTÈMES DE CONTRÔLE ET DE SURVEILLANCE

2.1 — Évaluation d'une sélection de systèmes de contrôle et de surveillance

Système concerné dans le cadre du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie	Autorité nationale	Agence nationale	Commission	Évaluation globale
Belgique (EPOS)				
Allemagne (DAAD)				
Espagne (OAPEE)				
Irlande (Léargas)				
Italie (ISFOL)				
Pologne (FRSE)				

Évaluation globale	2008	2007
		s.o.

Légende:

	Efficace
	Partiellement efficace
	Inefficace
s.o.	Sans objet: ne s'applique pas ou n'a pas été évalué

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES FORMULÉES DANS LE CADRE DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE

Observation de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse de la Commission
Observation 1: Déficiences de la procédure de déclaration préalable concernant le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie			
S'agissant du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, la Cour a constaté les déficiences suivantes dans la procédure de déclaration préalable. Ces déficiences réduisent la valeur de ladite procédure en tant qu'élément du système de contrôle et de surveillance: — 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 varie. La Commission n'a donc pas accordé le même degré de confiance à ces déclarations; — la Commission n'a pas vérifié le fonctionnement effectif des systèmes et des vérifications; son évaluation s'est limitée à un contrôle documentaire; — la Commission a approuvé les déclarations provenant des États membres avec différentes réserves nécessitant des mesures correctrices avant la fin de 2007, sans appliquer de mesures de précaution à sa relation contractuelle avec les agences concernées. En outre, un suivi rigoureux des mesures correctrices faisait défaut, souvent les délais n'étaient pas respectés et nombre de réserves n'avaient toujours pas été levées à la fin de 2007; — 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. (Rapport annuel relatif à l'exercice 2007, points 9.16 et 9.17)	La DG EAC note que la déclaration préalable répondait à une nouvelle exigence et constituait une opération unique lors du lancement des nouveaux programmes. Entre-temps, la DG EAC a pris les mesures suivantes afin de corriger cette déficience: — des orientations plus détaillées relatives aux déclarations annuelles ont été diffusées et des réunions spécifiques ont été organisées avec les autorités nationales en mars et en novembre 2008; — davantage de visites sur place ont été organisées (des audits financiers sont effectués et le programme de contrôles de surveillance a démarré); — l'application d'une méthode d'évaluation a permis d'améliorer le suivi des mesures correctrices; — un lien clair a été établi entre l'évaluation et les mesures de précaution à adopter.	— Bien que la Commission ait en effet diffusé des orientations en mars 2009, les visites sur place effectuées par la Cour ont montré que des différences d'interprétation persistaient parmi les autorités nationales quant au mode d'exécution des contrôles secondaires. — En 2008, des visites sur place auprès des agences et des autorités nationales ont été effectuées dans 11 pays. Même s'agissant des pays visités sur place, la Commission n'a pas vérifié la réalité des contrôles primaires et secondaires auxquels les déclarations annuelles faisaient référence. — La Commission procède désormais à un suivi continu des réserves concernant chaque État membre, mais à la fin de 2008 un grand nombre (162) de réserves relatives au programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie n'avaient toujours pas été levées.	<i>Des orientations ont déjà été diffusées, en février 2008, puis mises à jour en 2009. Des objectifs en matière de contrôle ont été fixés, mais il incombe aux autorités nationales de décider de la manière de les atteindre, compte tenu de la situation spécifique de chaque État membre.</i> <i>La réalité et la qualité des contrôles primaires et secondaires ont été vérifiées dans le cadre des visites de suivi des systèmes, lesquelles se sont parfois soldées par l'émission de réserves.</i> <i>Conformément à la stratégie de surveillance axée sur les processus, des réserves peuvent être levées ou ajoutées en cours d'année, ce qui prouve qu'un contrôle est assuré en permanence et que les réserves font l'objet d'un suivi systématique.</i> <i>Le nombre moyen de réserves ouvertes était de quatre environ par agence nationale à la fin de 2008.</i>

Observation de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse de la Commission
Observation 2: Les contrôles de surveillance réalisés par la Commission concernant le Fonds européen pour les réfugiés (FER II) sont partiellement efficaces			
L'évaluation préliminaire des systèmes de contrôle et de surveillance réalisée par la Commission concernant le FER II n'a pas été pleinement efficace. La Cour a constaté les déficiences suivantes: les descriptions des procédures de gestion et de contrôle fournies par les États membres présentent des insuffisances; seul un nombre limité de visites de suivi ont été effectuées dans les États membres et souvent la règle des 12 mois n'a pas été respectée; la procédure de suivi des progrès accomplis par les États membres n'est pas systématique. (Rapport annuel relatif à l'exercice 2007, points 9.20 et 9.21)	Conformément au RAA 2008 de la DG JLS, «les visites de monitoring [de suivi] dans les 14 États membres (c'est-à-dire ceux non encore visités) ont toutes été réalisées en 2008. Les conclusions de ces visites permettent de donner une image généralement claire et satisfaisante de la situation même si quelques États membres présentent des faiblesses dans leurs systèmes de gestion et de contrôle. À la suite de ces visites de monitoring [de suivi], la DG JLS estime qu'une assurance raisonnable est obtenue dans 4 cas, une assurance acceptable dans 7 cas, et une assurance limitée dans 3 cas. Pour ces derniers, l'indépendance de l'autorité de certification faisant principalement défaut, la JLS a mis en place un plan d'action adéquat: 2 font l'objet d'un contrôle ex post et la procédure contradictoire est en cours, et le troisième État membre révisé actuellement son système de contrôle selon les indications de la JLS.»	Aucun problème constaté.	
Observation 3: Le système de contrôle ex ante pour les dépenses relatives à la communication est inefficace			
La plupart des erreurs détectées par la Cour (7 sur 12) concernant les dépenses relatives à la communication n'avaient pas été mises au jour par la Commission dans le cadre de ses contrôles ex ante. (Rapport annuel relatif à l'exercice 2007, points 9.22 et 9.23)	Conformément au RAA 2008 de la DG COMM, la DG: «... 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.»	La DG COMM applique un système de contrôle ex ante de second niveau, en appliquant la méthode de sondage en unités monétaires. Selon le RAA 2008 de la DG COMM, 5 % des opérations, représentant 43 % de la valeur totale des opérations, ont fait l'objet d'un contrôle ex ante de second niveau en 2008, dont le résultat a été le suivant: «Le taux d'erreur global relevé sur les transactions contrôlées est de 9,4 % en nombre et de 0,05 % en valeur directe.» Le faible taux d'erreur (en valeur) observé au cours des contrôles ex ante de second niveau semble indiquer une amélioration des contrôles ex ante «normaux» depuis l'an dernier.	<i>Un plan d'action visant à améliorer la qualité des transactions a été mis en œuvre. Des actions de formation sont notamment en cours.</i>

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	10.2-10.31
Introduction	10.2-10.11
Étendue de l'audit	10.7-10.10
Principaux risques en matière de régularité	10.11
Régularité des opérations	10.12-10.14
Efficacité des systèmes	10.15-10.26
Contrôles documentaires ex ante relatifs aux demandes de paiement	10.17-10.21
Certificats d'audit relatifs aux déclarations de coûts liés aux projets	10.22-10.23
Contrôles ex post	10.24-10.26
Conclusions et recommandations	10.27-10.31
Conclusions	10.27-10.28
Recommandations	10.29-10.31
Résultats de l'audit du fonds de garantie relatif aux actions extérieures	10.32-10.36
Résultats de l'audit de la CECA en liquidation	10.37-10.41
Suivi des observations antérieures	10.42

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

VUE D'ENSEMBLE

10.1. Le chapitre 10 comporte quatre parties: l'appréciation spécifique du groupe de politiques Affaires économiques et financières dans le cadre de la déclaration d'assurance (points 10.2 à 10.31), les résultats des audits récurrents concernant le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (points 10.32 à 10.36) ainsi que la Communauté européenne du charbon et de l'acier en liquidation (points 10.37 à 10.41) et, enfin, le suivi des observations des années antérieures.

APPRÉCIATION SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE

Introduction

10.2. La présente partie porte sur l'appréciation spécifique de la Cour relative 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. Des informations détaillées concernant les activités couvertes, les dépenses de l'exercice et le mode de gestion utilisé figurent au **tableau 10.1**.

Tableau 10.1 — Crédits de paiement et d'engagement pour 2008

(millions d'euros)

Titre du budget	Domaine politique	Description	Paiements effectués en 2008	Mode de gestion budgétaire
1	Affaires économiques et financières	Dépenses administratives ⁽¹⁾	59	Gestion centralisée directe
		Union économique et monétaire	13	Gestion centralisée directe
		Affaires économiques et internationales	42	Gestion centralisée directe
		Opérations et instruments financiers	172	Gestion centralisée indirecte ou conjointe
		286		
2	Entreprises	Dépenses administratives ⁽¹⁾	110	Gestion centralisée directe
		Compétitivité, politique industrielle, innovation et esprit d'entreprise	94	Gestion centralisée directe
		Marché intérieur des biens et politiques sectorielles	142	Gestion centralisée directe
		Coopération — espace et sécurité	131	Gestion centralisée directe
		477		
3	Concurrence	Dépenses administratives ⁽¹⁾	79	Gestion centralisée directe
		Ententes, politique antitrust et libéralisation	8	Gestion centralisée directe
		87		
12	Marché intérieur	Dépenses administratives ⁽¹⁾	52	Gestion centralisée directe
		Stratégie politique et coordination de la direction générale «Marché intérieur»	6	Gestion centralisée directe
		Marché intérieur des services	0	Gestion centralisée directe
		58		
20	Commerce	Dépenses administratives ⁽¹⁾	63	Gestion centralisée directe
		Politique commerciale	13	
		76		
Total			984	

Montant total des dépenses administratives

363

Montant total des dépenses opérationnelles

621

Montant total des paiements effectués au cours de l'exercice**984****Montant total des engagements de l'exercice****1 131**⁽¹⁾ L'audit des dépenses administratives est présenté au chapitre 11.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

10.3. Les principaux programmes relevant de ce groupe de politiques sont financés dans le cadre des domaines de politiques 01 - Affaires économiques et financières et 02 - Entreprises et représentent près de 80 % (soit 493 millions d'euros) du total des dépenses opérationnelles du groupe. Ces programmes sont présentés au **tableau 10.2**.

Tableau 10.2 — Principaux programmes relevant du groupe de politiques Affaires économiques et financières

Titre du budget	Programmes	Paiements effectués en 2008 (millions d'euros)	En pourcentage de la totalité des dépenses opérationnelles
01	Instruments financiers relevant du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité et du programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise	139	22 %
01	Assistance macroéconomique	41	7 %
02	Financement des agences communautaires ⁽¹⁾	111	18 %
02	Septième programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (7 ^e PC)	77	12 %
02	Programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité – Programme pour l'innovation et l'esprit d'entreprise	76	12 %
02	Sixième programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (6 ^e PC)	49	8 %
Total		493	79 %

⁽¹⁾ Les deux agences communautaires en question sont l'Agence européenne des produits chimiques et l'Agence européenne des médicaments. La Cour publie des rapports d'audit annuels concernant ces deux agences.

10.4. Le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité et le programme pluriannuel pour l'innovation et l'esprit d'entreprise, financés sur les crédits du domaine politique 01 - Affaires économiques et financières, visent à favoriser l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) aux instruments de capitaux propres, de capital-risque et de prêt, par l'intermédiaire d'instruments financiers communautaires gérés pour le compte de la Commission par le Fonds européen d'investissement (FEI) ⁽¹⁾. L'assistance macroéconomique est un instrument financier destiné à soutenir la balance des paiements de pays tiers. Elle consiste en des prêts et/ou des subventions à moyen/long terme. La subvention est accordée pour autant que les conditions de politique économique et financière soient respectées.

10.5. Le programme pour l'innovation et l'esprit d'entreprise, qui est financé sur les crédits du domaine politique 02 - Entreprises, a pour objectif de promouvoir la compétitivité des entreprises, et notamment des PME, afin d'encourager l'innovation, y compris l'éco-innovation, et de soutenir les entreprises et la réforme administrative.

⁽¹⁾ Le FEI est l'institution communautaire spécialisée dans l'offre d'investissements en capital-risque et d'instruments de garantie pour les PME. Les programmes en cause sont gérés par le FEI dans le cadre d'accords fiduciaires et de gestion.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

10.6. Les actions menées au titre du septième programme-cadre communautaire (2007-2013) visent à soutenir un programme spatial européen, ainsi qu'à développer les technologies et les connaissances permettant de garantir la protection des citoyens face aux menaces telles que le terrorisme, de même qu'à l'incidence et aux conséquences d'événements tragiques comme les catastrophes naturelles ou les accidents industriels. Outre des projets relatifs à l'espace européen, le sixième programme-cadre communautaire (2002-2006) a également permis de financer des activités plus particulièrement destinées à stimuler, dans la Communauté et l'ensemble de ses régions, l'innovation technologique, l'exploitation des résultats de la recherche et la création d'entreprises technologiques.

Étendue de l'audit

10.7. Cette appréciation spécifique repose sur:

- a) des tests de validation portant sur un échantillon statistique représentatif de 80 paiements effectués par la Commission en 2008;
- b) une évaluation de l'efficacité des systèmes de contrôle et de surveillance suivants:
 - les contrôles documentaires ex ante portant sur des paiements effectués par la Commission et relatifs à des subventions et à des marchés publics; en l'occurrence, l'évaluation a principalement consisté à examiner un échantillon de 120 paiements;
 - les certificats d'audit concernant les déclarations de coûts liés aux projets, fournis par des auditeurs indépendants;
 - les contrôles ex post, notamment dans le cadre de la stratégie d'audit du 6^e PC.

10.8. Les opérations de paiement contrôlées concernaient notamment des subventions versées aux bénéficiaires finals ⁽²⁾, des transferts vers les comptes fiduciaires ⁽³⁾ au titre du programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise et du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité, ainsi que vers les deux agences communautaires; elles portaient également sur l'augmentation du capital du FEI et sur des dépenses relatives à la passation de marchés ou à des contrats de service.

10.9. Sur les 80 paiements, 10 ont fait l'objet d'un contrôle au niveau du bénéficiaire final. Les autres opérations, notamment les paiements sur les comptes fiduciaires au titre du programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise et du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité, ainsi qu'en faveur des deux agences communautaires, ont été contrôlées au niveau de la Commission.

⁽²⁾ Essentiellement des avances au titre du 7^e PC et des paiements intermédiaires et finals au titre du 6^e PC.

⁽³⁾ Aux fins de la mise en œuvre des programmes, les fonds sont transférés du budget général vers des comptes fiduciaires afin de couvrir, le cas échéant, les paiements futurs.

OBSERVATIONS DE LA COUR

10.10. L'échantillon de paiements mentionné au point 10.7, lettre a), comportait également un paiement en faveur de l'OCDE dans le cadre d'une convention de subvention ⁽⁴⁾. Au nom des Communautés européennes, la Commission a conclu un accord avec l'OCDE visant à régler les questions d'ordre administratif liées aux projets communautaires mis en œuvre par cette dernière. L'OCDE interprète cet accord d'une manière qui limite les pouvoirs de la Cour en matière d'audit. En l'occurrence, l'audit a été réalisé par l'auditeur interne de l'OCDE. La Cour a évalué les résultats de cet audit en examinant les documents de travail correspondants ainsi que toutes les pièces justificatives disponibles.

Principaux risques en matière de régularité

10.11. S'agissant du groupe de politiques Affaires économiques et financières, la plupart des subventions sont versées sur la base des déclarations de coûts présentées par les bénéficiaires. Le principal risque en matière de légalité et de régularité est que les coûts éligibles figurant dans les déclarations soient surestimés et que les systèmes de contrôle et de surveillance de la Commission ne permettent pas de le détecter. 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. La Cour considère par conséquent que le risque pour la régularité des paiements effectués sur la base de déclarations de coûts est élevé.

Régularité des opérations

10.12. Les résultats des tests des opérations sont présentés de façon synthétique à l'**annexe 10.1**. La Cour a constaté que 14 % des paiements (11 sur 80) étaient affectés par des erreurs. Celles-ci étaient au nombre de 13, dont 46 % (6 sur 13) avaient trait à l'éligibilité des dépenses déclarées. La Cour estime que le taux d'erreur le plus probable est légèrement supérieur à 2 %. Ces erreurs concernaient pour la plupart des projets financés par le sixième programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (6^e PC). Ce résultat confirme l'évaluation des risques mentionnée au point 10.11 et est corroboré par les constatations consécutives aux contrôles ex post de la Commission ⁽⁵⁾, par la conclusion formulée par la Cour dans le chapitre 10 du rapport annuel 2007 et par les résultats des audits de la Cour présentés au chapitre 7.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

10.10. De l'avis de la Commission, l'obligation de moyens mentionnée dans la note de couverture de la lettre interprétative du 17 novembre 1994 ne limite pas les pouvoirs de la Cour de procéder à des contrôles, conformément aux dispositions du traité. La Commission prendra contact avec l'OCDE pour faire en sorte que les pouvoirs de la Cour en matière d'audit ne soient pas limités.

10.11. Le risque de surdéclaration de coûts par les bénéficiaires est dû en grande partie à la complexité inhérente aux mécanismes de financement prévus par le cadre réglementaire applicable, qui sont fondés sur le remboursement des coûts réels. Cette complexité limite également le champ d'application des contrôles documentaires qui peuvent être effectués avant le remboursement des dépenses.

La majorité des erreurs est imputable à la déclaration erronée des coûts relatifs au personnel et aux frais généraux. Ne pouvant détecter ces erreurs avant de procéder au paiement, la Commission a mis en place une stratégie de contrôle et a conçu des audits ex post. Les mesures correctrices qui ont été prises visent à réduire le taux d'erreur. De nouvelles mesures correctrices ont été introduites pour le 7^e PC, notamment en ce qui concerne les certificats d'audit. La Commission procède à la récupération de tout montant indûment versé aux bénéficiaires ayant fait l'objet d'un audit.

10.12. La Commission conteste les chiffres de la Cour concernant deux cas, dans lesquels les travaux ont été effectués, les résultats de ces travaux ont été acceptés et les dépenses ont été encourues, ce qui a justifié un remboursement partiel. Or, se fondant sur son interprétation de l'accord contractuel dans ces deux cas, la Cour a considéré que la plupart des coûts déclarés étaient inéligibles. Si on prend en compte l'évaluation, par la Commission, du taux d'erreur pour ces deux cas, le taux d'erreur global pour ce domaine politique passerait sous la barre des 2 %.

⁽⁴⁾ En vertu de cette convention de subvention, une aide communautaire est octroyée au projet intitulé «Better regulation in Europe and OECD assessment of the regulatory capacity in 15 Member States» (Mieux légiférer en Europe et évaluation par l'OCDE de la capacité réglementaire dans 15 États membres).

⁽⁵⁾ Voir la réserve relative au taux résiduel d'erreur concernant l'exactitude des déclarations de coûts pour les subventions accordées au titre du 6^e PC, émise dans la déclaration de l'ordonnateur délégué figurant dans le rapport annuel d'activité 2008 de la direction générale des entreprises et de l'industrie.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

10.13. Comme le montre la partie **1.3** de l'**annexe 10.1**, le taux d'erreur le plus probable pour ce groupe de politiques est imputable au premier chef aux erreurs concernant les paiements relatifs au 6^e PC. La plupart d'entre elles concernent le remboursement, par la Commission, de montants correspondant à des coûts éligibles mais en fait surestimés par les bénéficiaires dans leurs déclarations de coûts. Les erreurs relevées étaient dues:

- à l'insuffisance des éléments justificatifs des dépenses déclarées ou à leur absence (par exemple absence de facture),
- à l'utilisation des montants inscrits au budget ou de coûts moyens, ce qui contrevenait à l'obligation contractuelle d'utiliser les coûts réels,
- à la présentation de demandes de remboursement pour des dépenses encourues en dehors de la période d'éligibilité,
- à la déclaration de divers coûts inéligibles (par exemple de dépenses encourues par un tiers) ou inexistantes,
- à des erreurs dans le calcul du montant final des subventions par la Commission.

10.14. Le domaine politique 20 – Commerce était affecté par 38 % des erreurs (5 sur 13) (toutes classées comme «autres critères de conformité»). Celles-ci résultaient de l'absence de certains documents faisant partie intégrante des procédures de passation de marchés. Les systèmes de contrôle et de surveillance de la Commission auraient dû permettre de détecter ce problème.

10.13. L'évaluation de la Cour repose sur l'audit de quatre-vingts opérations, parmi lesquelles seules cinq erreurs quantifiables ont été constatées dans les paiements au titre du 6^e PC. En outre, le 6^e PC ne représente que 8 % des paiements (voir le tableau 10.2 Principaux programmes relevant du groupe de politiques Affaires économiques et financières). Toutes les constatations concernant les dépenses du 6^e PC sont semblables à celles du chapitre 7.

La Commission prend les mesures qui s'imposent pour récupérer les montants du financement relatifs aux coûts inéligibles.

- La Commission convient que les éléments justificatifs n'étaient pas toujours disponibles. Néanmoins, elle considère que les erreurs ont une incidence financière plus faible que celle estimée par la Cour. Bien que certains coûts n'aient pas été pleinement étayés par des documents formels, les travaux ont été effectués et la preuve du paiement a été établie.
- La Commission accepte cette constatation, qui se rapporte au risque spécifique mentionné par la Cour au point 10.11. Elle a mis en place une stratégie globale de contrôle ex post visant à réduire considérablement le taux d'erreur.
- La Commission accepte cette constatation, qui se rapporte au risque spécifique mentionné par la Cour au point 10.11. Elle a mis en place une stratégie globale de contrôle ex post visant à réduire considérablement le taux d'erreur.
- Dans deux des projets où des erreurs ont été relevées, les bénéficiaires de la subvention de l'UE étaient des PME dotées d'une structure juridique complexe. En dépit de l'indisponibilité des contrats de travail, la preuve a été faite qu'il existait une relation contractuelle entre le bénéficiaire et les personnes ayant effectué les travaux.
- Les mesures de contrôle en place à la Commission visent à éviter ce type de situations.

10.14. La Commission accepte les constatations de la Cour, mais elle tient à souligner que la plupart des erreurs relevées par la Cour se rapportent à des procédures de passation de marchés remontant à 2004 ou 2005.

Depuis lors, les procédures de contrôle ont été nettement renforcées et la Commission compte bien ne pas voir ces erreurs se reproduire. Un récent audit effectué par l'IAC sur les procédures de passation de marchés à la DG TRADE a confirmé cette évaluation positive.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Efficacité des systèmes

10.15. La Commission a mis en place divers contrôles afin d'atténuer le risque de paiements irréguliers. Ce sont principalement:

- des contrôles documentaires ex ante portant sur des demandes de paiement;
- la certification des déclarations de coûts liés aux projets,
- des audits ex post effectués sur un échantillon de bénéficiaires après des paiements intermédiaires ou finals.

10.16. Le résultat de l'évaluation, par la Cour, de l'efficacité des systèmes de contrôle et de surveillance est présentée de manière synthétique dans la **partie 2 de l'annexe 10.1**. Cette évaluation a été axée sur trois domaines politiques représentant la quasi-totalité des paiements sur lesquels l'échantillonnage a porté en 2008.

10.16. La Commission considère que les contrôles ex ante sur les paiements sont efficaces. Les insuffisances relevées par la Cour, concernant les cases à cocher sur les listes de contrôle, n'ont aucune incidence notable sur l'efficacité des systèmes de contrôle et de surveillance (voir aussi le point 10.19).

Contrôles documentaires ex ante relatifs aux demandes de paiement

10.17. Les contrôles documentaires ex ante doivent permettre de vérifier que l'opération est légale, régulière et conforme au principe de bonne gestion financière. Ils visent également à garantir que toutes les tâches ont été réalisées correctement et en application des clauses contractuelles ou de la convention de subvention préalablement au paiement.

10.18. La Cour a évalué les circuits financiers auprès des directions générales chargées de la mise en œuvre des politiques dans les domaines 01 - Affaires économiques et financières, 02 - Entreprises et 20 - Commerce ⁽⁶⁾. 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 chacun des paiements sélectionnés pour ces trois directions générales dans l'échantillon de 80 paiements mentionné au point 10.7. L'échantillon supplémentaire de 120 paiements a permis d'apprécier l'efficacité des contrôles ex ante portant sur trois programmes gérés par la DG Entreprises et industrie ⁽⁷⁾ et sur 30 paiements effectués par la DG Commerce.

⁽⁶⁾ L'audit n'a porté que sur les deux directions générales responsables des deux domaines politiques les plus importants et sur l'un des domaines politiques de moindre importance.

⁽⁷⁾ Les trois programmes gérés par la DG Entreprises et industrie étaient les suivants: les subventions versées au titre du 6^e PC, les réseaux d'entreprises financés au titre du programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise et les subventions versées aux fins de l'harmonisation et du rapprochement de la législation.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

10.19. S'agissant du domaine politique 02 - Entreprises, la Cour a constaté que des listes de contrôle et des fiches de calcul étaient utilisées dans le but, entre autres, de prévenir ou de détecter les erreurs dans les déclarations de coûts. Les insuffisances suivantes ont cependant été relevées:

- les informations transmises concernant les contrôles réalisés par les agents chargés de la vérification ex ante n'étaient pas toujours suffisamment détaillées⁽⁸⁾;

- la liste de contrôle utilisée pour passer en revue les certificats d'audit externe présentés par les bénéficiaires ne comprenait pas de récapitulatif des travaux effectués pour chacun des certificats examinés;

10.19. La Commission est convaincue que les systèmes de contrôle en place sont proportionnés et ont un bon rapport coût/efficacité et que les listes de contrôle constituent un outil essentiel pour le traitement des opérations. Les insuffisances relevées n'ont aucune répercussion sur la bonne application du circuit financier et l'adéquation des contrôles documentaires ex ante.

Une liste de contrôle n'est pas une fin en soi. Le principal objectif d'une telle liste est de garantir l'exécution de tous les contrôles nécessaires.

- Tous les contrôles sont proportionnés et pertinents sous l'angle de la légalité et de la régularité de l'opération. L'évaluation de la Cour s'applique: i) aux listes de contrôle pour lesquelles le deuxième agent chargé de la vérification a simplement signé sans cocher l'une ou l'autre case; et ii) à cinq cas dans lesquels la Cour a estimé que des cases avaient été cochées erronément. La Commission considère qu'aucune de ces constatations n'a d'incidence notable sur l'efficacité des systèmes de contrôle et de surveillance. Plus précisément:

i) la conception des listes de contrôle relève de la responsabilité de l'ordonnateur délégué. La signature de l'agent chargé de la vérification confirme que les contrôles ont été effectués. L'établissement de listes de contrôle dans lesquelles les contrôles sont confirmés par des coches ou une signature n'a aucune incidence sur l'efficacité des contrôles ex ante;

ii) dans certains cas, il se pourrait que des cases figurant sur les listes de contrôle n'aient pas été cochées correctement, mais rien ne prouve que — au-delà de cette formalité dépourvue d'incidence financière — les contrôles n'ont pas été effectués correctement.

À la suite de cela, un rappel a été adressé à l'ensemble du personnel engagé dans les flux de travail pour qu'il s'assure que toutes les listes de contrôle sont remplies de façon compréhensible à l'issue des vérifications.

- Les certificats d'audit pour chaque partenaire lié par le contrat figurent déjà dans le dossier en vue de la vérification ex ante. La liste de contrôle utilisée pour passer en revue le certificat d'audit résume les vérifications effectuées.

L'établissement de listes de contrôle correspondant au niveau de risque en jeu relève de la responsabilité de l'ordonnateur délégué. La Commission considère que le fait d'avoir une liste de contrôle distincte pour chaque certificat d'audit ne présente pas un bon rapport coût/efficacité.

⁽⁸⁾ S'agissant par exemple des paiements concernant l'harmonisation et le rapprochement de la législation, la liste de contrôle utilisée ne permettait pas de retracer les travaux effectués par l'agent chargé de la vérification ex ante; par ailleurs, pour les paiements au titre du 6^e PC, il était indiqué que les contrôles avaient été réalisés alors que, sur la base de la documentation disponible, ils auraient pu ne pas l'avoir été.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

— dans deux cas, les contrôles ex ante relatifs au transfert de fonds en faveur d'une agence communautaire ont été insuffisants, ce qui a donné lieu à des corrections financières par la suite.

— Les mesures de contrôle en place à la Commission visent à éviter autant que possible ce type de situations.

Dans l'un des deux cas, l'erreur avait été détectée immédiatement après le paiement, ce qui démontre que des contrôles suffisants sont déjà en place pour garantir un environnement de contrôle approprié. Des mesures correctrices avaient été prises avant que la Cour n'ait commencé à analyser le dossier. Il n'y avait aucun risque financier, étant donné qu'il s'agissait de préfinancements et que les agences de l'UE remboursent, d'année en année, tout montant perçu qui serait supérieur à leurs dépenses.

10.20. La Cour a également observé que 30 % des paiements relatifs à deux programmes ⁽⁹⁾ n'avaient pas été effectués dans le délai fixé dans les modalités d'exécution. Aucun retard n'a été constaté en ce qui concerne le troisième programme examiné.

10.20. La Commission a fortement réduit les retards de paiement et elle continue à œuvrer en faveur d'une réduction plus nette encore. Les paiements figurant dans l'échantillon auquel se réfère la Cour avaient été effectués par la DG Entreprises et industrie, dont les résultats sont à nouveau en nette amélioration au premier semestre de 2009 (seulement 6 % des paiements en retard) par rapport à 2008 (13 % de retards) et 2007 (34 %). Ce résultat n'a pu être atteint qu'à la suite de la mise en place d'un large éventail de mesures comprenant des procédures plus claires et entièrement révisées, des contrôles ex ante efficaces et des flux de travail simplifiés.

10.21. S'agissant des subventions et des paiements relevant des domaines politiques 01 – Affaires économiques et financières et 20 – Commerce, aucune insuffisance notable n'a été relevée en ce qui concerne le fonctionnement des contrôles documentaires ex ante.

Certificats d'audit relatifs aux déclarations de coûts liés aux projets

10.22. L'article 180 des modalités d'exécution ⁽¹⁰⁾ dispose que, pour les déclarations de coûts dépassant un certain seuil, un certificat confirmant l'exactitude, la réalité et l'éligibilité des coûts déclarés doit être établi par un contrôleur des comptes agréé. Ces certificats d'audit constituent un contrôle clé pour la Commission en ce qui concerne les projets financés dans le cadre du domaine politique 02 – Entreprises.

⁽⁹⁾ Les deux programmes en question sont le 6^e PC et celui sur l'harmonisation et le rapprochement de la législation.

⁽¹⁰⁾ Règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, tel qu'il a été modifié (JO L 357 du 31.12.2002, p. 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

10.23. S'agissant des paiements contrôlés au niveau du bénéficiaire et assortis d'un certificat, la Cour a comparé celui-ci avec les résultats de son propre audit. Dans 71 % des cas (cinq sur sept) où une opinion sans réserve avait été émise par le contrôleur des comptes agréé, la Cour a détecté des erreurs quantifiables⁽¹¹⁾. La majorité de ces projets était financée au titre du 6^e PC. Cette observation corrobore les résultats de l'exercice précédent⁽¹²⁾ ainsi que ceux mentionnés au chapitre 7, et montre que les certificats d'audit ne sont que partiellement fiables.

Contrôles ex post

10.24. En raison essentiellement du nombre élevé de paiements, des fonctions de contrôle ex post ont été mises en place au sein des directions générales chargées de la mise en œuvre des domaines politiques 01 – Affaires économiques et financières et 02 – Entreprises.

10.25. S'agissant du domaine politique 01 – Affaires économiques et financières, la Cour a constaté que pour les contrôles ex post, aucun programme de travail n'avait été établi pour 2008. La majeure partie des ressources utilisées pour les contrôles ex post était affectée à un seul contrôle spécifique, mais néanmoins important. Il y a par conséquent un arriéré de contrôles en suspens.

10.23. La Commission partage les préoccupations de la Cour au sujet de l'exactitude des certificats d'audit du 6^e PC, qui ne procurent pas toute l'assurance supplémentaire initialement escomptée quant à la légalité et la régularité des déclarations de coûts. Il est cependant clair que cet instrument a apporté une contribution essentielle à la prévention des erreurs et à leur correction à un stade précoce, ce qui s'est traduit par une diminution notable des taux d'erreur dans le 6^e PC par rapport au 5^e PC.

10.24. En ce qui concerne la direction générale responsable de la mise en œuvre du domaine politique 02 – Entreprises, les fonctions de contrôle ex post ont été mises en place parce qu'elles constituent un élément nécessaire du cadre de contrôle interne intégré lorsqu'une part importante des dépenses est fondée sur des subventions dans le domaine de la recherche.

10.25. Une partie de l'arriéré a été résorbée en 2008 et le restant devrait l'être en 2009.

Un programme de travail révisé, approuvé en juillet 2007 par le groupe chargé de la gestion du contrôle interne à la DG ECFIN, définit les priorités à venir, la première d'entre elles étant la vérification des exigences en matière d'additionnalité dans le mécanisme de garanties pour les PME lorsque des montants élevés sont en jeu. Ce programme de travail révisé a fait ressortir les incertitudes concernant le calendrier des contrôles.

À la fin de 2007, ces vérifications hautement prioritaires étaient encore en suspens pour diverses raisons ayant trait à la complexité des enjeux. En conséquence, comme les priorités fixées en juillet 2007 étaient toujours valables, la stratégie convenue était de mener à bien le programme de 2007.

En ce qui concerne l'arriéré, le contrôle spécifique mentionné par la Cour était extrêmement important et il a donné lieu à des améliorations considérables dans la structure de contrôle intégrée qui est en place pour le programme suivant.

Des travaux de contrôle supplémentaires ont été effectués dans le domaine des enquêtes de conjoncture et du programme PRINCE.

⁽¹¹⁾ Ces erreurs concernaient le calcul des coûts éligibles (par exemple la surdéclaration de frais de personnel) et des coûts inéligibles (par exemple les dépenses non étayées par des factures). Les contrôleurs des comptes agréés auraient dû détecter ces erreurs.

⁽¹²⁾ Voir le rapport annuel relatif à l'exercice 2007, points 10.27 à 10.30 (JO C 286 du 10.11.2008).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

10.26. S'agissant du domaine politique 02 – Entreprises, l'élément fondamental du système de contrôle et de surveillance pour les dépenses en matière de recherche est son programme d'audits financiers ex post (c'est-à-dire après remboursement) auprès des bénéficiaires. Ces audits sont réalisés par des auditeurs de la Commission et par des cabinets d'audit externe sous la supervision de celle-ci. Les audits ex post visent à détecter et à corriger les erreurs que de précédents contrôles n'ont pas permis de prévenir ou de détecter. La Cour fait rapport sur les audits ex post de projets financés au titre du 6^e PC aux points 7.28 à 7.34 du chapitre 7.

Conclusions et recommandations**Conclusions**

10.27. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que, sauf en ce qui concerne les paiements effectués au titre du sixième programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (6^e PC) ⁽¹³⁾, les paiements relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2008 pour le groupe de politiques Affaires économiques et financières sont exempts d'erreur significative.

10.28. La Cour a examiné trois systèmes de contrôle et de surveillance pour le groupe de politiques Affaires économiques et financières. Elle a estimé que deux d'entre eux sont efficaces lorsqu'il s'agit de garantir la légalité et la régularité des paiements, mais que le troisième ne l'est que partiellement ⁽¹⁴⁾.

Recommandations

10.29. La Commission devrait renforcer ses actions afin de limiter les erreurs résultant de la déclaration, par les bénéficiaires, de coûts inéligibles au titre des sixième et septième programmes-cadres pour la recherche et le développement technologique.

10.27. Comme le 6^e PC ne représente que 8 % des paiements (voir le tableau 10.2 — Principaux programmes relevant du groupe de politiques Affaires économiques et financières), la Commission considère que le taux d'erreur global sur les opérations dans ce domaine politique, pris dans son ensemble, est exempt d'erreur significative.

En ce qui concerne les paiements au titre du 6^e PC, les constatations et conclusions de la Cour dans ce chapitre sont semblables à celles du chapitre 7.

10.28. La Commission considère que les systèmes de contrôle en place sont suffisants et que les listes de contrôle contribuent aux contrôles essentiels dans le traitement des opérations. Les insuffisances relevées n'ont pas de répercussion sur la bonne application du circuit financier et l'adéquation des contrôles documentaires ex ante.

10.29. La Commission va déterminer quelles autres mesures peuvent être prises pour limiter les erreurs, en tenant compte du rapport coûts/avantages. En général, la Commission convient de la nécessité globale d'une action plus approfondie et elle invite le législateur à soutenir les adaptations qu'il serait nécessaire d'apporter à la base juridique à cet égard pour la préparation du 8^e programme-cadre. Le 7^e PC a déjà donné lieu à un certain nombre de simplifications notables, et la Commission continue à œuvrer à la simplification du système de remboursement des coûts.

⁽¹³⁾ Les paiements effectués au titre du sixième programme-cadre pour la recherche et le développement technologique représentent près de 8 % du total des dépenses opérationnelles de ce groupe de politiques.

⁽¹⁴⁾ Cela est principalement imputable aux systèmes de contrôle et de surveillance du sixième programme-cadre pour la recherche et le développement technologique.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

10.30. Deux des principales causes des erreurs relevées dans les déclarations de coûts sont: a) le fait que les règles d'éligibilité restent incompréhensibles pour les bénéficiaires, et b) le fait que ces règles ne sont pas appliquées de manière stricte. La Commission devrait à cet égard:

- déployer des efforts supplémentaires en matière d'information afin de sensibiliser les bénéficiaires aux règles d'éligibilité;
- prendre des mesures pour assurer la diffusion d'une typologie des erreurs les plus fréquentes auprès des auditeurs chargés de la certification afin de les sensibiliser et de renforcer le degré de confiance susceptible d'être accordé aux certificats d'audit.

10.31. La Commission devrait en outre continuer d'améliorer la mise en œuvre de ses systèmes de contrôle et de surveillance, en particulier en augmentant encore la qualité de ses procédures ex ante.

RÉSULTATS DE L'AUDIT DU FONDS DE GARANTIE RELATIF AUX ACTIONS EXTÉRIEURES

10.32. Le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures⁽¹⁵⁾ («le Fonds»), qui garantit les prêts à des pays tiers, est destiné à rembourser les créanciers de la Communauté⁽¹⁶⁾ en cas de défaillance d'un bénéficiaire et à éviter le recours direct au budget communautaire. La direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN) assure la gestion administrative du Fonds, tandis que la Banque européenne d'investissement (BEI) est responsable de la gestion de sa trésorerie.

10.30. Un grand nombre d'erreurs commises par les bénéficiaires ne peuvent pas être détectées par la Commission avant les paiements. Afin de remédier à cette situation, la Commission met en œuvre une stratégie de contrôle ex post visant à garantir la légalité et la régularité des paiements sur une base pluriannuelle, qui est fondée sur la détection et la correction systématiques de toute erreur n'ayant pas pu être constatée avant le paiement. Pour ce faire, on procède à une intensification des activités d'audit ex post, qui constituent un élément essentiel de la stratégie de contrôle, et au recouvrement intégral de tout montant indûment versé aux bénéficiaires ayant fait l'objet d'un audit.

- De nouvelles mesures seront prises pour informer les bénéficiaires et les auditeurs chargés de la certification au sujet de l'obligation d'utiliser les coûts réels et de fournir des éléments justificatifs des dépenses déclarées, ainsi qu'au sujet des erreurs les plus fréquentes.
- Lorsque des erreurs significatives sont détectées dans les certificats d'audit, les auditeurs chargés de la certification sont informés par lettre sur la méthodologie et les montants corrects et sont invités à prendre ces aspects en considération pour les certificats ultérieurs.

Étant donné qu'ils sont libres de choisir l'auditeur chargé de la certification, la Commission rappellera aux bénéficiaires, par écrit, qu'ils doivent informer leurs auditeurs des règles et règlements spécifiques qui régissent l'éligibilité des coûts dans les programmes de recherche; elle leur rappellera aussi les informations disponibles sur CORDIS au sujet des erreurs les plus fréquentes.

10.31. La Commission considère que les systèmes de contrôle et de surveillance sont suffisants, qu'ils présentent un bon rapport coût/efficacité et qu'ils sont appliqués avec rigueur.

⁽¹⁵⁾ 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).

⁽¹⁶⁾ Principalement la BEI mais 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.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

10.33. Au 31 décembre 2008, le montant total des ressources du Fonds s'élevait à 1 091 millions d'euros, contre 1 152 millions d'euros au 31 décembre 2007. Cette baisse tient essentiellement au fait qu'un montant de 126 millions d'euros a été reversé au budget général parce que la valeur du Fonds au 31 décembre 2006 dépassait le montant objectif ⁽¹⁷⁾. Aucun appel aux garanties n'a été adressé au Fonds en 2008.

10.34. La BEI et la Commission utilisent un indice de référence pour examiner la performance annuelle du Fonds. En 2008, le rendement du portefeuille du Fonds a atteint 6,4 %, alors que l'indice de référence était de 7,5 %. La BEI attribue sa sous-performance relative de 1,1 % au fait que les instruments financiers composant l'indice de référence ont été moins touchés par la crise financière.

10.35. La Cour a mis au jour des déficiences au niveau des contrôles réalisés par la DG Affaires économiques et financières en ce qui concerne les restrictions à l'investissement imposées par la convention de gestion. Dans les cas examinés, cela n'avait cependant aucune incidence sur les résultats des contrôles de conformité.

10.36. Globalement, la Cour considère que le Fonds de garantie a été géré de manière satisfaisante en 2008 et que des mesures appropriées ont été prises pour contrôler l'incidence de la crise financière sur le portefeuille du Fonds.

10.35. La DG ECFIN procède régulièrement à des contrôles appropriés sur le respect des restrictions en matière d'investissements définies par l'accord de gestion. Il ressort de ces contrôles que les restrictions en matière d'investissements définies par l'accord ont bien été respectées. À la suite de l'audit de la Cour, un nouveau contrôle a été instauré afin d'améliorer la conformité, même sur des questions marginales ne relevant pas des restrictions fixées par l'accord de gestion.

RÉSULTATS DE L'AUDIT DE LA CECA EN LIQUIDATION

10.37. 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 ⁽¹⁸⁾. 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.

⁽¹⁷⁾ Le montant objectif est fixé à 9 % de l'encours des prêts à des pays tiers accordés ou garantis par la Communauté, auxquels s'ajoutent les intérêts dus et non payés. Le règlement (CE, Euratom) n° 89/2007 dispose que tout excédent entre le montant objectif et la valeur des avoirs nets du Fonds pour l'exercice n-1 doit être reversé au budget général de l'Union européenne de l'exercice «n+1».

⁽¹⁸⁾ 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).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

10.38. Au 31 décembre 2008, les actifs de la CECA en liquidation représentaient un montant total de 2 045 millions d'euros, contre 2 152 millions d'euros au 31 décembre 2007. La perte nette pour 2008 s'est élevée à 14,8 millions d'euros, alors qu'un bénéfice net de 5,3 millions d'euros avait été enregistré en 2007. La perte nette est essentiellement imputable à la diminution de la juste valeur des produits financiers dérivés utilisés à des fins de couverture dans le cadre des opérations financières de la CECA en liquidation.

10.39. Les revenus nets des investissements réalisés dans le cadre de la CECA en liquidation en 2008 ont atteint 56 millions d'euros et seront mis à la disposition du budget communautaire pour financer les activités de recherche dans le cadre de projets dans le domaine du charbon et de l'acier. La Cour a constaté qu'au 31 décembre 2008, le budget non utilisé destiné à financer la recherche dans le domaine du charbon et de l'acier représentait un montant total de 235 millions d'euros ⁽¹⁹⁾.

10.40. La performance du portefeuille de la CECA en liquidation a été de 5,4 % pour l'année 2008, tandis que le rendement de l'indice servant de taux de référence pour la CECA en liquidation s'est élevé à 7,4 %. La sous-performance relative de 2 % résulte essentiellement du rendement moindre d'obligations de nouveaux États membres de l'UE qui n'étaient pas compris dans l'indice de référence.

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. La Cour a constaté que des mesures appropriées avaient été prises pour contrôler l'incidence de la crise financière sur les actifs de la CECA en liquidation.

SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

10.42. Voir *annexe 10.2*.

10.38. La perte nette due aux produits dérivés correspond principalement à une perte comptable sur une opération d'échange de monnaies (EUR/GBP) ayant servi de couverture pour une position en devises liée à un prêt dans laquelle s'était engagée la CECA il y a plus de dix-neuf ans. Le contrat d'échange en question a expiré le 13 mars 2009 sans perte réelle sur cette opération de couverture. Il n'y a pas d'autre opération d'échange dans la comptabilité de la CECA en liquidation.

10.39. Le programme de recherche financé par le Fonds de recherche du charbon et de l'acier (FRCA) de la DG RTD est utilisé exclusivement pour la recherche, en dehors du programme-cadre, dans des secteurs liés à l'industrie charbonnière et sidérurgique, conformément à sa base juridique (protocole joint en annexe au traité instituant la Communauté européenne et actes adoptés ultérieurement sur cette base). Le montant de 235 millions d'EUR comprend:

- d'une part, les dotations pour 2010 (56 millions d'EUR) et les dotations pour 2009 qui n'ont pas encore fait l'objet d'engagements, et
- d'autre part, les montants en souffrance relatifs aux contrats signés depuis 2003 (début du programme de recherche FRCA) pour lesquels la clôture des comptes n'a pas encore été menée à bien.

10.40. Le portefeuille de la CECA en liquidation affecte régulièrement une partie de ses investissements à des titres émis par les nouveaux États membres, tant pour accroître la diversification que pour viser un certain rendement supplémentaire à long terme.

La crise financière (qui a commencé en juillet 2007 et qui s'est aggravée en 2008) a déclenché un processus de fuite vers la qualité/liquidité, qui était le principal moteur de la performance relative sur cette période. Dans ce processus, les titres émis par les nouveaux États membres (perçus par le marché comme moins liquides et moins sûrs que ceux des émetteurs «clés» comme l'Allemagne et la France) ont été touchés plus durement.

Le portefeuille de la CECA en liquidation a néanmoins assez bien résisté en termes de rendement absolu, malgré la crise financière, affichant le troisième meilleur résultat en valeur absolue depuis le jour où on a commencé à mesurer la performance: + 5,4 %, soit un résultat qui n'a été dépassé qu'en 2002 (+ 6,3 %) et en 2004 (+ 5,8 %).

⁽¹⁹⁾ Y compris les dotations pour 2009 (52 millions d'euros) et pour 2010 (54 millions d'euros).

ANNEXE 10.1

PARTIE 1: PRINCIPAUX RÉSULTATS DES TESTS DES OPÉRATIONS PAR ÉCHANTILLONNAGE

1.1 — Taille de l'échantillon

Exercice	Nombre d'opérations testées
2008	80
2007	55

1.2 — Composition de l'échantillon

Proportion d'opérations testées, par type	2008						2007
	Affaires économiques et financières	Entreprises	Concurrence	Marché intérieur	Commerce	Total	
Paiements finals/intermédiaires	35 %	16 %	1 %	0 %	4 %	56 %	72 %
Avances	0 %	44 %	0 %	0 %	0 %	44 %	27 %
Total	35 %	60 %	1 %	0 %	4 %	100 %	100 %

1.3 — Fréquence et estimation de l'incidence des erreurs

Erreurs	2008			2007
	Affaires économiques et financières, Commerce, Concurrence et Marché intérieur	Entreprises	Total	
Fréquence d'erreurs dans les opérations testées	9 % {3}	17 % {8}	14 % {11}	7 % {4}
Fréquence des erreurs quantifiables	0 % {0}	88 % {7}	54 % {7}	43 % {3}
Incidence des erreurs quantifiables	s.o.	compris entre 2 % et 5 %	compris entre 2 % et 5 % (**)	inférieur à 2 %
Le taux d'erreur le plus probable est: (*)				

(*) S'agissant du taux d'erreur le plus probable, la Cour distingue trois intervalles: inférieur à 2 %, compris entre 2 % et 5 % et supérieur à 5 %.

(**) Le 6^e programme-cadre de recherche et de développement technologique (6^e PC) représente une part disproportionnée du niveau d'erreur global (voir point 10.27). Les chiffres entre accolades { } sont des valeurs absolues.

1.4 — Types d'erreurs dans l'échantillon

Pour les opérations testées, proportion et nombre d'erreurs concernant	2008						2007	
	Affaires économiques et financières, Commerce, Concurrence et Marché intérieur		Entreprises		Total			
l'éligibilité	0 %	0	75 %	6	46 %	6	29 %	2
la réalité des opérations	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0
la précision	0 %	0	12,5 %	1	8 %	1	29 %	2
un autre aspect	100 %	5	12,5 %	1	46 %	6	42 %	3
Total	100 %	5	100 %	8	100 %	13	100 %	7

PARTIE 2: ÉVALUATION GLOBALE DES SYSTÈMES DE CONTRÔLE ET DE SURVEILLANCE

2.1 — Évaluation d'une sélection de systèmes de contrôle et de surveillance

Système concerné	Contrôle interne clé (Commission)			Évaluation globale
	Contrôles <i>ex ante</i>	Certification des audits	Audit financier <i>ex post</i>	
Paie­ments au titre du domaine politique 01 — Affaires économiques et financières		s.o.		
Paie­ments au titre du domaine politique 02 — Entreprises			s.o.	
Paie­ments au titre du domaine politique 20 — Commerce		s.o.	s.o.	

Légende:

	Efficace
	Partiellement efficace
	Inefficace
s.o.	Sans objet: ne s'applique pas ou n'a pas été évalué

Observation de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse de la Commission
1. Opérations de capital-risque — Mise à disposition de capital-risque par l'intermédiaire de fonds d'investissement			
L'audit de la Cour a permis de constater que les fonds d'investissement faisant partie du portefeuille d'opérations de capital-risque n'étaient pas pleinement conformes aux dispositions du règlement MEDA, car: — le portefeuille comprenait des fonds d'investissement établis en dehors de l'UE; — des fonds d'investissement avaient investi dans des territoires et des pays non repris sur la liste des partenaires éligibles. Cela tenait notamment au fait que les règles des fonds en matière d'investissement ne comportaient pas les restrictions à l'investissement nécessaires. En outre, comme il n'existait aucune procédure de contrôle concernant les investissements croisés entre fonds, il a été difficile de s'assurer que les plafonds globaux avaient été respectés. (Rapport annuel relatif à l'exercice 2006, points 11.8 et 11.9)	Depuis 2003, la Commission veille au contrôle, au moment de l'approbation des opérations, du respect des dispositions du règlement MEDA en matière d'éligibilité concernant la localisation géographique des fonds d'investissement comme de leur région cible. La Commission intervient également au moment de l'approbation lorsqu'elle estime que les investissements croisés pourraient poser problème. Tant pour 2007 que pour 2008, la Commission a également reçu de la Banque européenne d'investissement (BEI) des rapports annuels relatifs aux opérations de capital-risque comportant des informations sur les investissements effectivement réalisés.	Les contrôles de suivi réalisés par la Commission au moment de l'approbation des fonds d'investissement ont été considérablement améliorés. Cependant, le contrôle de la localisation géographique et des investissements croisés durant le cycle de vie des fonds devrait être encore renforcé. Par ailleurs, les rapports annuels fournis par la BEI ne comportent pas d'informations détaillées sur les investissements financés par des prêts globaux. La Commission n'est dès lors pas en mesure de s'assurer du respect de ces dispositions en ce qui concerne les prêts globaux.	<i>Grâce au nouvel accord-cadre entre la BEI et la Commission, actuellement en cours de négociation, les informations opérationnelles et comptables fournies par la BEI permettront d'assurer un meilleur suivi de la localisation géographique et des investissements croisés pendant le cycle de vie des fonds. Des informations sur les prêts globaux seront également prévues.</i>
2. Opérations de capital-risque — Faiblesses concernant la valorisation des opérations de capital-risque			
Les opérations de capital-risque sont évaluées par la Commission à leur coût historique diminué des provisions pour dépréciation. Les provisions pour dépréciation reposent sur des réductions de valeur provisoires ou définitives. Cette méthode n'est pas appliquée de manière cohérente. La Cour a relevé plusieurs cas où des estimations provisoires de dépréciations connues de la BEI n'avaient pas été communiquées à la Commission. Cela montre que la convention passée entre la BEI et la Commission doit être actualisée de sorte que cette dernière reçoive toutes les informations pertinentes en temps utile pour pouvoir les prendre en considération	Dans sa réponse à l'observation de la Cour, la Commission a affirmé que la BEI et elle-même avaient suivi tous les développements et examinaient la situation ensemble, en recherchant la solution offrant le meilleur rapport coûts-avantages. Au premier semestre 2009, la Commission et la BEI ont continué d'examiner la situation et de rechercher une solution présentant un bon rapport coûts-avantages.	La Cour a constaté qu'aucun progrès n'a été réalisé en la matière. La Commission devrait s'attacher à résoudre ce problème avant la clôture de l'exercice 2009.	<i>L'exigence de la Commission figurera dans le nouvel accord-cadre.</i>

Observation de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse de la Commission
lorsqu'elle applique ses règles comptables. En outre, la Commission devrait assurer de manière plus active le suivi de la mise en œuvre de la convention au lieu de se fier entièrement aux informations fournies par la BEL. (Rapport annuel relatif à l'exercice 2006, point 11.11)			
3. Obligation d'information envers l'autorité budgétaire			
Depuis le lancement du programme MEDA en 1996, la Commission est invitée à soumettre annuellement au Parlement européen et au Conseil un rapport contenant des informations sur les actions financées au cours de l'exercice (article 15 du règlement MEDA). La Commission a publié un rapport général annuel sur la coopération au développement, lequel ne donne toutefois pas actuellement assez d'informations sur les avancées réalisées au moyen des instruments financiers. (Rapport annuel relatif à l'exercice 2006, point 11.14)	La Commission a continué à publier un rapport général annuel sur la coopération au développement, mais n'a pas publié de rapport spécifique pour chaque base juridique.	Dans les rapports généraux annuels, le niveau d'information concernant MEDA est relativement variable. La Cour considère que la Commission aurait dû fournir suffisamment d'informations dans les rapports annuels, ainsi que le prévoit le règlement MEDA.	<i>En 2001, EuropeAid a décidé d'élaborer un rapport général à la place d'un rapport spécial pour chaque base juridique. Cette décision a été prise pour qu'il soit fait un meilleur usage des ressources humaines limitées disponibles. Les années suivantes, EuropeAid a tenu compte des observations des autorités budgétaires lors de l'élaboration de ce rapport.</i>

CHAPITRE 11

Dépenses administratives et autres

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	11.1-11.5
Régularité des opérations	11.6
Conformité des systèmes au règlement financier	11.7
Observations particulières	11.8-11.19
Parlement	11.9
Conseil	11.10
Commission	11.11-11.13
Cour de justice	11.14
Cour des comptes	11.15
Comité économique et social européen	11.16
Comité des régions	11.17
Médiateur européen	11.18
Contrôleur européen de la protection des données	11.19
Conclusions	11.20-11.21
Agences de l'Union européenne	11.22-11.23
Écoles européennes	11.24-11.25

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

11.1. Le présent chapitre est consacré à l'appréciation spécifique de la Cour concernant les dépenses administratives des institutions. Le **tableau 11.1** présente en détail les institutions visées, les dépenses de l'exercice et le mode de gestion budgétaire utilisé.

Tableau 11.1 — Ventilation des paiements par domaine politique

(en millions d'euros)

Titre du budget	Domaine politique	Description	Paiements effectués en 2008	Mode de gestion budgétaire
24-27 et 29	Dépenses administratives et autres	Parlement européen	1 489	Gestion centralisée directe
		Conseil	618	Gestion centralisée directe
		Commission	5 867	Gestion centralisée directe
		Cour de justice	288	Gestion centralisée directe
		Cour des comptes	116	Gestion centralisée directe
		Comité économique et social européen	114	Gestion centralisée directe
		Comité des régions	79	Gestion centralisée directe
		Médiateur européen	8	Gestion centralisée directe
		Contrôleur européen de la protection des données	4	Gestion centralisée directe
Montant total des dépenses administratives			8 583	
Montant total des dépenses opérationnelles			0	
Montant total des paiements effectués au cours de l'exercice			8 583	
Montant total des engagements de l'exercice			8 826	

11.2. Les dépenses administratives couvrent principalement les dépenses relatives aux ressources humaines et celles liées aux immeubles, à l'équipement, à l'énergie, aux communications et aux technologies de l'information. Le présent chapitre porte également sur des dépenses considérées comme opérationnelles dans le budget général, bien qu'elles concernent, dans la plupart des cas, le fonctionnement de l'administration de la Commission plutôt que la mise en œuvre de politiques ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Ces dépenses relèvent des titres suivants du budget général: titre 24 («Lutte contre la fraude»), titre 25 («Coordination des politiques de la Commission et conseil juridique»), titre 26 («Administration»), titre 27 («Budget») et titre 29 («Statistiques»). Certains de ces titres incluent également des dépenses opérationnelles. Le titre 27 comprend pour 2008 un montant de 200 millions d'euros en tant que «Compensation temporaire et forfaitaire en faveur des nouveaux États membres».

OBSERVATIONS DE LA COUR

11.3. L'audit a comporté l'examen d'un échantillon de 57 opérations, sélectionnées de manière aléatoire dans l'ensemble des dépenses administratives définies au point 11.2 (voir **partie 1.1** de l'**annexe 11.1**). De plus, la Cour a évalué si les systèmes de contrôle et de surveillance appliqués par chacune des institutions étaient conformes aux exigences du règlement financier. La Cour a également réalisé des travaux d'audit sur des thèmes qu'elle a sélectionnés ⁽²⁾.

11.4. La Cour des comptes fait l'objet d'un audit réalisé par un cabinet d'audit externe indépendant ⁽³⁾, qui lui a délivré un rapport de certification 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 2008 (voir point 11.15).

11.5. Le présent chapitre fournit en outre des informations relatives aux résultats des audits réalisés par la Cour concernant les agences de l'Union européenne et d'autres organismes décentralisés, ainsi que les Écoles européennes.

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

11.6. L'examen des 57 opérations de l'échantillon a permis de constater qu'elles étaient exemptes d'erreurs significatives.

CONFORMITÉ DES SYSTÈMES AU RÈGLEMENT FINANCIER

11.7. L'examen de la Cour portant sur la conformité aux dispositions du règlement financier des systèmes destinés à garantir la régularité des opérations (voir point 11.3) n'a révélé aucune faiblesse significative.

⁽²⁾ Les thèmes d'audit sélectionnés sont les suivants: les passations de marchés dans l'ensemble des institutions, à l'exception du Médiateur européen et du Contrôleur européen de la protection des données; la gestion des procédures de passation de marchés dans le domaine des technologies de l'information au Parlement, au Conseil et à la Commission; la prorogation des contrats au Comité économique et social et au Comité des régions; les pénalités pour retard de paiement dans l'ensemble des institutions; les paiements financés sur des crédits reportés au Parlement; les transferts de droits à pension acquis dans l'ensemble des institutions, à l'exception du Médiateur européen et du Contrôleur européen de la protection des données.

⁽³⁾ PricewaterhouseCoopers, société à responsabilité limitée, réviseur d'entreprises.

OBSERVATIONS DE LA COUR

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

11.8. Les observations particulières ci-après, présentées par institution, reposent sur les travaux d'audit de la Cour relatifs aux systèmes de contrôle et de surveillance mis en œuvre par chaque institution ainsi qu'aux thèmes sélectionnés (voir point 11.3). Ces observations ne remettent pas en cause les appréciations figurant aux points 11.6 et 11.7.

Parlement

11.9. En décembre 2007, le Parlement a signé un contrat concernant l'aménagement de locaux qui prévoyait que les factures seraient présentées mensuellement, sur la base des travaux accomplis. Le contrôle de ces dépenses a révélé que les mentions «conforme aux faits» et «bon à payer» avaient été apposées sur une facture, datée du 17 novembre 2008, alors que celle-ci représentait en fait des avances sur des travaux non encore réalisés. Le montant global payé irrégulièrement à l'avance s'élevait à 1 547 915 euros.

11.9. RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN

La facture n° 8101025356, dont le montant s'élève à 1 547 915,33 euros, a été établie le 17 novembre 2008, datée du même jour, et officiellement enregistrée par le comptable le 19 novembre 2008. Ce montant était censé correspondre à des travaux effectués en décembre 2008, selon l'état d'avancement périodique n° EA 008 validé le 4 décembre 2008 par le consultant externe, MCGT, et par deux agents du Parlement dûment habilités, qui ont apposé les mentions «conforme aux faits» et «bon à payer» sur la facture. L'ordre de paiement relatif à cette somme a été validé par l'ordonnateur délégué le 9 décembre 2008.

Ce montant constituait effectivement une avance, payée indûment, sur les travaux effectués pour la période en question. Ce paiement résultait d'une erreur d'appréciation des risques liés à la non-utilisation de crédits reportés de 2007 à 2008 avant la fin de l'année 2008. Il était couvert par une garantie bancaire fournie par le contractant et ne comportait donc aucun risque budgétaire pour l'institution.

Ces éléments ont été portés à l'attention de l'ordonnateur délégué à la suite des contrôles effectués par la Cour des comptes dans le cadre de la préparation de la déclaration d'assurance pour 2008. Après avoir examiné cette question avec l'auditeur interne et en avoir informé le Secrétaire général, l'ordonnateur délégué a décidé, afin de reconnaître l'erreur commise et d'en assumer la responsabilité, de porter lui-même l'affaire devant l'instance spécialisée en matière d'irrégularités financières, conformément à l'article 75, paragraphe 1, alinéa 2, du règlement financier.

Entre-temps, le Bureau a décidé de procéder à d'importants changements structurels au sein de la DG INLO, qui auront pour effet de centraliser ces responsabilités au niveau du directeur général.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Conseil

11.10. Les prévisions concernant la date d'achèvement du projet *Secured European System for Automatic Messaging* (SESAME) utilisé pour établir le budget annuel ⁽⁴⁾ du Conseil ont été systématiquement trop optimistes. Il en est résulté que le budget annuel alloué à SESAME a été surestimé chaque année jusqu'en 2008. Pour la période allant de 2005 à 2008, les dépenses effectuées par le Conseil pour SESAME ont été inférieures à 2 millions d'euros, alors que pour cette même période, le budget du Conseil prévoyait 59 millions d'euros. Les 57 millions d'euros correspondant aux prévisions excessives ont dès lors été mis à disposition pour effectuer des virements vers d'autres lignes budgétaires du Conseil. L'inscription au budget de crédits trop élevés, et ce de façon constante, en faveur du projet SESAME, qui a traduit une faiblesse de planification et de mise en œuvre de ce dernier, n'était pas conforme au principe de vérité budgétaire énoncé par le règlement financier (article 5, paragraphe 3), puisque la plupart des montants inscrits dans les budgets initiaux de chaque exercice en faveur du projet SESAME n'ont pas été utilisés conformément aux prévisions.

11.10. RÉPONSE DU CONSEIL

1. Le Conseil prend acte des observations de la Cour des comptes faisant suite à la procédure contradictoire relative au programme SESAME (voir l'annexe) et constate avec satisfaction que les comptes de l'exercice 2008 n'ont pas donné lieu à d'autres observations.

2. Ce programme innovant a pour objectif fondamental de remplacer les systèmes de communication actuels (réseaux CORTESY et PESD) par un système intégré unique, comportant une division de la classification sur le réseau: la première couche du système devrait permettre le traitement des informations classifiées jusqu'au niveau RESTREINT UE, et la deuxième, celui des informations classifiées CONFIDENTIEL UE et SECRET UE. Ce programme est donc plus qu'un simple projet de remplacement; des structures de communication et des fonctions d'affaires supplémentaires seront introduites.

3. Les montants budgétaires ont toujours été calculés sur la base des prévisions de dépenses pour l'exercice réalisées conformément aux décisions approuvées. Les raisons du retard, et le dérapage budgétaire qui s'en est suivi ces dernières années, découlent essentiellement des modifications apportées à la portée du programme après la date à laquelle le Secrétariat avait présenté sa proposition pour l'exercice budgétaire suivant ainsi que du nombre de parties prenantes et d'instances préparatoires du Conseil concernées.

On sait à présent avec plus de certitude comment va évoluer le programme dans l'avenir; les besoins ont été définis et les principales étapes du programme ont été approuvées. On peut donc raisonnablement penser que le programme va passer sous peu à la phase suivante.

4. À la lumière de cette expérience, le Conseil est en train d'examiner les moyens d'améliorer la coordination des structures qui interviennent dans la gestion des projets informatiques de grande envergure tels que SESAME.

⁽⁴⁾ SESAME est un système de communication sécurisé, au développement duquel le Conseil procède depuis 2002. La mise en œuvre du nouveau système était initialement prévue pour juillet 2004. En janvier 2009, celle-ci a été repoussée à la fin de 2012. De multiples modifications ont été apportées à la conception initiale du projet et, à la fin de 2008, la planification de SESAME n'avait toujours pas abouti, du fait que les délégations des États membres au sein d'un des comités clés n'étaient parvenues à aucun accord quant au mode de traitement de certaines catégories d'informations sensibles. La rigueur de la procédure d'agrément pour obtenir l'habilitation de sécurité du Conseil, ainsi que la complexité technique du projet ont été sous-estimées dès le départ.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Commission

Mise en œuvre du système d'information relatif aux droits individuels

11.11. En juin 2008, l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels (PMO) a mis en œuvre un nouveau système informatique relatif aux droits individuels (IRIS — *Individual Rights Information System*) destiné à la gestion des droits des agents, y compris les traitements. La migration vers IRIS a causé de nombreux problèmes liés au calcul des traitements. Une task force créée par le PMO a estimé que les dossiers de plus de 8 000 agents pouvaient comporter des données erronées susceptibles d'affecter le calcul des traitements. Les travaux entrepris pour contrôler l'ensemble des dossiers individuels sont toujours en cours. Les mesures d'urgence mises en place pour corriger les incohérences comprenaient des interventions manuelles dans le système de calcul des rémunérations, mais ces interventions n'ont pas fait l'objet d'un contrôle adéquat. Le système IRIS n'a pas été suffisamment testé et l'ancien et le nouveau système n'ont pas opéré en parallèle jusqu'à ce que le bon fonctionnement du nouveau système soit attesté.

11.11. RÉPONSES DE LA COMMISSION

La mise en production du nouveau système IRIS, qui alimente le système pour le calcul des rémunérations, a fait apparaître des incohérences dans les données historiques, notamment dans la composition familiale, par rapport aux données utilisées alors pour le paiement des traitements. La conséquence principale de ces incohérences a été le rejet des anciennes données par le système de calcul des traitements.

Cela a provoqué une annulation rétroactive des sommes versées sur la base de ces données. La Commission a avancé le chiffre de 8 000 sur la base d'une analyse des dossiers potentiellement entachés d'erreurs, qui auraient à faire l'objet d'une analyse ultérieure plus approfondie.

Dans l'attente d'une correction des données, le calcul de la rétroactivité a été bloqué afin d'éviter des récupérations non fondées, ce qui a déjà permis de limiter le nombre de dossiers entachés d'erreurs. Ainsi, le risque que des données incohérentes engendrent des paiements incorrects a été gardé sous contrôle, mais cette mesure présente l'inconvénient de bloquer aussi des corrections rétroactives qui étaient dues et pour lesquelles le blocage n'a pas été levé. Ce travail de contrôle de données incohérentes, qui peut affecter certains versements anciens mais pas les traitements actuels, est en cours.

Certains dossiers ont été corrigés directement par des encodages manuels dans le système de calcul des traitements, mais cette possibilité a toujours existé et les procédures habituelles de contrôle ont été suivies. Cependant, cette méthode engendre un risque d'erreur plus élevé et par conséquent, son utilisation a été limitée au minimum.

Un nombre élevé de tests a été réalisé pendant une très longue période et le résultat a finalement été jugé satisfaisant au milieu de l'année 2008. On ne peut que constater ex post que le résultat ne répondait pas entièrement aux attentes. Dans le futur, le PMO sera beaucoup plus strict dans l'évaluation des tests avant d'accepter la mise en production de tout nouveau système ou de modifications qui y seraient apportées.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Transfert des droits à pension acquis

11.12. Dans certains cas, il incombe aux institutions de rembourser aux agents une fraction de la valeur en capital des droits à pension acquis ⁽⁵⁾. L'examen de la Cour portant sur les contrôles mis en œuvre pour assurer la réalisation correcte des calculs et le recouvrement des remboursements en cas de calculs erronés a mis au jour une faiblesse. L'audit a permis de constater que l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels (PMO) avait indûment remboursé à deux agents une somme s'élevant à 138 000 euros au total, et que ces cas étaient encore dans l'attente d'une solution.

Régime de pension applicable aux agents locaux des délégations de la Commission

11.13. En 1996, la direction Service extérieur de la direction générale des relations extérieures a établi un régime de pension applicable aux agents locaux employés dans les délégations de la Commission. Il repose sur un fonds financé par les cotisations mensuelles des agents concernés et par la Commission. Depuis 1996, l'administration de ce régime a été assurée sur la base de dispositions transitoires. Celles-ci n'abordent pas la question de la responsabilité de la Commission quant à la protection et au rendement des actifs du fonds ni ne définissent les modalités de liquidation des droits des agents. Les actifs du fonds étaient évalués à près de 34 millions d'euros à la fin de 2008.

⁽⁵⁾ L'article 11, paragraphe 2, de l'annexe VIII du statut prévoit que les fonctionnaires ont la faculté de faire verser au régime de pension communautaire les droits à pension acquis au titre d'activités antérieures. La valeur en capital des droits à pension transférés est convertie en nombre d'annuités dans ledit régime. L'audit a visé à déterminer si les institutions disposaient de procédures adéquates leur permettant d'évaluer correctement les droits à pension transférés et de réaliser les transferts de façon adéquate. Alors que, dans la plupart des cas, les procédures fonctionnent de manière satisfaisante, la complexité des dispositions du statut et des législations nationales applicables en matière de pension engendre des retards dans le traitement des transferts individuels et de nombreuses erreurs d'écriture dans les calculs.

11.12. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le PMO a pris des mesures appropriées dès que la Cour des comptes a détecté ces deux cas et formulé ses conclusions. Il a modifié le calcul des droits à pension et préparé le recouvrement des montants indûment remboursés. Il s'agit de récupérer la partie du capital transféré qui, au lieu d'être remboursée aux bénéficiaires, aurait dû produire des droits à pension supplémentaires dans le régime de pensions de la Communauté européenne.

À long terme (d'un point de vue actuariel), l'incidence financière est neutre pour le budget communautaire, étant donné que la somme indûment remboursée fera l'objet d'une compensation au moyen d'une réduction des paiements de pensions à l'avenir et, inversement, les recouvrements feront l'objet d'une compensation par l'attribution de droits à pension supplémentaires.

Parallèlement, des mesures ont été prises pour renforcer le contrôle interne dans le domaine des transferts de droits à pension.

11.13. RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le fonds de prévoyance des agents locaux a été créé pour offrir au moins une sécurité sociale de base au personnel local de la Commission employé dans les délégations. Il s'agit d'une caisse complémentaire gérée en dehors du budget de l'UE qui fonctionne par capitalisation de cotisations prédéfinies. Les agents locaux sont tenus informés de l'évolution du fonds de prévoyance et peuvent exercer un certain contrôle dans la mesure où cela se justifie. La Commission étudie actuellement la manière de rendre ce régime permanent, ainsi que ses implications juridiques et financières. Les actifs du fonds actuel sont jugés suffisants pour couvrir les droits individuels des agents locaux. Une étude actuarielle détaillée est prévue en vue de la proposition législative.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Cour de justice

11.14. En 2008, la Cour de justice a conclu un contrat portant sur la fourniture de services, à la suite d'une procédure de passation de marché ouverte engagée conjointement avec un État membre. L'examen du contrat par la Cour a révélé des faiblesses dans le dispositif de contrôle interne concernant la mise en œuvre de ladite procédure, notamment le caractère trop court du délai permettant aux soumissionnaires d'obtenir le cahier des charges ⁽⁶⁾ et la notification dans l'avis de marché de l'obligation de déposer les offres dans une seule langue ⁽⁷⁾ et de la tenue d'une réunion restreinte à l'ouverture des offres ⁽⁸⁾. Il incombe à la Cour de justice d'établir des procédures de passation de marché renforcées afin d'aider les services ordonnateurs à mettre en place les procédures de remise des offres et à veiller au respect des obligations réglementaires.

11.14. RÉPONSE DE LA COUR DE JUSTICE

Après avoir rappelé que la procédure de marché visée par la Cour des comptes concerne le nouveau complexe immobilier et constituait pour la Cour de justice la première expérience de marché conjoint avec un État membre selon les récentes dispositions de l'article 91 du règlement financier, la Cour de justice souhaite apporter les précisions suivantes concernant les faiblesses relevées par la Cour des comptes dans cette procédure.

Tout d'abord en ce qui concerne le calendrier de la procédure, les pouvoirs adjudicateurs conjoints étaient tenus de concilier, dans leur intérêt comme dans celui des soumissionnaires, la nécessité d'attribuer le marché à une date permettant à l'attributaire du marché d'être opérationnel dès la livraison du nouveau complexe immobilier concerné, avec la nécessité, compte tenu de la complexité du marché, de prévoir un délai suffisamment long pour permettre aux soumissionnaires de préparer leur offre dans de bonnes conditions.

Ceci explique que le calendrier, tout en respectant les délais formellement prescrits par le règlement financier, ait été inévitablement serré en ce qui concerne le délai laissé aux candidats éventuels pour demander les documents d'appel d'offres.

Quant aux faiblesses relatives à deux rubriques spécifiques de l'avis de marché, elles relèvent d'erreurs administratives et n'étaient bien entendu pas intentionnelles. En ce qui concerne le régime linguistique, seul un défaut de coordination explique pourquoi l'avis de marché prévoyait que les offres soient déposées uniquement en langue française (pratique en usage dans l'État membre concerné), alors que le cahier des charges prévoyait que les offres pouvaient être déposées dans n'importe quelle langue officielle de l'Union européenne (pratique d'application à la Cour de justice). Pour ce qui est de la réunion de la commission d'ouverture des offres, il faut relever que, si des soumissionnaires s'étaient présentés, ils auraient bien entendu été admis à y assister, conformément aux dispositions du règlement financier.

Concernant la recommandation de la Cour des comptes relative à l'amélioration de l'assistance apportée aux services ordonnateurs en matière de procédures d'appel d'offres, la Cour de justice a déjà commencé à prendre, dès juin 2008 et en réponse à une recommandation de son auditeur interne, des mesures concrètes dans ce sens. Elle s'efforcera, dans la limite des ressources humaines disponibles, de continuer à améliorer ses dispositifs dans ce domaine.

⁽⁶⁾ L'article 98 du règlement financier dispose que les modalités de remise des offres doivent permettre de garantir une mise en concurrence réelle. Les modalités d'exécution (ME) afférentes à cet article imposent des délais minimaux à respecter par les pouvoirs adjudicateurs.

⁽⁷⁾ L'article 125 *quater* des modalités d'exécution (ME) du règlement financier prévoit que lorsqu'une procédure de passation de marché est organisée conjointement par une institution et le pouvoir adjudicateur d'un ou de plusieurs États membres, les dispositions de procédure applicables à l'institution, en ce compris le régime linguistique, s'appliquent.

⁽⁸⁾ L'article 118, paragraphe 3, des ME stipule qu'en cas de procédure ouverte, la réunion de la commission d'ouverture est ouverte aux soumissionnaires.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Cour des comptes

11.15. Dans son rapport, le réviseur externe (voir point 11.4) estime que «les états financiers ci-joints donnent une image fidèle de la situation financière de la Cour des comptes européenne au 31 décembre 2008, ainsi que de la performance financière et des flux de trésorerie pour l'exercice clôturé à cette date, en conformité avec le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002, le règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution dudit règlement du Conseil et les règles comptables de la Cour des comptes européenne». Le rapport sera publié au Journal officiel.

Comité économique et social européen

11.16. L'audit n'a permis de mettre au jour aucune faiblesse méritant d'être mentionnée en ce qui concerne les thèmes sélectionnés.

Comité des régions

11.17. L'audit n'a permis de mettre au jour aucune faiblesse méritant d'être mentionnée en ce qui concerne les thèmes sélectionnés.

Médiateur européen

11.18. L'audit n'a permis de mettre au jour aucune faiblesse méritant d'être mentionnée en ce qui concerne les thèmes sélectionnés.

Contrôleur européen de la protection des données

11.19. L'audit n'a permis de mettre au jour aucune faiblesse méritant d'être mentionnée en ce qui concerne les thèmes sélectionnés.

CONCLUSIONS

11.20. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les paiements relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2008 pour les dépenses administratives des institutions sont exempts d'erreur significative (voir point 11.6).

11.21. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les systèmes de contrôle et de surveillance pour les dépenses administratives des institutions sont conformes aux exigences du règlement financier (voir points 11.7 à 11.19).

OBSERVATIONS DE LA COUR

AGENCES DE L'UNION EUROPÉENNE

11.22. 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 ⁽⁹⁾. La Cour a contrôlé 29 agences pour l'exercice 2008, année pour laquelle leurs budgets se sont élevés à un montant total de 1 488,5 millions d'euros. Les principales données relatives aux agences sont présentées dans le **tableau 11.2**.

11.23. 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 contrôlées, à l'exception du Collège européen de police.

ÉCOLES EUROPÉENNES

11.24. Le rapport annuel spécifique de la Cour relatif aux Écoles européennes (non publié au Journal officiel) est adressé au conseil supérieur en sa qualité d'autorité de décharge. Le budget des Écoles pour 2008, qui s'est élevé à 258,0 millions d'euros, a été financé principalement par une subvention de la Commission (138,9 millions d'euros) et par des contributions des États membres (54,5 millions d'euros) ⁽¹⁰⁾. Les principales données relatives aux Écoles européennes figurent dans le **tableau 11.3**.

11.25. La Cour n'a pas constaté d'erreurs significatives de nature à mettre en cause la fiabilité des comptes qu'elle a examinés (ceux des écoles de Karlsruhe et de Mol, ainsi que du Bureau central) — établis conformément aux dispositions du règlement financier du 24 octobre 2006 applicable au budget des Écoles européennes — et la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes à ces comptes. Cependant, il ressort de l'examen de la Cour que les comptes consolidés ne sont pas présentés fidèlement et avec transparence, dans tous leurs aspects significatifs, conformément aux normes comptables pertinentes en raison a) de l'application peu satisfaisante du principe de la comptabilité d'exercice et b) de l'inscription de l'excédent de l'exercice précédent en tant que recette de l'exercice en cours.

⁽⁹⁾ 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.

⁽¹⁰⁾ Source: Écoles européennes, clôture des comptes 2008.

Tableau 11.2 — Agences de l'UE — Principales données

Agences et autres organismes décentralisés de l'Union européenne	Siège	Première année d'auto- nomie financière	Budget ⁽¹⁾ (en millions d'euros)		Emplois autorisés	
			2008	2007	2008	2007
Agences						
Agence d'approvisionnement d'Euratom	Luxembourg	1960	—	0,3	—	—
Centre européen pour le développement de la formation professionnelle	Thessalonique	1977	18,3	17,4	99	97
Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail	Dublin	1977	21,0	20,2	101	94
Agence européenne pour l'environnement	Copenhague	1994	37,1	35,1	123	116
Fondation européenne pour la formation	Turin	1994	22,4	25,5	96	100
Observatoire européen des drogues et des toxicomanies	Lisbonne	1995	15,1	13,8	82	82
Agence européenne des médicaments	Londres	1994	182,9	163,1	481	441
Centre de traduction des organes de l'Union européenne	Luxembourg	1995	59,9	46,1	233	200
Office communautaire des variétés végétales	Angers	1995	12,5	13,4	43	42
Office de l'harmonisation dans le marché intérieur	Alicante	1995	318,4	276,0	643	647
Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail	Bilbao	1996	14,9	14,9	44	42
Agence européenne des droits fondamentaux	Vienne	1998	15,0	14,5	49	46
Agence européenne pour la reconstruction	Thessalonique	2000	235,0	250,0	93	108
Collège européen de police	Bramshill	2006	8,7	7,4	22,5	22,5
Eurojust	La Haye	2002	24,8	18,4	175	147
Agence européenne de la sécurité aérienne	Cologne	2003	102,0	72,0	452	467
Agence européenne pour la sécurité maritime	Lisbonne	2003	50,2	48,2	181	153
Autorité européenne de sécurité des aliments	Parme	2003	66,4	52,2	335	300
Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information	Héraklion	2005	8,4	8,3	44	44
Agence ferroviaire européenne	Valenciennes	2006	18	16,6	116	116
Centre européen de prévention et de contrôle des maladies	Stockholm	2005	40,6	28,9	130	90
Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures	Varsovie	2006	71,2	42,2	94	49
Autorité européenne de surveillance GNSS	Bruxelles ⁽²⁾	2006	10,5	7,0	50	39
Agence communautaire de contrôle des pêches	Vigo	2007	9,5	5,0	47	38
Agence européenne des produits chimiques ⁽³⁾	Helsinki	2008	66,4	—	220	—
Agences exécutives						
Agence exécutive pour la compétitivité et l'innovation	Bruxelles	2006	11,5	6,9	36	35
Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture»	Bruxelles	2006	38,2	36,0	92	83
Agence exécutive pour la santé et les consommateurs ⁽⁴⁾	Luxembourg	2007	4,4	4,1	42	28
Agence exécutive pour le réseau transeuropéen de transport ⁽³⁾	Bruxelles	2008	5,2	—	32	2
Total			1 488,5	1 243,5	4 155,5	3 626,5

⁽¹⁾ Crédits de paiement.⁽²⁾ Siège provisoire.⁽³⁾ Agence ayant obtenu son indépendance financière en 2008.⁽⁴⁾ Dénommée Agence exécutive pour le programme de santé publique jusqu'en mai 2008.

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⁾	
		2008	2007	2008	2007	2008	2007
Bureau	Belgique	9,2	9,3	7,0	7,5	—	—
Luxembourg I	Luxembourg	37,4	35,1	22,8	21,1	3 437	3 376
Luxembourg II	Luxembourg	7,0	7,0	3,4	2,9	888	897
Bruxelles I Uccle	Belgique	32,1	30,4	22,7	21,0	3 057	3 045
Bruxelles II (Woluwe)	Belgique	31,5	29,3	21,5	19,2	2 904	2 893
Bruxelles III (Ixelles)	Belgique	29,1	26,2	19,8	16,7	2 649	2 621
Bruxelles IV	Belgique	5,5	2,4	3,4	1,8	438	172
Mol	Belgique	11,3	11,2	6,0	6,0	718	657
Varese	Italie	18,7	17,9	9,3	8,8	1 341	1 317
Karlsruhe	Allemagne	12,9	11,9	2,4	3,5	979	1 001
Munich	Allemagne	19,5	18,9	0,6	0,4	1 756	1 666
Francfort	Allemagne	10,6	10,3	3,9	3,8	1 053	978
Alicante	Espagne	11,9	11,3	5,2	4,2	1 029	1 017
Bergen	Pays-Bas	9,8	9,8	5,1	4,6	565	554
Culham	Royaume-Uni	11,4	11,1	5,7	5,9	835	827
Total		258,0	242,1	138,9	127,4	21 649	21 021

(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 2008.

(³) Source: Rapport annuel relatif à l'exercice 2008 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

PARTIE 1: PRINCIPAUX RÉSULTATS DES TESTS DES OPÉRATIONS PAR

1.1 — Taille de l'échantillon

Exercice	Nombre d'opérations testées
2008	57
2007	56

1.2 — Composition de l'échantillon

Proportion d'opérations testées, par type	2008				2007
	Dépenses liées au personnel des institutions	Dépenses liées aux immeubles	Autres dépenses	Total	
Paielements finals/intermédiaires	55	19	26	100	100
Avances	0	0	0	0	0
Total	55	19	26	100	100

PARTIE 2: ÉVALUATION GLOBALE DES SYSTÈMES DE CONTRÔLE ET DE SURVEILLANCE

2.1 — Évaluation d'une sélection de systèmes de contrôle et de surveillance

Évaluation globale	2008	2007

Légende:

	Efficace
	Partiellement efficace
	Inefficace
s.o.	Sans objet: ne s'applique pas ou n'a pas été évalué

Observation de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse de l'institution
Facteur de multiplication applicable aux traitements			
Rapport annuel relatif à l'exercice 2007, points 11.7 à 11.11: Le Parlement et le Comité économique et social européen n'appliquent pas les dispositions statutaires relatives au facteur de multiplication de la même manière que les autres institutions. Cela s'est traduit par l'octroi à leur personnel d'un avantage financier dont ne bénéficie pas celui des autres institutions, ainsi que par des dépenses supérieures.	Le Parlement et le Comité économique et social européen continuent d'appliquer leur pratique actuelle dans l'attente des arrêts définitifs de la Cour de justice dans les actions intentées à cet égard par des membres du personnel des institutions.	La Cour des comptes examinera les suites données aux arrêts de la Cour de justice.	Réponses du Parlement européen <i>Le Parlement européen partage pleinement l'approche prudente définie par la Cour et va poursuivre son étude du fond de la question.</i>
Remboursement des frais d'hébergement exposés en mission			
Rapports annuels relatifs aux exercices 2004 à 2007, en dernier lieu annexe 11.2 du rapport 2007: 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.	Le Bureau du Parlement a réitéré son soutien au système de remboursement forfaitaire en vigueur, tout en marquant son accord sur une modification du système. Il s'ensuit que le Parlement continue à rembourser les frais d'hébergement sur une base forfaitaire pour les demandes relatives à des nuitées passées à Luxembourg, Strasbourg et Bruxelles.	Le Parlement devrait veiller à ce que les frais d'hébergement exposés en mission soient remboursés conformément aux dispositions statutaires.	Réponses du Parlement européen <i>Le Parlement avait indiqué dans le cadre de la procédure de déclaration d'assurance de 2007 qu'il modifierait certains aspects de sa réglementation relative aux missions, à la suite d'un rapport de l'auditeur interne de l'institution.</i> <i>Si le Bureau du Parlement, compte tenu des difficultés propres à l'institution (au sujet desquelles l'attention de la Cour avait été attirée dans les réponses précédentes), a réaffirmé qu'il continue à être favorable à un système forfaitaire, le fonctionnement de ce système a été modifié.</i> <i>À la suite d'une modification apportée à la réglementation interne en la matière, à compter du 1^{er} septembre 2008, seules les nuitées comprises entre des périodes de travail dûment certifiées peuvent faire l'objet d'une demande de remboursement sur une base forfaitaire.</i> <i>En outre, au printemps 2009, de nouvelles modalités d'application et de nouvelles règles internes ont été établies, afin de clarifier la situation.</i> <i>Cet ensemble de règles doit entrer en vigueur au début du mois de septembre 2009.</i>

Observation de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse de l'institution
			Réponses du Parlement européen Enfin, dans le contexte du budget 2010, le commentaire budgétaire relatif au poste 3000 «Frais de mission du personnel» a été modifié. Le poste budgétaire 3000 s'intitulera dorénavant «Frais de missions et de déplacement entre les trois lieux de travail du personnel» tandis que le commentaire prévoit explicitement que les crédits sont destinés à couvrir les dépenses liées aux déplacements du personnel de l'institution, des experts nationaux détachés ou des stagiaires entre le lieu d'affectation et l'un des trois lieux de travail du Parlement européen (Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg) et aux missions vers tout autre lieu que les trois lieux de travail, posant ainsi la base budgétaire de la réglementation que le Parlement applique pour les déplacements entre les trois lieux de travail. À terme, le Parlement a l'intention de proposer des changements au statut des fonctionnaires afin d'assurer que la spécificité des déplacements entre les trois lieux de travail soit opportunément distinguée des missions normales.
Indemnités d'assistance aux membres du Parlement européen			
Rapport annuel relatif à l'exercice 2006, points 10.10 à 10.12, et annexe 11.2 du rapport 2007: Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2006, la Cour a estimé que les documents disponibles étaient insuffisants pour attester que les membres du Parlement européen ont réellement utilisé les services d'assistants et que les fonctions ou services mentionnés dans les contrats signés par les membres avaient 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.	À partir de la nouvelle législature du Parlement européen, qui débute en 2009, l'assistance aux membres sera assurée par des assistants parlementaires accrédités, choisis par les membres du Parlement européen et recrutés par ce dernier, ainsi que par des agents locaux recrutés par les membres. Le règlement (CE) n° 160/2009 du Conseil (JO L 55 du 27.2.2009, p. 1) a modifié le régime applicable aux autres agents des Communautés européennes et créé une catégorie d'assistants parlementaires accrédités, qui seront recrutés à partir de la nouvelle mandature du Parlement européen. Ils seront choisis par les membres du Parlement européen, employés par ce dernier et rémunérés selon une grille de traitements standard. Ils seront en poste dans les locaux du Parlement et fourniront une assistance aux membres du Parlement auxquels ils auront été affectés.	La Cour suivra la liquidation, par le Parlement, des déclarations de dépenses transmises par ses membres relatives aux exercices 2004 à 2007. S'agissant de l'exercice 2008, le Parlement devrait procéder à la liquidation de toutes les déclarations de dépenses, y compris l'examen des factures originales.	Réponses du Parlement européen L'exercice de régularisation concernant les dépenses relatives aux indemnités d'assistance parlementaire payées en 2004 et 2006 est achevé. Il reste un dossier en cours pour chacun des exercices 2005 et 2007, pour un montant d'environ 10 000 EUR (moins de 0,1 % des dépenses totales). En ce qui concerne plus particulièrement le dossier encore en cours pour 2005, les services du PE attendent le remboursement d'un montant payé en excès à l'administration belge de la sécurité sociale. Le dossier relatif à 2007 fait l'objet d'un contentieux et est actuellement traité par le service juridique.

Observation de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse de l'institution
Selon les règles modifiées du Bureau de décembre 2006, 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. Ces nouvelles règles sont d'application pour les législatures à compter de juillet 2004. Dans le rapport annuel relatif à l'exercice 2007, il était recommandé que le Parlement renforce 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.	Les modalités d'exécution relatives aux assistants locaux recrutés par des députés pour la nouvelle législature parlementaire ont été adoptées par le Bureau du Parlement le 7 juillet 2008. Le recours à des tiers payants par les membres du Parlement devient obligatoire, des paiements aux membres de la famille de députés sont exclus et les tiers payants sont tenus de présenter des déclarations de dépenses annuelles pour le 30 mars de l'année suivante. L'administration du Parlement s'est procuré plus de 98 % des déclarations de dépenses et des relevés des montants facturés pour 2004 et 2005, plus de 99 % pour 2006 et 2007 et 87 % pour 2008. Les services du Parlement achèvent encore de rassembler les déclarations de dépenses relatives à l'exercice 2008. En 2008, le Parlement a procédé à des contrôles a posteriori aléatoires sur des déclarations transmises par les membres et relatives à des paiements effectués en 2007, ainsi que sur les procédures internes appliquées par ses services pour traiter correctement ces déclarations. Dans quelques cas seulement, ces contrôles comportaient un examen des factures que les députés avaient en leur possession à l'appui des déclarations simplifiées.		Réponses du Parlement européen Dès lors qu'il existait un doute quant aux informations fournies, les services ont demandé aux députés des explications précises, y compris la présentation de factures et bordereaux. Dans les cas où des erreurs formelles ont été détectées, où il a été établi que les indemnités avaient été utilisées à mauvais escient ou lorsque des doutes persistaient, les députés ont été priés de rembourser les sommes reçues. Dans certains cas, l'OLAF a également été saisi. Concernant l'exercice 2008, le Parlement a jugé opportun de maintenir le dispositif de vérification qui a permis d'obtenir des résultats remarquables pour les exercices 2004 à 2007. Par ailleurs, la mise en place du nouveau système d'assistance parlementaire requiert toutes les ressources disponibles, ce qui aurait rendu inopportun, voir contreproductif, un changement des modalités pour 2008. Dès le début de la nouvelle législature, le 14 juillet 2009, le système régissant les indemnités d'assistance parlementaire a en effet fait l'objet d'une refonte, afin de distinguer deux catégories d'assistants. En vertu de ces nouvelles règles, les assistants accrédités (travaillant dans les locaux du Parlement) seront soumis au même statut que les autres agents de l'institution. Ils seront employés en vertu de contrats conclus avec le Parlement et seront soumis aux mêmes procédures de paiement que les autres agents travaillant pour l'institution. Cela permettra d'alléger la fourniture des documents de régularisation. Les assistants locaux, qui exerceront leurs activités dans l'État membre d'élection du député, continueront à conclure des contrats de droit privé avec les députés, qui seront régis par la législation nationale applicable. Toutefois, la nouvelle réglementation dispose que tous les contrats seront désormais obligatoirement gérés par un tiers payant dûment mandaté. En outre, les prestataires de services indépendants seront désormais payés uniquement sur présentation de factures ou de notes d'honoraires, dont le tiers payant devra certifier la conformité avec le droit national applicable, avant qu'elles soient soumises aux services du Parlement pour paiement. En conséquence, ce nouveau cadre juridique est censé assurer un respect correct des règles et principes en la matière et va à maints égards au-delà d'une procédure de contrôle a posteriori, qui est par définition limitée à une sélection aléatoire de cas. Au contraire, l'application générale de la nouvelle procédure, qui est plus contraignante en début de cycle de paiement, apportera les meilleures garanties de transparence, de légalité et de gestion financière saine des indemnités d'assistance parlementaire.

Observation de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse de l'institution
			Réponses du Parlement européen <i>Il convient de se féliciter du nouveau cadre établi, qui constitue une avancée notable en vue de développer et d'améliorer les garanties en place et de parvenir aux objectifs susmentionnés, tout en évitant un excès de tracasseries administratives et de bureaucratie.</i>
Fonds de pension complémentaire pour les membres du Parlement européen			
Rapport annuel relatif à l'exercice 2006, tableau 10.2, et annexe 11.2 du rapport relatif à l'exercice 2007: 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.	Au 31 décembre 2008, le fonds accusait un déficit actuariel de 121 844 000 euros. À la même date, les administrateurs du fonds ont estimé à 276 984 000 euros les prestations restant à payer aux affiliés au régime. En mars 2009, le service juridique du Parlement a émis un avis concernant l'application du nouveau statut aux membres du Parlement, qui souligne que le Parlement est tenu de garantir les droits à pension acquis. Compte tenu de ce qui précède, le Bureau a pris différentes décisions lors de sa réunion du 1^{er} avril 2009: a) relèvement de l'âge de la retraite à 63 ans (au lieu de 60 actuellement), sous réserve de mesures transitoires; b) suppression de la possibilité de bénéficier d'une pension réduite à partir de 50 ans; c) suppression de la possibilité de bénéficier d'une somme forfaitaire équivalant à 25 % des droits à pension.	Les engagements du Parlement apparaissent dans les états financiers au 31 décembre 2008, comme la Cour l'a recommandé dans son avis n° 5/99 (point 1.23). Il conviendrait d'effectuer une nouvelle étude actuarielle afin d'évaluer l'impact des décisions prises par le Bureau du Parlement concernant les mesures applicables aux affiliés au régime. Le Parlement devrait préciser son rôle dans la gestion et le contrôle des actifs du fonds.	Réponses du Parlement européen <i>Les engagements du Parlement apparaîtront dans les états financiers au 31 décembre 2008.</i> <i>Le Parlement commandera une nouvelle étude actuarielle indépendante afin d'évaluer l'impact des décisions prises par le Bureau du Parlement lors de sa réunion du 1^{er} avril 2009 et les conséquences de l'entrée en vigueur du statut des députés. Cette étude servira notamment à fournir l'estimation des engagements du Parlement, qui doivent être reflétés dans son bilan annuel.</i> <i>Le rôle du Parlement européen dans la gestion et le contrôle des actifs du fonds est conditionné par le cadre juridique actuel régissant les organes indépendants du fonds. Il convient en outre de souligner qu'à la suite du dépôt d'une plainte devant la Cour par certains membres du fonds, la question est sub judice. Il n'est donc pas opportun d'adopter des mesures en la matière tant que l'affaire est pendante devant la Cour.</i> <i>Néanmoins, le président du Parlement européen, par une lettre du 4 mai 2009, a officiellement demandé au président du fonds de garantir une stratégie d'investissement prudente, afin de préserver les intérêts du Parlement.</i>

Observation de la Cour	Mesures prises	Analyse de la Cour	Réponse de l'institution
Suivi des allocations familiales par la Commission			
Rapports annuels relatifs aux exercices 2005, point 10.12, 2006, tableau 10.2, et 2007, annexe 11.2: 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 leur première déclaration. 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.	Depuis septembre 2008, un employé administratif est affecté à temps plein au contrôle des droits aux allocations de foyer pour les agents sans enfants. Cette mesure a permis de recouvrer 88 000 euros en 2008. Toutefois, il n'y avait toujours aucun élément attestant que 926 des 2 001 agents de la Commission concernés en poste à Bruxelles en 2008 avaient été invités à confirmer ou mettre à jour leur première déclaration. Les contrôles relatifs à la perception d'allocations pour enfant à charge payées au niveau national ont continué d'être insuffisants en 2008.	La Commission devrait poursuivre ces contrôles. La Commission devrait prendre des mesures complémentaires pour vérifier les cas de cette nature.	Réponses de la Commission <i>Le PMO est en train de concevoir, sur la base d'une analyse de risques, une stratégie de contrôle ex ante et ex post performante (au sens de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité) pour tous les droits liés à l'entrée en service et pour toutes les allocations familiales.</i> <i>L'établissement d'une stratégie de contrôle pour les allocations familiales perçues par ailleurs en fera partie.</i> <i>Le contrôle des allocations de foyer des agents avec conjoint mais sans enfants à charge continue.</i>
Versement des rémunérations (PMO)			
Rapport annuel relatif à l'exercice 2007, point 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. Les recouvrements étaient toujours en cours en 2008.	Dans la plupart des cas, la Commission a recouvré les montants indûment versés.	La Commission devrait mettre en place des contrôles ex ante plus efficaces afin d'éviter le risque que des montants indus soient versés à des agents ayant quitté l'institution.	Réponses de la Commission <i>L'erreur de paiement a été provoquée par une fausse correction en amont de la NAP le 29 décembre, jour du calcul du traitement définitif, au moment où les contrôles ex ante sur les données modifiées étaient déjà clos. À la suite de cet incident, le PMO a rappelé à plusieurs reprises le respect des procédures convenues aux services responsables de l'alimentation de la NAP, afin d'éviter le paiement de montants indus.</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 (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, Euratom 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).

— les crédits de paiement permettent de financer les dépenses découlant d'engagements contractés au cours de l'exercice et des exercices antérieurs;

b) les crédits non dissociés (CND) permettent d'assurer l'engagement et le paiement des dépenses relatives à des actions annuelles au cours de chaque exercice.

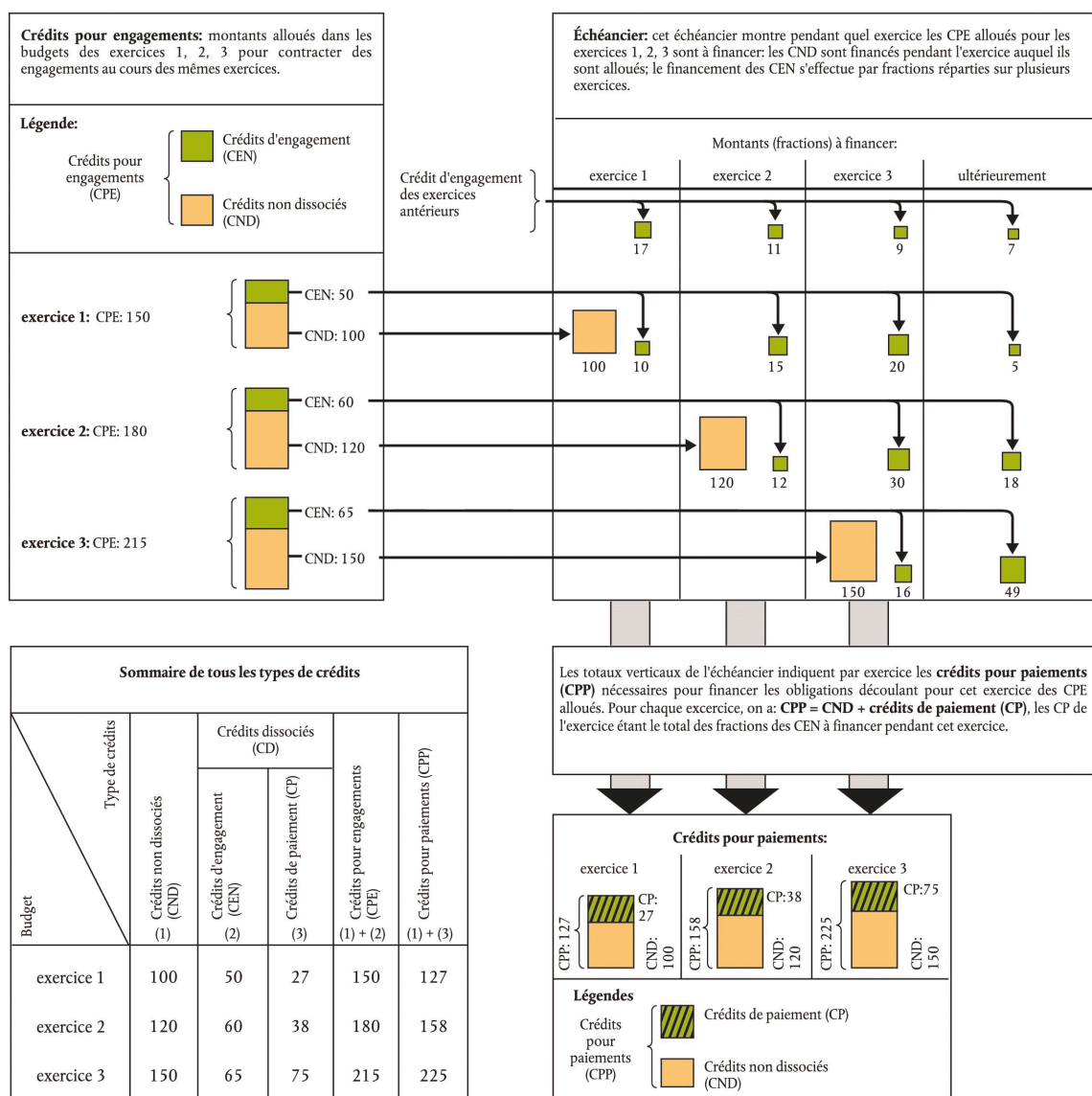
Par conséquent, il est important d'établir les deux totaux suivants pour chaque exercice:

a) le total des crédits pour engagements (CPE) ⁽⁵⁾ = crédits non dissociés (CND) + crédits d'engagement (CEN) ⁽⁵⁾;

b) le total des crédits pour paiements (CPP) ⁽⁵⁾ = crédits non dissociés (CND) + crédits de paiement (CP) ⁽⁵⁾.

Les recettes budgétaires servent à couvrir les crédits pour paiements. Les crédits d'engagement n'ont pas à être couverts par des recettes.

Le schéma simplifié figurant ci-après (montants fictifs) montre l'incidence de ces types de crédits sur chaque exercice.



⁽⁵⁾ Il est important de noter la différence entre «crédits pour engagements» et «crédits d'engagement» ainsi qu'entre «crédits pour paiements» et «crédits de paiement». Les deux notions «crédits d'engagement» et «crédits de paiement» sont utilisées exclusivement dans le contexte des crédits dissociés.

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 la cohésion), 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 of appropriations*: 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.

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	<i>Journal officiel de l'Union européenne</i>
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 2008 ET EXÉCUTION BUDGÉTAIRE AU COURS DE L'EXERCICE 2008**

IG I	Budget 2008 — Recettes prévisionnelles et crédits pour paiements définitifs
IG II	Budget 2008 — Crédits pour engagements
IG III	Crédits pour engagements disponibles en 2008 et leur utilisation
IG IV	Crédits pour paiements disponibles en 2008 et leur utilisation
IG V	Ressources propres en 2008, par État membre
IG VI	Palements effectués en 2008, dans chaque État membre

COMPTES CONSOLIDÉS DE L'EXERCICE 2008

IG VII	Bilan consolidé
IG VIII	Compte de résultat économique consolidé

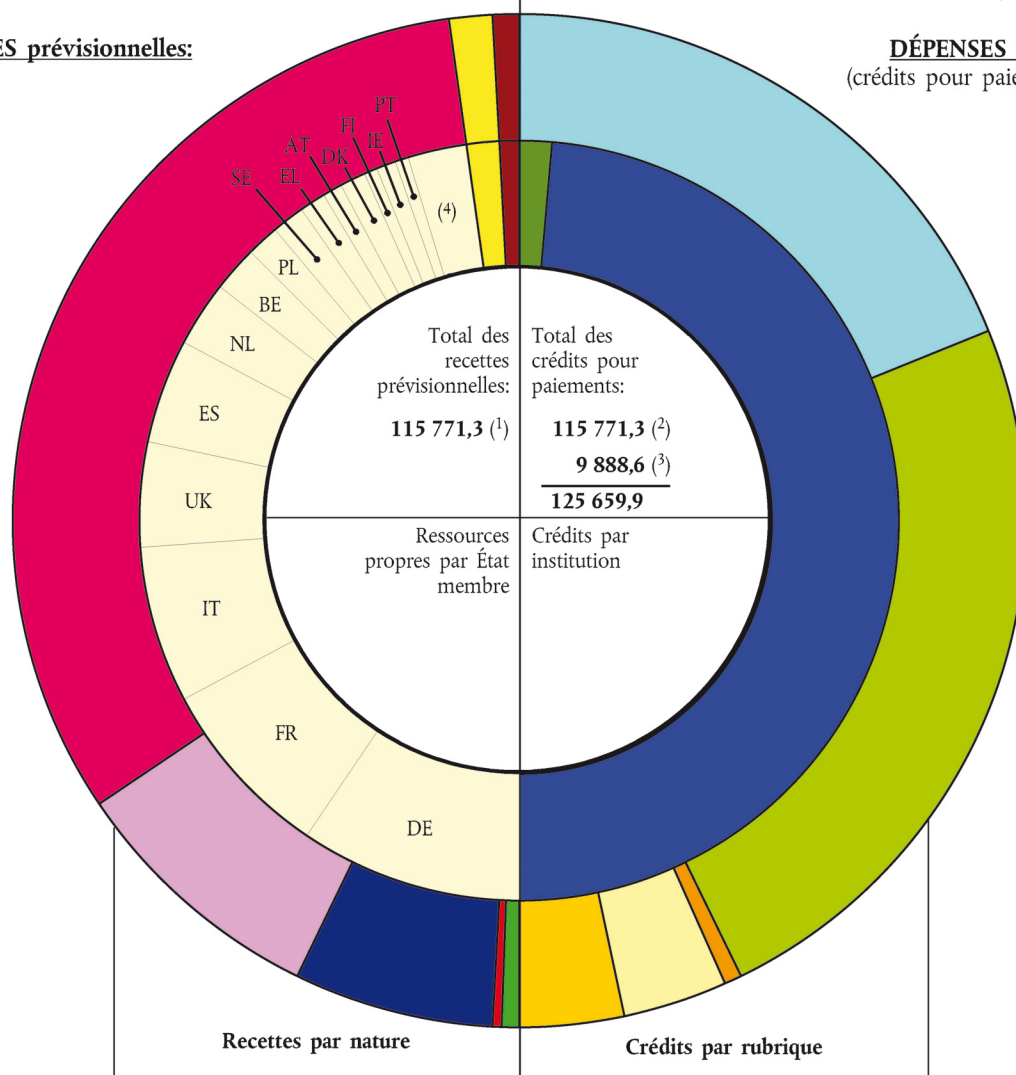
Illustration graphique I
Budget 2008 — Recettes prévisionnelles et crédits pour paiements définitifs

[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	1 282,8	(1,1 %)
Cotisations «sucre» et «isoglucose»	707,8	(0,6 %)
Droits de douane	14 945,7	(12,9 %)
Ressources propres provenant de la TVA	19 139,5	(16,5 %)
Ressources propres fondées sur le RNB	74 753,0	(64,6 %)
Autres recettes	3 288,0	(2,8 %)
Excédent disponible de l'exercice précédent	1 654,6	(1,4 %)

Légende des dépenses
Rubriques du cadre financier

1. Croissance durable	47 743,4	(38 %)
2. Préserv. et gestion ressources naturelles	59 431,4	(47,3 %)
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 533,2	(1,2 %)
4. L'UE en tant qu'acteur mondial	8 251,6	(6,6 %)
5. Administration	8 493,7	(6,8 %)
6. Compensations	206,6	(0,2 %)
Crédits à la disposition d'autres institutions	3 297,8	(2,6 %)
Crédits à la disposition de la Commission	122 362,1	(97,4 %)
dont crédits opérationnels	117 166,2	(93,2 %)

(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.

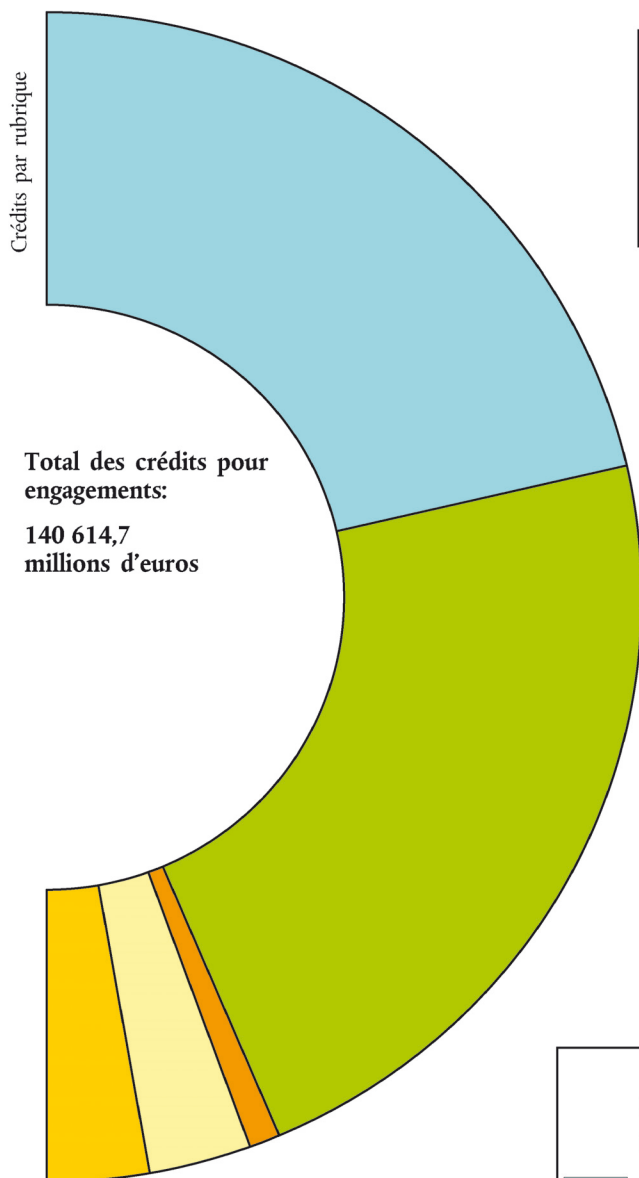
(2) Après budgets rectificatifs et virements entre lignes.

(3) Recettes affectées, crédits reconstitués, crédits reportés et réemploi.

Illustration graphique II
Budget 2008 — 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 2008, étant donné que les crédits d'engagement comprennent également des montants qui seront financés par des recettes budgétaires d'exercices ultérieurs.

Légende des dépenses

Rubriques du cadre financier:

	1. Croissance durable	59 879,3	(42,6 %)
	2. Préserv. et gestion des ressources naturelles	63 037,9	(44,8 %)
	3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 722,2	(1,2 %)
	4. L'UE en tant qu'acteur mondial	7 973,3	(5,7 %)
	5. Administration	7 795,4	(5,5 %)
	6. Compensations	206,6	(0,1 %)

Illustration graphique III
Crédits pour engagements disponibles en 2008 et leur utilisation

(millions d'euros et %)

Sections (Sec.) et titres (T) correspondant à la nomenclature budgétaire 2008 et aux rubriques du cadre financier	Cadre financier	Crédits définitifs		Utilisation des crédits					
		Montant (1)	Taux (%)	Engag. contractés	Taux d'utilisation (%)	Reports à 2009 (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)		1 556,2		1 472,3	94,6	41,6	2,7	42,2	2,7
II Conseil (Sec. II)		743,3		693,8	93,3	34,6	4,6	15,0	2,0
III Commission (Sec. III) (3)		137 660,0		131 748,3	95,7	5 062,0	3,7	849,7	0,6
III.1 Affaires économiques et financières (T.01)		284,4		278,8	98,0	1,3	0,5	4,2	1,5
III.2 Entreprises (T.02)		659,5		620,4	94,1	31,1	4,7	7,9	1,2
III.3 Concurrence (T.03)		95,8		93,7	97,8	1,5	1,6	0,6	0,6
III.4 Emploi et affaires sociales (T.04)		11 061,8		11 029,7	99,7	9,2	0,1	22,9	0,2
III.5 Agriculture et développement rural (T.05)		61 570,0		57 905,3	94,0	3 555,3	5,8	109,4	0,2
III.6 Énergie et transports (T.06)		2 894,0		2 830,2	97,8	54,7	1,9	9,2	0,3
III.7 Environnement (T.07)		425,7		394,1	92,6	17,4	4,1	14,1	3,3
III.8 Recherche (T.08)		4 646,8		4 355,4	93,7	286,7	6,2	4,7	0,1
III.9 Société de l'information et médias (T.09)		1 634,7		1 568,6	96,0	62,4	3,8	3,7	0,2
III.10 Recherche directe (T.10)		708,2		403,2	56,9	298,7	42,2	6,2	0,9
III.11 Pêche et affaires maritimes (T.11)		1 020,8		974,5	95,5	3,6	0,4	42,7	4,2
III.12 Marché intérieur (T.12)		64,0		62,7	98,1	1,0	1,5	0,3	0,4
III.13 Politique régionale (T.13)		37 335,2		37 291,1	99,9	24,9	0,1	19,3	0,1
III.14 Fiscalité et union douanière (T.14)		128,2		119,3	93,1	1,8	1,4	7,1	5,6
III.15 Éducation et culture (T.15)		1 547,9		1 432,1	92,5	108,9	7,0	6,9	0,4
III.16 Communication (T.16)		210,9		206,6	98,0	1,3	0,6	3,0	1,4
III.17 Santé et protection des consommateurs (T.17)		703,2		690,2	98,2	7,9	1,1	5,1	0,7
III.18 Espace de liberté, de sécurité et de justice (T.18)		804,7		704,2	87,5	84,3	10,5	16,2	2,0
III.19 Relations extérieures (T.19)		4 151,0		4 090,4	98,5	29,4	0,7	31,1	0,8
III.20 Commerce (T.20)		79,9		75,8	94,9	1,1	1,4	3,0	3,7
III.21 Développement et relations avec les États ACP (T.21)		1 759,1		1 402,8	79,7	352,6	20,0	3,6	0,2
III.22 Élargissement (T.22)		1 217,3		1 164,4	95,7	51,0	4,2	1,9	0,2
III.23 Aide humanitaire (T.23)		958,5		955,8	99,7	2,1	0,2	0,7	0,1
III.24 Lutte contre la fraude (T.24)		74,4		72,5	97,4	0,0	0,0	1,9	2,6
III.25 Coordination des politiques de la Commission et conseil juridique (T.25)		185,7		180,4	97,1	3,3	1,8	2,1	1,1
III.26 Administration de la Commission (T.26)		1 051,1		987,6	94,0	42,5	4,0	21,1	2,0
III.27 Budget (T.27)		274,7		265,5	96,6	1,4	0,5	7,9	2,9
III.28 Audit (T.28)		10,7		10,2	95,4	0,3	2,6	0,2	2,0
III.29 Statistiques (T.29)		135,1		124,9	92,5	2,6	1,9	7,6	5,6
III.30 Pensions (T.30)		1 080,5		1 049,5	97,1	—	—	31,0	2,9
III.31 Services linguistiques (T.31)		434,8		408,4	93,9	23,7	5,5	2,7	0,6
III.40 Réserves (T.40)		451,6		—	—	—	—	451,6	100,0
IV Cour de justice (Sec. IV)		296,6		291,3	98,2	1,6	0,6	3,7	1,2
V Cour des comptes (Sec. V)		133,3		120,8	90,7	0,3	0,2	12,1	9,1
VI Comité économique et social (Sec. VI)		118,3		113,2	95,6	0,3	0,2	4,9	4,1
VII Comité des régions (Sec. VII)		93,1		80,8	86,8	10,8	11,6	1,5	1,6
VIII Médiateur européen (Sec. VIII)		8,5		7,8	91,5	—	—	0,7	8,5
IX Contrôleur européen de la protection des données (Sec. IX)		5,3		4,6	86,1	—	—	0,7	13,9
Total général des crédits pour engagements	132 797,0	140 614,7	105,9	134 532,9	95,7	5 151,2	3,7	930,6	0,7
Cadre financier									
1 Croissance durable	57 653,0	59 879,3		58 514,2	97,7	820,5	1,4	544,6	0,9
2 Préservation et gestion des ressources naturelles	59 193,0	63 037,9		59 306,6	94,1	3 571,3	5,7	159,9	0,3
3 Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 362,0	1 722,2		1 565,5	90,9	133,3	7,7	23,5	1,4
4 L'UE en tant qu'acteur mondial	7 002,0	7 973,3		7 512,9	94,2	435,2	5,5	25,2	0,3
5 Administration	(4) 7 380,0	7 795,4		7 427,0	95,3	190,9	2,4	177,5	2,3
6 Compensations	207,0	206,6		206,6	100,0	—	—	—	—
Total général des crédits pour engagements	132 797,0	140 614,7	105,9	134 532,9	95,7	5 151,2	3,7	930,6	0,7
Total général des crédits pour paiements	129 681,0	125 659,9	96,9	116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4

(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) 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 2008, cette réduction se chiffre à 77,3 millions d'euros.

Illustration graphique IV
Crédits pour paiements disponibles en 2008 et leur utilisation

(millions d'euros et %)

Sections (Sec.) et titres (T.) correspondant à la nomenclature budgétaire 2008 et aux rubriques du cadre financier	Crédits définitifs (1)	Utilisation des crédits					
		Paiements effectués en 2008	Taux d'utilisation (%)	Reports à 2009	Taux (%)	Annulations	Taux (%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
Nomenclature budgétaire							
I Parlement (Sec. I)	1 807,4	1 488,9	82,4	244,6	13,5	74,0	4,1
II Conseil (Sec. II)	798,5	618,1	77,4	154,7	19,4	25,7	3,2
III Commission (Sec. III) (2)	122 362,1	113 827,9	93,0	6 880,1	5,6	1 654,1	1,4
III.1 Affaires économiques et financières (T.01)	358,1	285,9	79,8	17,5	4,9	54,6	15,3
III.2 Entreprises (T.02)	603,1	477,3	79,1	64,4	10,7	61,4	10,2
III.3 Concurrence (T.03)	103,6	87,4	84,4	14,4	13,9	1,7	1,6
III.4 Emploi et affaires sociales (T.04)	9 414,9	9 092,0	96,6	25,6	0,3	297,3	3,2
III.5 Agriculture et développement rural (T.05)	58 507,9	53 803,2	92,0	4 499,8	7,7	204,9	0,4
III.6 Énergie et transport (T.06)	2 168,6	1 784,5	82,3	126,7	5,8	257,4	11,9
III.7 Environnement (T.07)	319,2	263,9	82,7	25,8	8,1	29,5	9,2
III.8 Recherche (T.08)	5 146,4	4 438,5	86,2	686,1	13,3	21,8	0,4
III.9 Société de l'information et médias (T.09)	1 889,7	1 708,4	90,4	170,7	9,0	10,6	0,6
III.10 Recherche directe (T.10)	671,7	389,4	58,0	269,0	40,1	13,2	2,0
III.11 Pêche et affaires maritimes (T.11)	931,5	878,9	94,3	8,3	0,9	44,4	4,8
III.12 Marché intérieur (T.12)	69,2	58,4	84,3	8,1	11,7	2,8	4,0
III.13 Politique régionale (T.13)	27 891,2	27 674,5	99,2	195,2	0,7	21,5	0,1
III.14 Fiscalité et union douanière (T.14)	121,0	105,3	87,0	10,3	8,5	5,4	4,5
III.15 Éducation et culture (T.15)	1 554,6	1 377,7	88,6	147,2	9,5	29,7	1,9
III.16 Communication (T.16)	223,8	186,3	83,2	18,5	8,3	19,1	8,5
III.17 Santé et protection des consommateurs (T.17)	603,7	515,1	85,3	38,2	6,3	50,5	8,4
III.18 Espace de liberté, de sécurité et de justice (T.18)	549,7	444,6	80,9	19,9	3,6	85,2	15,5
III.19 Relations extérieures (T.19)	3 603,8	3 449,1	95,7	71,8	2,0	82,9	2,3
III.20 Commerce (T.20)	85,2	75,3	88,3	7,2	8,4	2,8	3,2
III.21 Développement et relations avec les États ACP (T.21)	1 400,7	1 229,0	87,7	118,5	8,5	53,2	3,8
III.22 Élargissement (T.22)	1 642,5	1 554,6	94,6	57,5	3,5	30,4	1,8
III.23 Aide humanitaire (T.23)	903,6	895,1	99,1	6,8	0,8	1,7	0,2
III.24 Lutte contre la fraude (T.24)	76,2	62,8	82,4	5,9	7,7	7,5	9,9
III.25 Coordination des politiques de la Commission et conseil juridique (T.25)	200,9	176,9	88,0	21,0	10,4	3,0	1,5
III.26 Administration de la Commission (T.26)	1 181,6	970,9	82,2	171,1	14,5	39,6	3,4
III.27 Budget (T.27)	283,7	263,4	92,8	11,7	4,1	8,6	3,0
III.28 Audit (T.28)	11,5	10,3	89,3	0,9	8,0	0,3	2,8
III.29 Statistiques (T.29)	130,3	109,6	84,1	14,5	11,2	6,2	4,8
III.30 Pensions (T.30)	1 080,5	1 049,5	97,1	—	—	31,0	2,9
III.31 Services linguistiques (T.31)	462,3	410,3	88,7	47,4	10,2	4,6	1,0
III.40 Réserves (T.40)	171,2	—	—	—	—	171,2	100,0
IV Cour de justice (Sec. IV)	309,6	288,5	93,2	16,3	5,3	4,8	1,6
V Cour des comptes (Sec. V)	142,1	116,5	81,9	12,6	8,9	13,0	9,2
VI Comité économique et social (Sec. VI)	125,6	114,0	90,7	5,9	4,7	5,7	4,6
VII Comité des régions (Sec. VII)	99,2	78,7	79,3	17,6	17,8	2,9	2,9
VIII Médiateur européen (Sec. VIII)	9,1	7,7	84,6	0,6	6,7	0,8	8,7
IX Contrôleur européen de la protection des données (Sec. IX)	6,3	4,3	68,1	0,9	14,3	1,1	17,6
Total général des crédits pour paiements	125 659,9	116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4
Cadre financier							
1 Croissance durable	47 743,4	45 611,4	95,5	1 431,1	3,0	700,9	1,5
2 Préservation et gestion des ressources naturelles	59 431,4	54 812,7	92,2	4 361,1	7,3	257,7	0,4
3 Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 533,2	1 310,6	85,5	91,3	6,0	131,3	8,6
4 L'UE en tant qu'acteur mondial	8 251,6	7 310,7	88,6	527,3	6,4	413,6	5,0
5 Administration	8 493,7	7 292,5	85,9	922,5	10,9	278,8	3,3
6 Compensations	206,6	206,6	100,0	—	—	—	—
Total général des crédits pour paiements	125 659,9	116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4

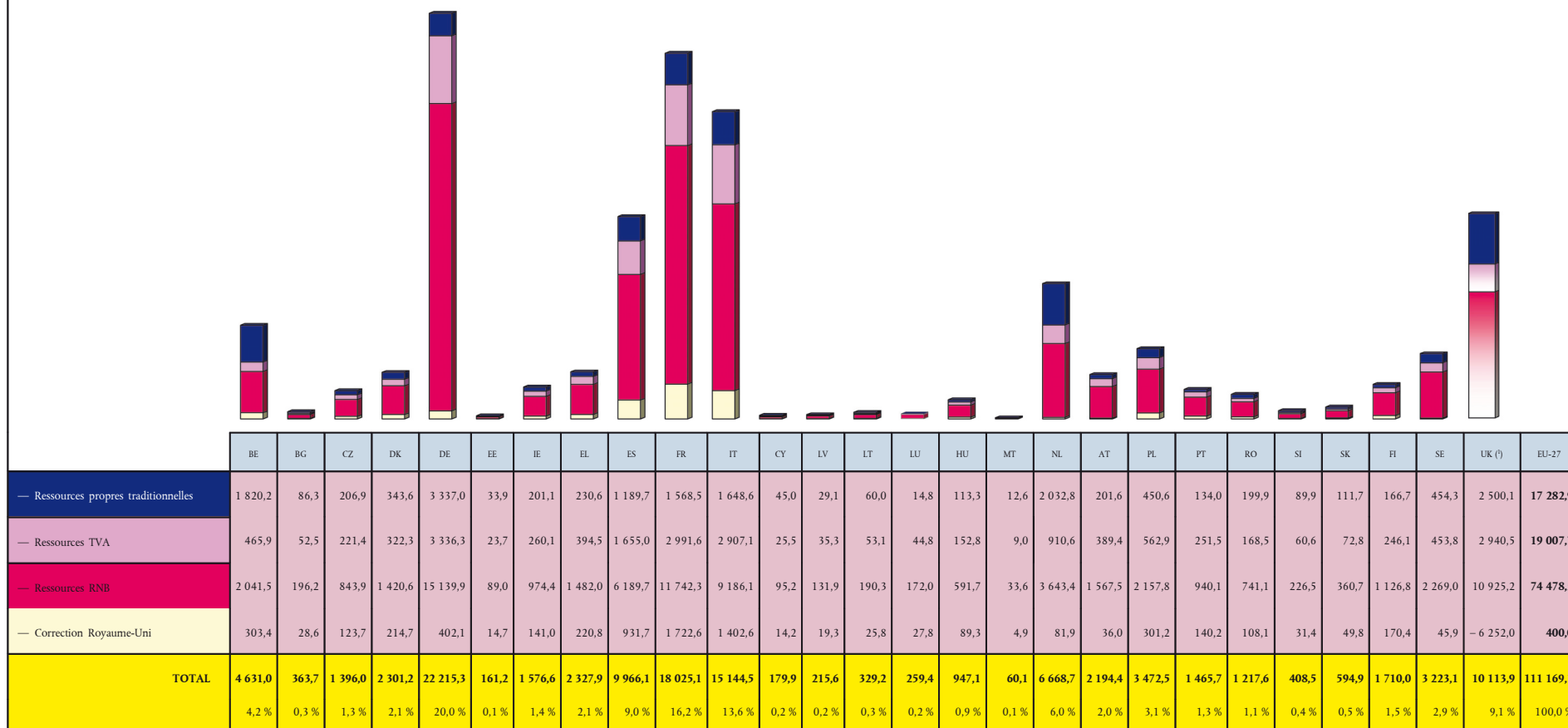
(1) Crédits budgétaires définitifs après prise en compte des virements entre lignes budgétaires, des crédits relatifs aux recettes affectées ou assimilés et des crédits reportés de l'exercice précédent.

(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 2008, par État membre

Recettes effectives

(millions d'euros et %)



(*) Pour le Royaume-Uni, une correction (6 252 millions d'euros) est appliquée au montant brut des ressources propres (16 365,9 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

Paielements effectués en 2008, dans chaque État membre ⁽¹⁾

Note: Paiements effectués en 2008 = paiements sur crédits opérationnels 2008 plus paiements sur reports de 2007.

Rubriques du cadre financier

(millions d'euros et %)

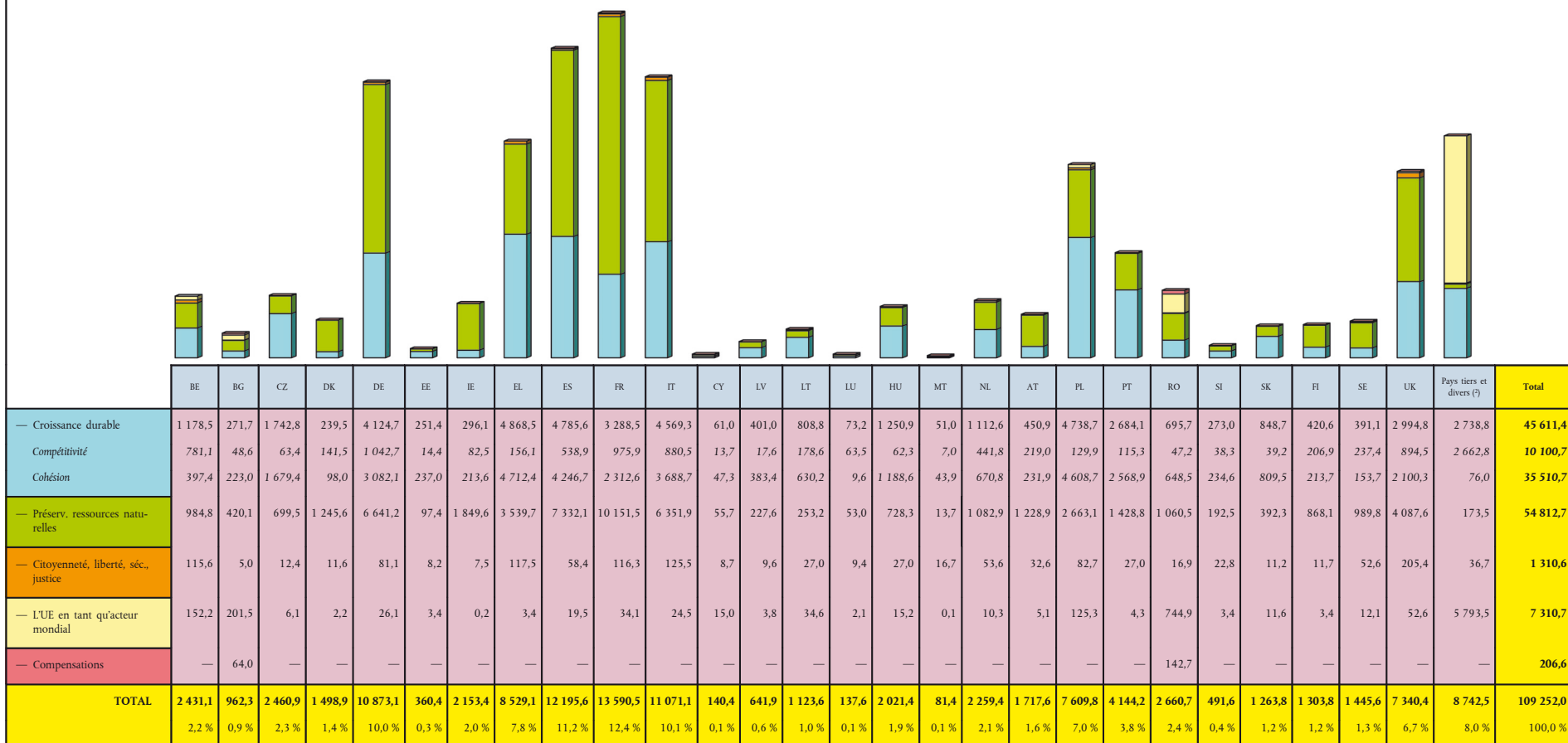
⁽¹⁾ La répartition géographique ne correspond pas aux paiements versés aux États membres, mais à la répartition des dépenses selon les données figurant dans le système comptable informatisé de la Commission ABAC.⁽²⁾ Les montants sous «Pays tiers et divers» comprennent essentiellement les dépenses liées 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)

	31.12.2008	31.12.2007
Actifs non courants:		
Immobilisations incorporelles	56	44
Immobilisations corporelles	4 881	4 523
Immobilisations financières	2 078	1 973
Prêts	3 565	1 806
Préfinancements à long terme	29 023	14 015
Créances non courantes	45	127
	39 648	22 488
Actifs courants:		
Stocks	85	88
Placements à court terme	1 553	1 420
Préfinancements à court terme	10 262	20 583
Créances courantes	11 920	12 051
Espèces et valeurs disponibles	23 724	18 756
	47 544	52 898
Total actif	87 192	75 386
Passifs non courants:		
Avantages du personnel	- 37 556	- 33 480
Provisions à long terme	- 1 341	- 1 079
Dettes financières à long terme	- 3 349	- 1 574
Autres dettes à long terme	- 2 226	- 1 989
	- 44 472	- 38 122
Passifs courants:		
Provisions à court terme	- 348	- 369
Dettes financières à court terme	- 119	- 135
Comptes créditeurs	- 89 677	- 95 380
	- 90 144	- 95 884
Total passif	- 134 616	- 134 006
Actif net	- 47 424	- 58 620
Réserves	3 115	2 806
Montants à appeler auprès des États membres:		
<i>Avantages du personnel</i>	- 37 556	- 33 480
<i>Autres montants</i>	- 12 983	- 27 946
Actif net	- 47 424	- 58 620

Illustration graphique VIII
Compte de résultat économique consolidé

(millions d'euros)

	31.12.2008	31.12.2007
Produits d'exploitation		
Ressources propres et contributions reçues	112 713	112 084
Autres produits d'exploitation	9 731	9 080
	122 444	121 164
Charges d'exploitation		
Dépenses administratives	- 7 720	- 7 120
Dépenses opérationnelles	- 97 214	- 104 682
	- 104 934	- 111 802
Excédent des activités d'exploitation	17 510	9 362
Produits des opérations financières	698	674
Charges des opérations financières	- 467	- 354
Variations du passif lié aux avantages du personnel	- 5 009	- 2 207
Part de l'excédent (déficit) net des entités associées et coentreprises	- 46	- 13
Résultat économique de l'exercice	12 686	7 462

ANNEXE II

Liste des rapports spéciaux adoptés par la Cour des comptes depuis le dernier rapport annuel:

- Rapport spécial n° 8/2008 — La conditionnalité est-elle une politique efficace?
- Rapport spécial n° 9/2008 — Efficacité du soutien de l'UE dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice pour le Belarus, la Moldavie et l'Ukraine
- Rapport spécial n° 10/2008 — L'aide au développement fournie par la CE aux services de santé en Afrique subsaharienne
- Rapport spécial n° 11/2008 — La gestion de l'aide de l'UE aux opérations de stockage public de céréales
- Rapport spécial n° 12/2008 — L'instrument structurel de préadhésion (ISPA), 2000-2006
- Rapport spécial n° 1/2009 — Les activités bancaires couvrant le bassin méditerranéen dans le cadre du programme MEDA et des protocoles antérieurs
- Rapport spécial n° 2/2009 — Le programme de santé publique de l'Union européenne (2003-2007): un moyen efficace d'améliorer la santé?
- Rapport spécial n° 3/2009 — Efficacité des dépenses relevant d'actions structurelles concernant des projets de traitement des eaux résiduaires pour les périodes de programmation 1994-1999 et 2000-2006
- Rapport spécial n° 4/2009 — La gestion, par la Commission, de la participation des acteurs non étatiques (ANE) à la coopération communautaire au développement
- Rapport spécial n° 5/2009 — La gestion de la trésorerie à la Commission
- Rapport spécial n° 6/2009 — L'aide alimentaire de l'Union européenne en faveur des personnes démunies: une évaluation des objectifs, ainsi que des moyens et des méthodes utilisés
- Rapport spécial n° 7/2009 — La gestion de la phase de développement et de validation du programme Galileo
- Rapport spécial n° 8/2009 — «Réseaux d'excellence» et «Projets intégrés» de la politique communautaire en matière de recherche: ont-ils atteint leurs objectifs?
- Rapport spécial n° 9/2009 — Efficience et efficacité des activités menées par l'Office européen de sélection du personnel en vue de la sélection des agents
- Rapport spécial n° 10/2009 relatif aux actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles
- Rapport spécial n° 11/2009 — Durabilité des projets LIFE-Nature et gestion de ceux-ci par la Commission
- Rapport spécial n° 12/2009 — Efficacité des projets de la Commission dans le domaine de la justice et des affaires intérieures pour les Balkans occidentaux
- Rapport spécial n° 13/2009 — La délégation des tâches d'exécution aux agences exécutives est-elle un choix judicieux?
- Rapport spécial n° 14/2009 — Les instruments de gestion du marché du lait et des produits laitiers ont-ils atteint leurs principaux objectifs?

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
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG
Tél. +352 4398-1
Courriel: euraud@eca.europa.eu

ou en remplissant un bon de commande électronique sur EU-Bookshop.