

**RAPPORT ANNUEL SUR LES ACTIVITÉS  
RELEVANT DES SEPTIÈME, HUITIÈME,  
NEUVIÈME ET DIXIÈME FONDS EUROPÉENS  
DE DÉVELOPPEMENT (FED)**

(2009/C 269/02)



**Rapport annuel sur les activités relevant des septième, huitième, neuvième et dixième Fonds européens de développement (FED)**

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	1-4
Chapitre I — Mise en œuvre des septième, huitième, neuvième et dixième FED	5-8
Exécution financière	5-7
Rapport annuel de la Commission sur la gestion financière des septième, huitième, neuvième et dixième Fonds européens de développement	8
Chapitre II — Déclaration d'assurance de la Cour des comptes relative aux FED	9-56
Déclaration d'assurance de la Cour des comptes relative aux septième, huitième, neuvième et dixième Fonds européens de développement (FED) pour l'exercice 2008	I-XII
Informations à l'appui de la déclaration d'assurance	9-49
Étendue et approche de l'audit	9-12
Fiabilité des comptes	13-15
Régularité des opérations	16-26
Rapport annuel d'activité et déclaration du directeur général d'EuropeAid	27-32
Efficacité des systèmes	33-49
Conclusions et recommandations	50-56

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

## INTRODUCTION

1. Les Fonds européens de développement (FED) sont le produit de conventions ou d'accords internationaux <sup>(1)</sup> entre la Communauté et ses États membres, d'une part, et des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), d'autre part, ainsi que de décisions du Conseil relatives à l'association de pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

2. La Commission est responsable et s'occupe de la gestion de la majeure partie des dépenses liées aux FED. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2003, la Banque européenne d'investissement (BEI) gère, sous sa seule responsabilité, la facilité d'investissement du FED, qui n'est pas prise en considération dans la déclaration d'assurance de la Cour ou dans la procédure de décharge par le Parlement européen <sup>(2)</sup> <sup>(3)</sup>.

3. La structure du FED est présentée au **diagramme 1**. Les FED sont gérés selon différentes modalités: la gestion centralisée, conjointe ou décentralisée <sup>(4)</sup>. Dans la gestion centralisée, la Commission gère elle-même les procédures de passation des contrats et les paiements aux bénéficiaires finals. En gestion conjointe, certaines tâches d'exécution sont confiées à des organisations internationales sous réserve que les procédures de ces organisations relatives à la comptabilité, à l'audit, au contrôle et à la passation de marchés offrent des garanties équivalentes aux normes internationalement reconnues. En gestion décentralisée, la gestion quotidienne est assurée par l'ordonnateur national <sup>(5)</sup> de chaque pays bénéficiaire et par la Commission (voir **diagramme 2**). Ils sont chargés de:

- a) vérifier régulièrement que les opérations ont été correctement mises en œuvre;
- b) prendre les mesures appropriées pour prévenir les irrégularités et le non-respect des textes législatifs et réglementaires et, le cas échéant, engager des poursuites afin de récupérer les fonds indûment versés.

<sup>(1)</sup> La première convention (Yaoundé I) date de 1964. L'accord le plus récent (Cotonou) date du 23 juin 2000 et a été révisé le 25 juin 2005.

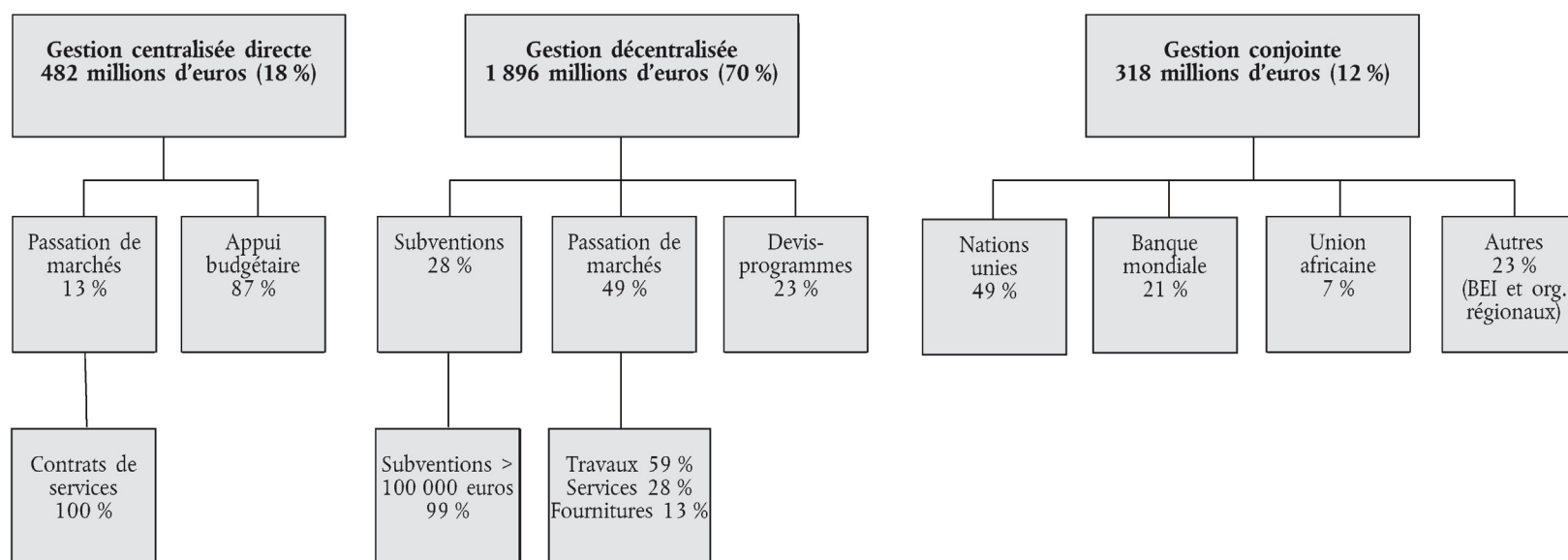
<sup>(2)</sup> Voir articles 118, 125 et 134 du règlement financier du 18 février 2008 applicable au dixième FED (JO L 78 du 19.3.2008, p. 1). Dans son avis n° 9/2007 sur cette proposition de règlement (JO C 23 du 28.1.2008), la Cour avait souligné le fait que ces dispositions réduisaient la portée des pouvoirs de décharge du Parlement européen.

<sup>(3)</sup> Un accord tripartite entre la BEI, la Commission et la Cour (article 134 du règlement financier du 18 février 2008 applicable au dixième FED susmentionné) définit les règles en matière d'audit de ces opérations par la Cour.

<sup>(4)</sup> Articles 21 à 29 du règlement financier applicable au dixième FED.

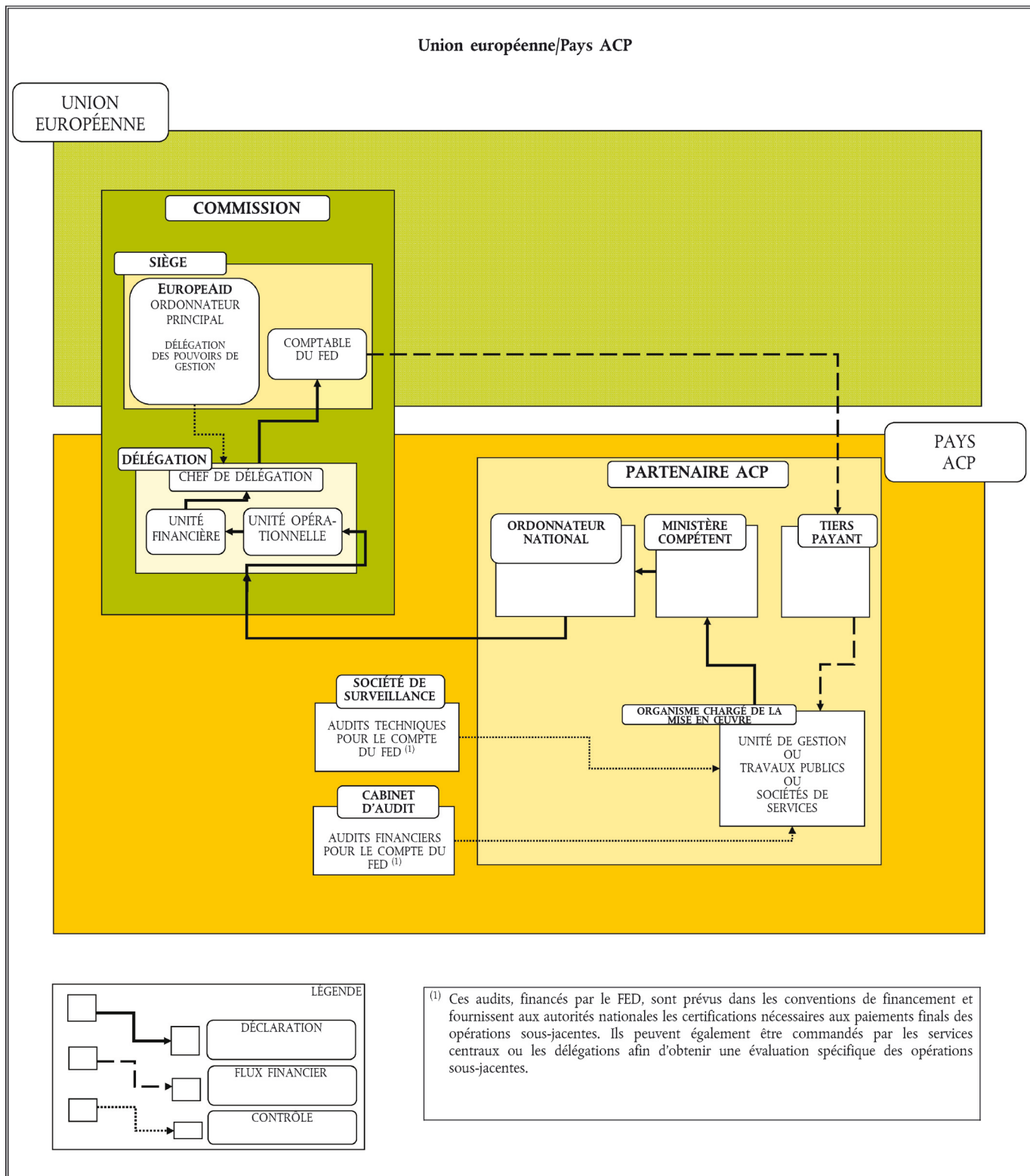
<sup>(5)</sup> Accord de Cotonou, annexe IV, article 35.

Diagramme 1 — Structure du FED (en termes de valeur contractuelle)



Source: Rapport annuel d'activité 2008 d'AIDCO (annexe 5 — Modèles de contrôle interne).

Diagramme 2 — Principe de gestion décentralisée



## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

4. Au sein de la Commission, la quasi-totalité des programmes FED sont gérés par l'Office de coopération EuropeAid (ci-après «EuropeAid»), qui est également chargé de la gestion de la plupart des dépenses relatives aux relations extérieures et au développement financées par le budget général de l'Union européenne<sup>(6)</sup>. Une faible proportion des projets FED<sup>(7)</sup> concerne l'aide humanitaire et est gérée par la direction générale de l'aide de humanitaire (DG ECHO).

## CHAPITRE I — MISE EN ŒUVRE DES SEPTIÈME, HUITIÈME, NEUVIÈME ET DIXIÈME FED

**Exécution financière**

5. En 2008, les septième, huitième, neuvième et dixième FED ont été mis en œuvre simultanément. L'ordonnateur du FED a clôturé le septième FED le 31 août 2008<sup>(8)</sup>. À la clôture, 10 381 millions d'euros avaient été payés (98,3 % des 10 559 millions d'euros alloués aux mesures d'aide). Le solde, d'un montant de 178 millions d'euros, a été transféré au neuvième FED.

6. Le dixième FED, couvrant la période de 2008 à 2013 et prévoyant une aide communautaire de 22 682 millions d'euros, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2008. 21 966 millions d'euros sont alloués aux pays ACP et 286 millions aux PTOM. Ces montants comprennent 1 500 millions d'euros et 30 millions d'euros destinés à la facilité d'investissement gérée par la BEL, pour les pays ACP et les PTOM respectivement. Enfin, 430 millions d'euros sont affectés aux dépenses de la Commission en matière de programmation et de mise en œuvre du FED.

7. Le **tableau 1** montre l'utilisation cumulée des ressources des FED gérées par la Commission et leur exécution financière. Les **graphiques I et II** présentent les ressources et les décisions cumulées, ventilées par secteur d'intervention. En 2008, les prévisions en matière d'exécution financière établies par la Commission pour les engagements globaux, les engagements individuels et les paiements ont toutes été dépassées, atteignant des niveaux records pour les engagements globaux (4 723 millions d'euros), les engagements individuels (2 649 millions d'euros) et les paiements nets (3 143 millions d'euros). Cela s'explique en partie par le fait que la mise en œuvre du dixième FED a débuté rapidement, ainsi que par la forte augmentation des opérations d'appui budgétaire, les engagements globaux et les paiements atteignant respectivement 2 583 millions d'euros et 606 millions d'euros. Les restes à payer ont augmenté de 15 %, ce qui est raisonnable si l'on considère le niveau record des engagements atteint pendant l'année. Dans le même temps, les paiements anciens et dormants restant à liquider ont diminué de 33 %.

5. *Dans le cadre de la bonne gestion financière du FED, la Commission a poursuivi ses efforts en vue de liquider les projets anciens, et le 7<sup>e</sup> FED a été clôturé comme prévu le 31 août 2008.*

7. *La performance de la Commission a été, cette année encore, exceptionnelle tant au niveau des engagements et des paiements que de la gestion des montants restant à liquider, ce qui prouve que les efforts fournis ces dernières années pour accélérer la mise en œuvre des programmes portent leurs fruits.*

<sup>(6)</sup> Voir chapitre 8 du rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2008.

<sup>(7)</sup> Représentant 0,6 % des paiements effectués en 2008.

<sup>(8)</sup> Décision PE/2008/4803 de la Commission du 29.8.2008.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Rapport annuel de la Commission sur la gestion financière des septième, huitième, neuvième et dixième Fonds européens de développement**

8. Conformément aux dispositions du règlement financier applicable au dixième FED <sup>(9)</sup>, la Commission établit chaque année un rapport sur la gestion financière des FED. La Cour estime que le rapport sur la gestion financière présente une description précise de la réalisation des objectifs opérationnels de la Commission pour l'exercice donné (notamment concernant l'exécution financière et les activités de contrôle), de la situation financière et des événements qui ont eu une incidence notable sur les activités menées en 2008.

<sup>(9)</sup> Articles 118 et 124.

Tableau 1 — Utilisation cumulée des ressources des FED au 31 décembre 2008

(en millions d'euros)

	Situation fin 2007		Exécution budgétaire au cours de l'exercice 2008					Situation fin 2008					
	Montant total	Taux d'exécution (2)	7 <sup>e</sup> FED	8 <sup>e</sup> FED	9 <sup>e</sup> FED	10 <sup>e</sup> FED	Montant total	7 <sup>e</sup> FED (clôturé)	8 <sup>e</sup> FED	9 <sup>e</sup> FED	10 <sup>e</sup> FED	Montant total (3)	Taux d'exécution (2)
<b>A — RESSOURCES (1)</b>	<b>37 328,7</b>		- 765,0	- 53,4	725,4	21 260,1	<b>21 167,1</b>	0,0	10 785,9	16 631,8	21 260,1	<b>48 677,7</b>	
<b>B — UTILISATION</b>													
<b>1. Engagements financiers</b>	<b>37 279,4</b>	99,9 %	- 765,0	- 53,4	774,7	4 766,4	<b>4 722,7</b>	0,0	10 785,8	16 631,8	4 766,4	<b>32 184,1</b>	66,1 %
<b>2. Engagements juridiques individuels</b>	<b>32 046,0</b>	85,8 %	- 699,2	54,6	3 163,2	130,4	<b>2 649,1</b>	0,0	10 539,2	14 207,4	130,4	<b>2 649,1</b>	51,1 %
<b>3. Paiements</b>	<b>26 700,0</b>	71,5 %	- 522,8	323,1	3 253,0	89,8	<b>3 143,1</b>	0,0	9 928,6	10 006,7	89,8	<b>20 025,1</b>	41,1 %
<b>C — Reste à payer (B1-B3)</b>	<b>10 579,4</b>	28,3 %						0,0	857,3	6 625,1	4 676,6	<b>12 159,0</b>	25,0 %
<b>D — Solde disponible (A-B1)</b>	<b>49,3</b>	0,1 %						0,0	0,0	0,0	16 493,7	<b>16 493,7</b>	33,9 %

(1) Dotation initiale des 7<sup>e</sup>, 8<sup>e</sup>, 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> FED, intérêts, ressources diverses et transferts des FED antérieurs.

(2) En pourcentage des ressources.

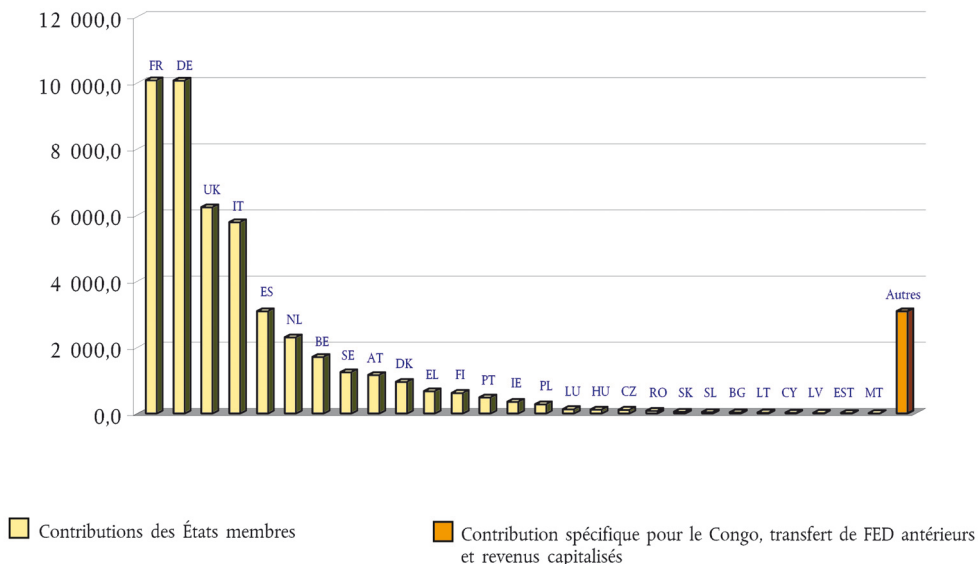
(3) Ces chiffres ne tiennent pas compte d'un montant de 9 818 millions d'euros au titre du 7<sup>e</sup> FED, clôturé en cours d'exercice.

Source: Cour des comptes, sur la base des rapports FED sur l'exécution financière et des états financiers des FED au 31 décembre 2008.

**Illustrations graphiques des huitième, neuvième et dixième FED consolidés au 31 décembre 2008**

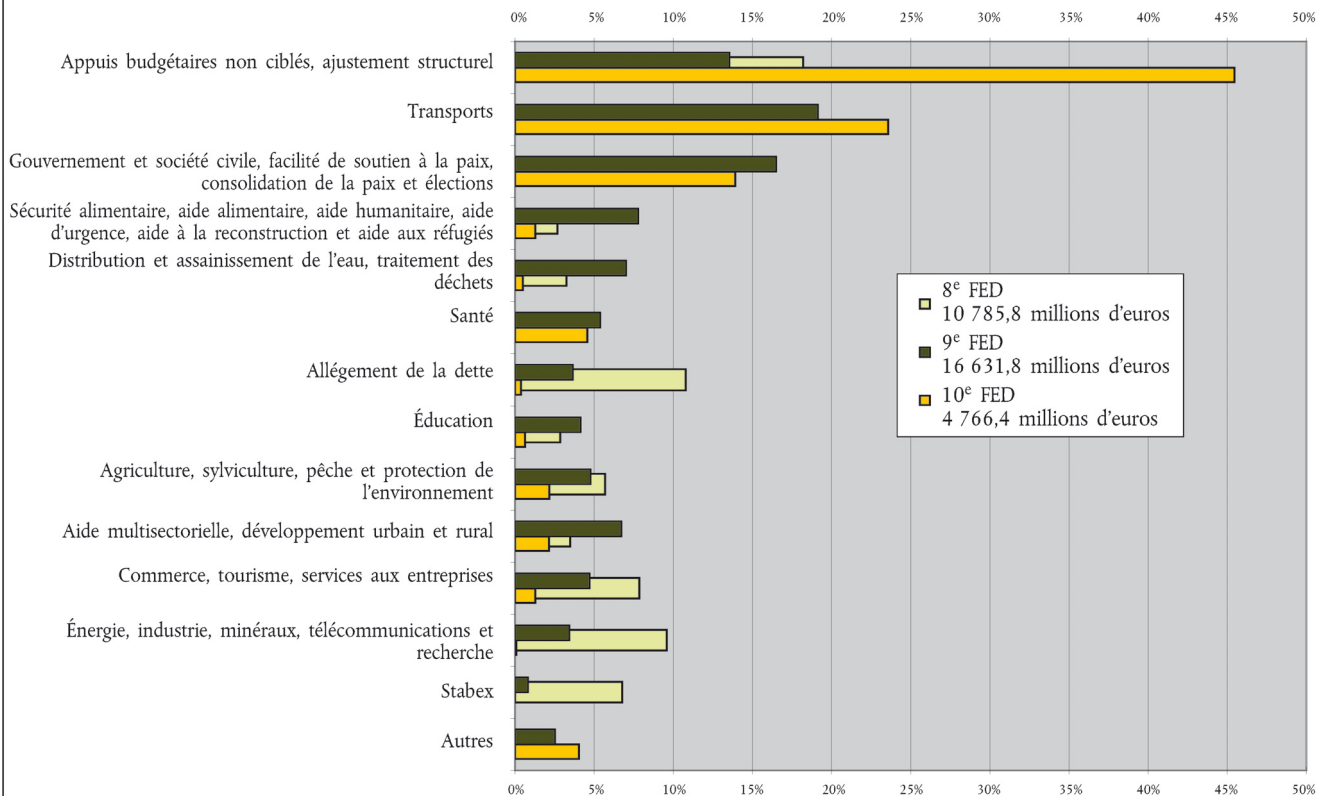
**Graphique I: Ressources cumulées**

**Total = 48 677,73 millions d'euros**



**Graphique II: Décisions cumulées**

**Total = 32 184,06 millions d'euros <sup>(1)</sup>**



Source: Cour des comptes, sur la base des données figurant dans le système comptable.

<sup>(1)</sup> La différence entre les ressources cumulées (48 677,73 millions d'euros) et les décisions cumulées (32 184,06 millions d'euros) est égale au solde disponible pouvant être alloué (16 493,67 millions d'euros).

## CHAPITRE II — DÉCLARATION D'ASSURANCE DE LA COUR DES COMPTES RELATIVE AUX FED

**Déclaration d'assurance de la Cour des comptes relative aux septième, huitième, neuvième et dixième Fonds européens de développement (FED) pour l'exercice 2008**

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

- a) les «comptes annuels définitifs des septième, huitième, neuvième et dixième FED pour l'exercice 2008», qui comprennent les états financiers consolidés <sup>(10)</sup> et les états consolidés sur l'exécution financière des septième, huitième, neuvième et dixième FED;
- b) la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes au regard du cadre juridique des FED, pour ce qui concerne la partie des ressources du FED dont la gestion financière relève de la responsabilité de la Commission <sup>(11)</sup>.

**Responsabilité de la direction**

II. Conformément aux règlements financiers applicables aux septième, huitième, neuvième et dixième FED, la direction <sup>(12)</sup> est responsable de l'établissement et de la présentation fidèle des comptes annuels définitifs des FED, ainsi que de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes:

- a) s'agissant des comptes annuels définitifs des FED, la responsabilité de la direction comprend: la conception, la mise en œuvre et le maintien d'un contrôle interne pertinent pour l'établissement et la présentation fidèle d'états financiers exempts d'inexactitudes significatives, qu'elles résultent d'une fraude ou d'une erreur; la sélection et l'application de politiques comptables appropriées, sur la base des règles comptables adoptées par le comptable des FED <sup>(13)</sup>; l'établissement d'estimations comptables raisonnables au regard de la situation du moment. La Commission approuve les comptes annuels définitifs des FED.
- b) la manière dont la direction exerce sa responsabilité en matière de légalité et de régularité des opérations sous-jacentes dépend du mode d'exécution des FED. Dans le cadre de la gestion centralisée directe, les tâches d'exécution sont accomplies par les services de la Commission. En gestion décentralisée, les tâches d'exécution sont déléguées aux pays tiers et, en gestion centralisée indirecte, à d'autres organismes. Dans le cas de la gestion conjointe, les tâches d'exécution sont partagées entre la Commission et des organisations internationales. Les tâches d'exécution doivent être conformes au principe de bonne gestion financière, ce qui implique la conception, la mise en œuvre et le maintien d'un contrôle interne efficace et efficient, comprenant entre autres une surveillance adéquate et des mesures appropriées pour prévenir les irrégularités et les fraudes, ainsi que, le cas échéant, des poursuites judiciaires en vue de recouvrer les montants indûment versés ou utilisés. Quel que soit le mode d'exécution, la Commission est responsable en dernier ressort de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes des FED.

<sup>(10)</sup> Les états financiers consolidés comprennent le bilan, le compte de résultat économique, le tableau des flux de trésorerie et le tableau des créances dues aux Fonds européens de développement. Les états financiers et les informations fournies par la BEI ne sont pas couverts par la présente déclaration d'assurance (voir note 11 de bas de page).

<sup>(11)</sup> Conformément aux dispositions de l'article 1<sup>er</sup> et de l'article 103, paragraphe 3, du règlement financier applicable au neuvième FED et des articles 2, 3, 4 et de l'article 125, paragraphe 3, du règlement financier applicable au dixième FED, la déclaration d'assurance ne couvre pas la partie des ressources des neuvième et dixième FED dont la gestion financière relève de la BEI.

<sup>(12)</sup> En ce qui concerne la Commission, il faut entendre par «direction» les membres de l'institution, les ordonnateurs délégués et subdélégués, le comptable et l'encadrement supérieur des unités financières, d'audit et de contrôle. S'agissant des États bénéficiaires, il faut entendre par «direction» les ordonnateurs nationaux, les comptables, les agents des organismes payeurs, ainsi que l'encadrement supérieur des organismes chargés de la mise en œuvre des projets.

<sup>(13)</sup> Les règles comptables adoptées par le comptable des FED sont fondées sur les normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS), publiées par la fédération internationale des experts-comptables, ou, à défaut, sur les normes comptables internationales (IAS)/normes internationales d'information financière (IFRS) publiées par l'*International Accounting Standards Board* (IASB). Conformément aux dispositions du règlement financier, les «états financiers consolidés» relatifs à l'exercice 2008 sont établis sur la base des règles comptables adoptées par le comptable des FED, qui adaptent les principes de la comptabilité d'exercice au contexte spécifique des Communautés, tandis que les états consolidés sur l'exécution des FED continuent d'être principalement fondés sur les mouvements de trésorerie.

**Responsabilité de l'auditeur**

III. La responsabilité de la Cour consiste à fournir au Parlement européen et au Conseil, sur la base de son audit, une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes, ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. La Cour a accompli ses travaux d'audit conformément aux normes internationales d'audit et aux codes d'éthique de l'IFAC et de l'INTOSAI. En vertu de ces normes, la Cour est tenue de programmer et d'effectuer ses travaux d'audit en vue d'obtenir l'assurance raisonnable que les comptes annuels définitifs des FED sont exempts d'inexactitudes significatives et que les opérations sous-jacentes sont, dans leur ensemble, légales et régulières.

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

V. La Cour n'a pas obtenu toutes les informations et toute la documentation nécessaires concernant 10 paiements effectués en faveur d'organisations internationales. Elle n'est donc pas en mesure d'exprimer une opinion sur la régularité de dépenses s'élevant à 190 millions d'euros, soit 6,7 % des dépenses annuelles.

VI. Sous réserve de la limitation mentionnée au point V, la Cour estime que les informations probantes obtenues sont suffisantes et adéquates pour étayer sa déclaration d'assurance.

**Opinion sur la fiabilité des comptes**

VII. La Cour estime que les comptes annuels définitifs des septième, huitième, neuvième et dixième FED présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière des FED 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.

VIII. Sans assortir d'une réserve l'opinion exprimée au point VII, la Cour souligne le fait que la méthode utilisée pour estimer la provision pour dépenses encourues n'est pas valable pour certains types de contrats et que la Commission a décidé d'affiner cette méthode à partir de l'exercice 2009.

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

IX. La Cour estime que les recettes et les engagements relevant des septième, huitième, neuvième et dixième Fonds européens de développement pour l'exercice clos le 31 décembre 2008 sont exempts d'erreurs significatives.

X. Sans remettre en cause l'opinion formulée au point IX, la Cour souhaite attirer l'attention sur le niveau élevé d'erreurs non quantifiables ayant affecté les engagements relatifs à l'appui budgétaire, mais qui n'ont pas été prises en considération dans le montant total estimé des erreurs.

XI. La Cour estime que les paiements effectués au titre des septième, huitième, neuvième et dixième Fonds européens de développement pour l'exercice clos le 31 décembre 2008 sont affectés par un niveau significatif d'erreur.

XII. La Cour a constaté que d'importantes améliorations avaient été apportées aux systèmes de contrôle et de surveillance de la Commission. Elle observe cependant qu'il est encore possible d'améliorer la clarté des conclusions en ce qui concerne la manière dont les résultats de certains contrôles contribuent à l'assurance du directeur général ainsi que la conception et/ou la mise en œuvre de certains systèmes. La Cour attire également l'attention sur le fait que la Commission doit poursuivre ses efforts pour justifier ses décisions relatives à l'éligibilité de l'appui budgétaire. Il faut pour cela une démonstration structurée et formelle attestant que les pays bénéficiaires disposent d'un programme de réforme pertinent.

Les 16 et 17 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*****Étendue et approche de l'audit***

9. Les observations relatives à la fiabilité des comptes des FED formulées aux points VII et VIII de la déclaration d'assurance sont fondées sur un audit des états financiers consolidés<sup>(14)</sup> et des états consolidés sur l'exécution financière des septième, huitième, neuvième et dixième FED<sup>(15)</sup>. L'audit a comporté une gamme appropriée de procédures visant à examiner, par sondage, les informations probantes ayant trait aux montants présentés et aux informations fournies. Il a également comporté une évaluation des principes comptables appliqués par les gestionnaires, des principales estimations réalisées par ces derniers ainsi que de la présentation globale des comptes consolidés.

10. Les observations concernant la régularité<sup>(16)</sup> des opérations, exposées aux points IX à XII de la déclaration d'assurance, se fondent sur les éléments ci-après:

- a) des tests de validation portant sur un échantillon représentatif de 225 éléments, correspondant à 45 engagements financiers et engagements juridiques individuels et à 180 paiements effectués par les services centraux d'EuropeAid et les délégations, dont 40 avances. Le cas échéant, les organismes chargés de la mise en œuvre et les bénéficiaires finals ont fait l'objet de contrôles sur place visant à vérifier les paiements sous-jacents déclarés dans des rapports financiers ou des déclarations de coûts;
- b) une évaluation de l'efficacité des systèmes de contrôle et de surveillance au niveau des services centraux d'EuropeAid et des délégations, y compris le suivi des principales observations formulées antérieurement dans le cadre de la déclaration d'assurance (voir **annexe 2**):
  - i) contrôles ex ante des contrats et des paiements effectués par les ordonnateurs,
  - ii) contrôle des organismes chargés de la mise en œuvre,
  - iii) audits externes,
  - iv) suivi effectué par les services centraux d'EuropeAid,
  - v) audit interne.
- c) une évaluation du rapport annuel d'activité et de la déclaration du directeur général d'EuropeAid.

<sup>(14)</sup> Voir article 122 du règlement financier du 18 février 2008 applicable au 10<sup>e</sup> FED: les états financiers comprennent le bilan financier, le compte de résultat économique, le tableau des flux de trésorerie et le tableau des créances dues au FED.

<sup>(15)</sup> Voir article 123 du règlement financier du 18 février 2008 applicable au 10<sup>e</sup> FED: les états sur l'exécution financière comprennent des tableaux décrivant les dotations, les engagements et les paiements.

<sup>(16)</sup> Dans un souci de concision, l'expression «régularité des opérations» est utilisée tout au long du rapport pour parler de «légalité et de régularité des opérations sous-jacentes».

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

11. Dans le cadre de l'audit, cinq pays ont été contrôlés sur place afin de réaliser un audit approfondi des opérations: l'Angola, la République du Congo, le Malawi, le Mozambique et la Mauritanie.

12. L'audit de la Cour a consisté en un examen des procédures en vigueur concernant la comptabilité et le suivi des ordres de recouvrement émis.

**Fiabilité des comptes**

13. Les comptes annuels de l'exercice 2008 sont les quatrièmes à avoir été établis selon les règles de la comptabilité d'exercice. La Cour a déjà indiqué dans ses précédents rapports annuels que le système comptable utilisé pour les FED ne possède pas toutes les fonctionnalités nécessaires à la production efficiente et efficace d'informations économiques selon le principe de la comptabilité d'exercice, ce qui augmente le risque d'erreurs de comptabilisation résultant du nombre très élevé d'opérations manuelles nécessaires à la conversion des éléments de comptabilité de caisse en inscriptions dans la comptabilité d'exercice. Toutefois, malgré ce risque, l'audit de la Cour a montré que les comptes annuels étaient exempts d'erreurs significatives.

14. Le nouveau système de comptabilité d'exercice ABAC FED a été mis en place en février 2009. Toutes les données opérationnelles, financières et comptables relatives aux FED ont été transférées vers ce nouveau système, ce qui devrait renforcer encore l'environnement comptable des FED.

15. Les comptes annuels comportent une provision de 2 113 millions d'euros concernant les coûts encourus pendant la période de référence, mais pour lesquels aucune facture n'a été reçue à la fin de l'exercice. Le montant de cette provision est calculé à partir d'un certain nombre d'hypothèses, dont la linéarité des dépenses liées aux contrats. Comme elle l'avait annoncé dans sa réponse au rapport annuel de la Cour sur les activités relevant des FED relatif à l'exercice 2007 <sup>(17)</sup>, la Commission a réalisé une étude qui a confirmé que cette hypothèse n'était pas valable pour certains types de contrats. Ainsi que cela est indiqué dans les notes explicatives accompagnant les comptes annuels, la Commission a décidé d'affiner sa méthode à partir de l'exercice 2009.

**Régularité des opérations**

16. Les principales caractéristiques et résultats des tests de validation fondés sur des échantillons figurent en **annexe I**.

**Recettes**

17. Il ressort de l'audit effectué par la Cour que les opérations relatives aux recettes sont exemptes d'erreurs significatives.

**Engagements relatifs aux projets**

18. Il ressort de l'audit effectué par la Cour que les engagements relatifs aux projets sont exempts d'erreurs significatives.

13. L'introduction du nouveau système comptable, en 2009, a permis de surmonter les limites du passé. Le nouveau système dispose de toutes les fonctionnalités requises pour une production efficiente et efficace d'informations selon le principe de la comptabilité d'exercice. Pour l'exercice 2008, comme pour les exercices précédents, le traitement manuel fait l'objet de contrôles rigoureux visant à réduire les risques.

15. L'étude entreprise pour vérifier la validité de la méthode utilisée pour l'estimation de la provision pour factures à recevoir a conclu que cette méthode était valable dans la grande majorité des cas. À la lumière des conclusions de l'étude, la Commission affinera la méthode pour la clôture de 2009.

<sup>(17)</sup> Point 17.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

*Engagements relatifs à l'appui budgétaire*

19. Il ressort de l'audit de la Cour que les engagements relatifs à l'appui budgétaire sont affectés par un niveau élevé d'erreurs non quantifiables. Par rapport aux années précédentes, la Cour a constaté une amélioration des évaluations effectuées par la Commission en ce qui concerne le respect des dispositions de l'accord de Cotonou; la démonstration est mieux structurée et formalisée, notamment pour ce qui concerne les contrats relatifs aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Cependant, la Cour a encore relevé de nombreux cas où la Commission n'avait pas démontré de manière structurée et formalisée que la gestion des finances publiques était suffisamment transparente, fiable et efficace (voir points 44 à 46).

*Paiements relatifs aux projets*

20. Il ressort de l'audit effectué par la Cour que les avances sont exemptes d'erreurs significatives.

21. Malgré l'intervention de la Commission destinée à faciliter la réalisation des travaux d'audit, la Cour n'a pas obtenu toutes les informations et toute la documentation nécessaires concernant 10 opérations gérées par des organisations internationales<sup>(18)</sup>. Elle n'est donc pas en mesure d'exprimer une opinion sur la régularité de ces opérations. La Cour relève que le vérificateur mandaté par la Commission pour effectuer une mission de vérification auprès de l'une de ces organisations<sup>(19)</sup> a fait état d'un problème similaire.

22. L'audit de la Cour a révélé un niveau d'erreur significatif affectant le montant des paiements contrôlés<sup>(20)</sup>. La fréquence et le type d'erreur, ainsi que l'incidence des erreurs quantifiables, sont présentés en **annexe 1 (partie 1, 1.3 et 1.4)**.

23. Les principaux types d'erreurs quantifiables détectées concernent:

- a) l'éligibilité de la dépense: dépense encourue en dehors de la période d'exécution, dépassant le budget autorisé ou relative à des éléments inéligibles,
- b) la réalité de la dépense: absence de factures ou autres pièces justificatives,
- c) l'exactitude de la dépense: erreurs de calcul.

19. La Commission se félicite que la Cour reconnaisse les résultats perceptibles produits par ses efforts soutenus et constants pour améliorer la clarté et la structure des évaluations en ce qui concerne le respect des dispositions de l'accord de Cotonou sous l'angle de l'admissibilité à l'aide budgétaire (article 61 de l'accord). La Commission met l'accent sur la poursuite du processus d'amélioration visant à éliminer tout cas d'ambiguïté dans ses évaluations, ce qui passe par l'affinement des orientations sur l'appui budgétaire, la formation et la sensibilisation à l'importance que revêt une démonstration structurée et formalisée de l'éligibilité.

Pour améliorer encore son analyse de la crédibilité des programmes des bénéficiaires en matière de réforme de la gestion des finances publiques, la Commission est en train de concevoir une méthodologie d'évaluation à l'usage des délégations.

21. La Commission appuie pleinement la Cour dans ses demandes d'informations. Elle reconnaît que pour deux organisations représentant cinq transactions, la documentation demandée a été transmise trop tard, malgré l'intervention de la Commission. Néanmoins, ces organisations sont de plus en plus disposées à coopérer. Depuis, la Commission a rappelé à ces organisations combien il importait de fournir en temps utile les informations demandées eu égard au calendrier de travail serré de la Cour.

22. La Commission a mis en place un système de contrôle fondé sur les travaux des auditeurs externes et des superviseurs, ainsi que des contrôles internes qui visent à prévenir ou détecter et corriger de nombreuses erreurs avant que les paiements ne soient effectués. Il convient toutefois de reconnaître que certaines délégations doivent travailler dans des conditions particulièrement difficiles, comme c'était le cas de la délégation en Angola, qui a fait partie de l'audit de la Cour. La Commission continue à améliorer son système de contrôle, en cherchant un juste équilibre en matière de rapport coût/efficacité qui procure une assurance raisonnable.

<sup>(18)</sup> L'Union africaine, la Banque mondiale et l'Organisation mondiale de la santé.

<sup>(19)</sup> L'Organisation mondiale de la santé.

<sup>(20)</sup> La Cour a fixé son seuil de signification à 2 %.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

24. Les erreurs non quantifiables détectées concernent principalement les garanties bancaires exigées par la réglementation, le type de contrat utilisé, la visibilité du concours du FED, l'approbation préalable des documents relatifs aux passations de marchés et les délais contractuels pour la présentation des rapports financiers.

25. La plupart des erreurs auraient dû être détectées et corrigées par les superviseurs locaux ou par les ordonnateurs avant que les paiements ne soient autorisés (voir points 33 et 34). Les cas d'absence de pièces justificatives sont en grande partie liés à la clôture d'anciens projets relevant du 7<sup>e</sup> FED en Angola, qui avaient été mis en œuvre pendant une période de conflit armé et de troubles politiques. Ce contexte difficile et le long intervalle de temps qui s'est écoulé depuis la fin des projets expliquent qu'il était extrêmement difficile pour la délégation — laquelle, en outre, n'était pas responsable de la gestion de ces projets — de récupérer toutes les pièces justificatives requises.

*Paiements relatifs à l'appui budgétaire*

26. L'audit de la Cour effectué sur les paiements relatifs à l'appui budgétaire a fait apparaître qu'ils étaient affectés par un niveau élevé d'erreurs non quantifiables. Parmi les cas relevés figurent le défaut d'éléments probants attestant que les virements de devises avaient été comptabilisés conformément aux dispositions applicables, l'évaluation par la Commission du respect des conditions effectuée sur la base de données obsolètes, ou non effectuée, l'analyse insuffisante des facteurs entravant la mise en œuvre du programme de réforme de la gestion des finances publiques ainsi que l'utilisation d'une période de référence incorrecte pour l'évaluation des résultats obtenus avec les indicateurs (voir points 44 à 46).

**Rapport annuel d'activité et déclaration du directeur général d'EuropeAid**

27. Lors de l'examen du rapport annuel d'activité et de la déclaration du directeur général d'EuropeAid concernant l'exercice 2008, la Cour a évalué dans quelle mesure ces documents présentaient une image fidèle (c'est-à-dire sans distorsions importantes) de l'efficacité des procédures en vigueur. La Cour a notamment évalué si les systèmes de contrôle et de surveillance fournissaient l'assurance nécessaire quant à la régularité des opérations.

24. À la suite des recommandations de la Cour, la Commission a pris des mesures visant à renforcer la vérification des garanties bancaires, et de nouvelles instructions sur la visibilité sont en train d'être mises au point. Les autres aspects abordés par la Cour sont très fortement liés à la mise en œuvre des projets et donc aux contraintes sur le terrain.

25. La gestion de la coopération dans des pays en situation particulièrement difficile (guerre, émeutes, etc.), comme ce fut le cas en Angola, comporte des risques spécifiques. L'ampleur du problème lié au manque de documentation constaté par la Cour en Angola ne doit en aucun cas être généralisée à l'ensemble de la gestion de la coopération ACP, comme le démontrent les excellents résultats des autres entités auditées.

26. La Commission constate que, dans un certain nombre de cas, ces erreurs non quantifiables sont dues au manque de clarté dans les conventions de financement qui avaient été élaborées avant l'adoption des orientations les plus récentes, en 2007. Les conventions de financement, qui ont été élaborées plus récemment conformément aux orientations de 2007, sont structurées de manière plus claire. Il y a lieu d'escompter que les paiements effectués sur la base de ces conventions plus récentes feront l'objet d'évaluations plus claires et entraîneront nettement moins d'erreurs. En outre, 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.

Par ailleurs, en février 2009, la Commission a révisé les circuits financiers pour les paiements relatifs à l'appui budgétaire afin de renforcer le rôle de la vérification financière dans le processus d'approbation, ce qui devrait conférer une rigueur accrue à l'évaluation des paiements et donc améliorer le respect des conditions énoncées dans les conventions de financement.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

28. Comme cela est indiqué au point 4, la mission d'EuropeAid consiste à mettre en œuvre la plupart des instruments d'aide extérieure <sup>(21)</sup> relevant du budget général de la Communauté européenne et des FED. Le rapport annuel d'activité et la déclaration n'établissent aucune distinction entre les opérations relevant du budget général et celles relevant des FED, qui présentent les mêmes risques inhérents et sont régies par des modalités de mise en œuvre similaires. Par conséquent, sauf indication contraire, les observations de la Cour relatives au rapport annuel d'activité et à la déclaration, ainsi qu'aux systèmes de contrôle et de surveillance, ont trait à l'ensemble des domaines de compétence d'EuropeAid.

29. Le rapport annuel d'activité correspond aux constatations de la Cour relatives à la mise en œuvre et aux résultats des systèmes de contrôle et de surveillance en place. Par comparaison avec les années précédentes, la Cour constate que la qualité du rapport annuel d'activité s'est sensiblement améliorée: il est mieux structuré, plus clair et plus riche en informations, notamment grâce à un recours plus fréquent aux indicateurs quantitatifs. Toutefois, les conclusions pourraient être encore plus explicites concernant la manière dont les résultats des divers contrôles contribuent à l'assurance du directeur général. Un indicateur clé permettant d'apprécier l'incidence financière des erreurs résiduelles après la mise en œuvre de tous les contrôles ex ante et ex post fournirait au directeur général une base plus solide pour déterminer si elle demeure en deçà des critères d'importance relative définis.

30. Le rapport annuel d'activité signale d'importants problèmes de personnel <sup>(22)</sup>, à savoir que le taux élevé d'agents sous contrat à court terme au sein des services centraux d'EuropeAid et la rotation qui en résulte engendreraient une perte de mémoire historique des dossiers, au détriment de la continuité et de la visibilité de la gestion opérationnelle ainsi que de l'utilisation efficiente des ressources. Le taux de vacance d'emploi au sein des délégations est présenté comme étant excessivement élevé et en hausse.

29. La Commission reconnaît que, dans le cadre de ses efforts constants visant à améliorer le système de contrôle interne global, il faut encore travailler sur l'architecture des systèmes de contrôle pour l'aide extérieure et sur la contribution de ces derniers à la déclaration d'assurance du directeur général. À cet effet, et conjointement aux travaux de la Commission sur le risque tolérable, EuropeAid lancera un réexamen de sa stratégie de contrôle en 2010.

30. La question de la rotation est liée aux contraintes imposées par la durée maximale de trois ans, qui s'applique aux agents contractuels à Bruxelles. Afin de réduire le risque de perte de la mémoire historique des dossiers en raison de la rotation, EuropeAid a mis en place un certain nombre de mesures: débriefings, notes de transmission obligatoires dans le cadre des standards de contrôle interne et supervision systématique des agents contractuels par les fonctionnaires dans la délégation.

<sup>(21)</sup> À l'exception des aides de préadhésion, de l'aide accordée aux Balkans occidentaux, de l'aide humanitaire, de l'aide macrofinancière, de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et du mécanisme de réaction rapide.

<sup>(22)</sup> Page 43.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

31. Dans son rapport annuel sur les FED relatif à l'exercice 2007, la Cour recommandait à la Commission de procéder à un examen en vue de déterminer si les services centraux d'EuropeAid et les délégations disposaient du niveau et du type de personnel nécessaires pour garantir la qualité des contrôles<sup>(23)</sup>. Elle recommandait également qu'une politique des ressources humaines soit élaborée sur la base d'une analyse des compétences et des connaissances nécessaires à la gestion de l'appui budgétaire, étant donné l'importance croissante de ce dernier<sup>(24)</sup>.

32. Le directeur général d'EuropeAid a déclaré qu'il avait obtenu l'assurance raisonnable que les procédures de contrôle mises en place donnaient les garanties nécessaires quant à la régularité des opérations, alors que l'audit de la Cour a révélé un niveau significatif d'erreur. La Cour a constaté que, même si d'importants progrès continuaient d'être accomplis, les effets de certaines mesures récentes n'étaient pas encore complètement visibles en 2008 et qu'il était encore possible d'améliorer la conception ou la mise en œuvre de certains contrôles (voir points 33 à 43). Un résumé des résultats du suivi, par la Cour, des principales observations formulées dans les déclarations d'assurance figure à l'**annexe 2**.

### **Efficacité des systèmes**

#### **Contrôles ex ante effectués par les ordonnateurs**

33. La Cour estime que les contrôles ex ante sont partiellement efficaces pour la détection et la correction d'erreurs, notamment en ce qui concerne le calcul des montants déclarés, la disponibilité des pièces justificatives requises et le respect des règles de passation de marchés. Comme cela est indiqué au point 25, les erreurs détectées en Angola sont liées à des circonstances exceptionnelles et ne remettent pas en question le système de contrôles ex ante de la délégation.

**31.** Dans le contexte d'une croissance zéro pour les postes de la Commission jusqu'en 2013, EuropeAid aborde les questions de personnel sous l'angle de trois éléments:

*Examen détaillé des besoins fondé sur l'évaluation de la charge de travail sur une base annuelle, tant pour la section «Opérations» que pour la section «Financement, contrats et audit» dans les délégations. Sélection et recrutement de personnel ayant les qualifications et les compétences requises pour répondre aux besoins, les jurys étant composés de membres de tous les services géographiques et thématiques compétents. Un vaste programme de formation répondant aux besoins actuels de la gestion de l'aide extérieure dans les délégations et au siège.*

*Les candidats aux postes en rapport avec l'appui budgétaire sont soumis à des tests et sont sélectionnés sur la base de leurs connaissances et compétences attestées en la matière. La formation en matière d'appui budgétaire dispensée sur le terrain a été renforcée, passant de 7 cours disponibles en 2006 à 14 en 2007 et à 24 en 2008. Ces cours s'ajoutent à la formation dispensée au siège, où la participation des délégations est de 40 % en moyenne. Des séminaires régionaux annuels sont également organisés pour les personnes chargées de l'appui budgétaire.*

**32.** EuropeAid 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 contrôles ex post de la Commission confirment – et contribuent à réduire davantage encore – ce niveau d'erreur résiduelle très faible, qui étaye la déclaration d'assurance du directeur général d'EuropeAid.

*Cependant, la Commission reconnaît que les effets des récentes améliorations dans l'architecture de contrôle globale n'étaient pas encore pleinement visibles en 2008 et qu'il subsiste une marge d'amélioration.*

<sup>(23)</sup> Point 55, sous b).

<sup>(24)</sup> Point 56, sous f).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Contrôle des organismes chargés de la mise en œuvre**

34. À l'instar des années précédentes, d'importantes faiblesses ont été détectées au niveau des procédures financières et des contrôles effectués par les organismes chargés de la mise en œuvre, les superviseurs et les ordonnateurs nationaux:

- a) les principales faiblesses au niveau des organismes chargés de la mise en œuvre concernaient l'existence de procédures inadéquates en matière de pièces justificatives et d'archivage, ainsi que de systèmes comptables insuffisants pour garantir l'enregistrement et la présentation correcte des dépenses;
- b) dans certains cas, la qualité des contrôles effectués par les superviseurs sur les contrats de travaux était insuffisante;
- c) le manque de capacité ou d'appropriation dans la plupart des services des ordonnateurs nationaux se traduit par des contrôles mal documentés et inefficaces.

35. En général, les délégations avaient connaissance de ces insuffisances et n'accordaient qu'une confiance limitée à ces contrôles. Elles avaient également pris des mesures appropriées pour remédier aux déficiences relevées, notamment en imposant des audits et des vérifications des dépenses avant de procéder à la clôture financière des projets, en faisant effectuer des audits techniques des contrats de travaux en cours et en fournissant une assistance technique destinée à renforcer la capacité des services des ordonnateurs nationaux. En outre, en 2008, EuropeAid a engagé des travaux visant à produire de meilleurs outils d'orientation et de communication afin de remédier aux insuffisances récurrentes constatées au niveau des bénéficiaires finals et des organismes chargés de la mise en œuvre.

**34.** *L'aide aux organisations chargées de la mise en œuvre des projets financés par le FED est déjà importante: elle comprend des orientations écrites; un site internet, EuropeAid, actualisé sur les financements et les contrats; une formation sur le terrain et des conseils sur place fournis par le personnel chargé des financements et des contrats dans les délégations. Dans la région ACP, 150 jours de formation dans le domaine des financements et des contrats et 20 formations en matière d'audit ont été proposés sur le terrain en 2008, dont 94 % ont été suivis par le personnel des ordonnateurs nationaux et des ministères techniques ainsi que par le personnel chargé des projets.*

- a) *La Commission a développé différents outils d'information et de gestion, principalement à l'attention des assistants techniques (guide spécifique) et des ONG (un séminaire s'est tenu les 23 et 24 mars 2009 avec le groupe Concorde sur ces sujets). Elle poursuit ses efforts afin de fournir prochainement une série d'outils de gestion financière à l'attention des organisations bénéficiaires.*
- b) *La Commission a mis au point des termes de référence spécifiques pour l'audit technique des infrastructures, qui sont à la disposition des délégations depuis 2009.*
- c) *Un nouveau contrat de formation a été signé en 2009 afin de garantir la continuité de la formation des services des ordonnateurs nationaux. Par ailleurs, un nombre important de programmes d'appui aux ordonnateurs nationaux ont été mis en place afin de renforcer la capacité de ceux-ci.*

**35.** *La Commission se réjouit que la Cour apprécie les mesures prises par les délégations pour pallier les faiblesses identifiées au sein des services des ordonnateurs nationaux et le travail d'appui à destination des bénéficiaires et des organismes de mise en œuvre.*

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Audits externes**

36. L'exécution, avant le paiement final, d'audits financiers et d'audits des systèmes relatifs aux projets est un élément clé des systèmes de contrôle et de surveillance d'EuropeAid<sup>(25)</sup>. Bien qu'ils n'aient pas encore été pleinement opérationnels en 2008, puisqu'il s'agissait de leur première année de mise en œuvre, le recours aux nouveaux mandats types pour environ deux tiers des audits entrepris et l'introduction d'un système d'informations de gestion pour l'audit (CRIS Audit) représentent d'importantes avancées en vue d'assurer une meilleure harmonisation des rapports produits par les auditeurs, un suivi adéquat des activités d'audit et une analyse appropriée des résultats d'audit<sup>(26)</sup>.

37. L'audit de la Cour a révélé que les délégations n'avaient pas suivi de manière systématique les orientations opérationnelles d'EuropeAid lors de l'élaboration de leur programme d'audit annuel pour 2008, que le mode de sélection des audits fondés sur une analyse des risques n'était pas clair et, partant, qu'il était difficile de savoir dans quelle mesure ces audits contribuaient à l'assurance du directeur général. EuropeAid est toutefois bien conscient de la nécessité d'apporter des améliorations à cet égard; il a privilégié le standard de contrôle interne 6 «Gestion des risques» dans son plan de gestion annuel pour 2008 et un certain nombre d'actions ont été adoptées, notamment la formation du personnel, pour assurer une mise en œuvre plus efficace de ce standard.

38. Le niveau d'exécution des programmes d'audit annuels a été faible: 56 % des audits figurant dans le programme d'audit annuel pour 2008 ont été lancés dans l'année, tandis que les autres ont été reportés, voire annulés, et 67 % des audits du programme d'audit annuel pour 2007 ont été achevés en 2008. Cela s'explique en partie par une planification insuffisante du programme d'audit annuel, par la durée du processus d'audit et par la capacité limitée des délégations en matière d'organisation et de suivi des audits.

39. Malgré les nombreux rappels des services centraux d'EuropeAid, de nombreuses délégations n'ont pas enregistré toutes leurs données dans CRIS Audit en temps utile, ce qui sape l'utilité de ce système informatique. Les orientations d'EuropeAid diffusées en novembre 2008 à l'intention des responsables des tâches d'audit visent à corriger cette déficience.

<sup>(25)</sup> Ces audits comprennent des audits relatifs à l'assurance et d'autres types de tâches, notamment des audits de conformité («quatre piliers») de la comptabilité, des contrôles internes, des audits et des procédures de passation de marchés d'organisations internationales par rapport aux normes internationalement reconnues, ainsi que les missions de vérification qui s'ensuivent.

<sup>(26)</sup> Des améliorations plus récentes, qui produiront leurs effets en 2009, concernent un processus de planification modifié pour le programme d'audit annuel et de nouvelles orientations destinées aux responsables des tâches d'audit, diffusées en novembre 2008.

36. *Le recours généralisé aux mandats types et à CRIS Audit contribuera à améliorer la cohérence dans la qualité des audits et la consolidation des résultats des audits.*

37. *Afin que la contribution des délégations au programme d'audit annuel soit plus cohérente, un format harmonisé sera obligatoire à partir du PAA 2010. L'analyse de risque prévoit un degré de flexibilité, qui est nécessaire dans un contexte d'aide extérieure complexe et en perpétuel changement. Cependant, les principes fondamentaux énoncés dans la méthodologie devront être respectés. La Commission estime que ces révisions vont accroître la transparence et la cohérence du PAA.*

38. *La Commission tient à souligner les progrès réguliers accomplis dans l'exécution des programmes d'audit annuels. En effet, 455 audits ont été menés à bien en 2008, ce qui représente une augmentation de 35 % par rapport à 2007 (337).*

*Depuis juin 2008, l'exécution du PAA est régulièrement contrôlée par le management d'EuropeAid.*

*Les services centraux d'EuropeAid continueront à aider les délégations à améliorer leur planification des 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.*

39. *2008 a été la première année d'utilisation obligatoire de CRIS Audit. Globalement, CRIS Audit a été utilisé de manière correcte. La Commission reconnaît toutefois que des progrès doivent être accomplis dans le chargement des documents en temps utile.*

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Suivi assuré par les services centraux d'EuropeAid**

40. Les audits demandés par les services centraux d'EuropeAid en vertu du contrat-cadre sont soumis à un contrôle de la qualité. EuropeAid analyse également les résultats de ces audits et assure un suivi des constatations récurrentes au niveau des bénéficiaires finals et des partenaires chargés de la mise en œuvre, comme cela est mentionné au point 35. Il a également effectué un contrôle de la qualité sur un échantillon d'audits demandés par les délégations. Aucune analyse globale des constatations et des recommandations résultant des audits demandés par les délégations n'a encore été effectuée.

41. L'introduction de CRIS Audit est un point positif. Des améliorations sont encore nécessaires pour permettre une évaluation de l'étendue de l'audit des dépenses et pour que ce système puisse être utilisé de manière plus efficace pour compiler les constatations et les recommandations, les analyser et y donner suite.

42. En 2008, les services centraux d'EuropeAid ont effectué huit missions de suivi. Ces missions, bien conçues, ont mis en relief des recommandations pertinentes visant à améliorer le contrôle interne dans les délégations contrôlées.

43. Comme la Cour l'a indiqué dans son rapport annuel sur les FED relatif à l'exercice 2007 <sup>(27)</sup>, le système de contrôle ex post transactionnel d'EuropeAid constitue un mécanisme efficace pour relever les erreurs affectant la conformité des opérations, mais il l'est moins lorsqu'il s'agit de relever des erreurs ayant une incidence sur le montant du paiement. La Cour a constaté qu'en ce qui concernait les opérations relevant du FED, la direction compétente avait accru l'étendue de ces contrôles en 2008: elle a effectué des vérifications systématiques d'un échantillon de pièces justificatives des dépenses déclarées et de l'exactitude des calculs concernant les révisions des prix. De plus, elle a instauré un suivi semestriel des actions entreprises par les délégations en réponse aux constatations résultant de ces contrôles. Ce type d'approche est susceptible d'améliorer la pertinence et l'efficacité des contrôles ex post transactionnels, tant pour ce qui concerne l'examen de la régularité des opérations que pour l'évaluation de la qualité des contrôles ex ante effectués par les ordonnateurs.

40. À partir de 2009, les services centraux d'EuropeAid vont concentrer leur examen de la qualité des rapports d'audit sur les contractants hors contrat-cadre. En outre, un certain nombre d'améliorations à intégrer dans CRIS Audit faciliteront l'analyse des constatations des auditeurs en dehors du contrat-cadre.

41. Les fonctionnalités de CRIS Audit sont constamment améliorées afin d'optimiser l'usage de la base de données.

43. En ce qui concerne les contrôles ex post transactionnels, EuropeAid cherche actuellement à déterminer si les vérifications effectuées par la direction chargée des pays ACP pourraient être étendues à d'autres régions ou activités. Cet aspect est cependant tributaire de la détermination des priorités et des contraintes en matière de ressources.

<sup>(27)</sup> Point 46.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Appui budgétaire**

44. L'accord de Cotonou stipule que l'aide budgétaire est accordée lorsque la gestion des dépenses publiques est suffisamment transparente, fiable et efficace <sup>(28)</sup>. La Commission interprète cette condition de manière dynamique <sup>(29)</sup>. Elle considère que les faiblesses qui affectent la gestion des finances publiques au moment de la décision de financement n'empêchent pas le lancement d'un programme d'aide budgétaire, à condition que soit pris l'engagement de réformer et que les réformes prévues soient jugées satisfaisantes. Le Parlement européen a mis en cause l'interprétation «dynamique», par la Commission, des critères d'éligibilité à l'appui budgétaire, en indiquant que cet appui devait être réservé aux pays qui satisfont déjà à un niveau minimal de gestion crédible des finances publiques <sup>(30)</sup>.

45. Dans ses rapports annuels sur les FED relatifs aux exercices 2006 <sup>(31)</sup> et 2007 <sup>(32)</sup>, la Cour recommandait que le respect de l'accord de Cotonou soit apprécié au regard d'exigences minimales. La Commission n'a pas accepté cette recommandation parce qu'elle estime que l'établissement de règles minimales communes uniformément applicables à tous les pays n'est pas approprié. Comme l'a indiqué le Parlement européen dans son rapport sur la décharge pour l'exercice 2007 <sup>(33)</sup>, cette approche donne à la Commission une grande latitude, qui doit être contrebalancée par un degré équivalent de transparence. Comme la Cour l'a indiqué dans son rapport spécial n° 2/2005 relatif aux aides budgétaires du FED aux pays ACP <sup>(34)</sup>, il faut donc que l'évaluation du respect des dispositions de l'accord de Cotonou soit présentée de manière structurée et formalisée.

44. La Commission a amplement justifié son mode d'évaluation de l'admissibilité à l'appui budgétaire à la suite des positions prises respectivement par la Cour et le Parlement. En particulier, la lettre du 9 janvier 2009 de M. Michel, membre de la Commission, adressée à la Cour, avec copie au Parlement européen, expose de manière détaillée le contexte de la position de la Commission. Cette lettre souligne que l'approche de la Commission s'aligne sur celle d'autres donateurs de premier plan (par exemple, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale). Parallèlement, elle note qu'une approche fondée sur des normes minimales ne serait pas compatible avec les orientations de l'OCDE sur le soutien aux réformes dans le domaine de la gestion des finances publiques, ni avec les principes de Paris et d'Accra concernant l'efficacité de l'aide.

45. La Commission comprend et accepte la demande en faveur d'une transparence encore plus grande dans le traitement de l'aide budgétaire. Dans ce contexte, elle propose de traiter de manière plus approfondie les questions d'aide budgétaire dans les rapports annuels à venir sur «les politiques communautaires en matière de développement et d'aide extérieure et sur leur mise en œuvre».

La Commission reconnaît que l'on peut apporter des améliorations en adoptant une approche plus structurée et formalisée dans l'évaluation de l'admissibilité à l'aide budgétaire, conformément à l'accord de Cotonou. La Commission est donc en train d'affiner ses orientations sur l'aide budgétaire pour renforcer son approche.

<sup>(28)</sup> Article 61, paragraphe 2, sous a).

<sup>(29)</sup> Voir points 28 et 29 du rapport spécial n° 2/2005 relatif aux aides budgétaires du FED aux pays ACP (JO C 249 du 7.10.2005).

<sup>(30)</sup> Résolution du Parlement européen du 22 avril 2008, contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget des sixième, septième, huitième et neuvième Fonds européens de développement pour l'exercice 2006, point 32 (JO L 88 du 31.3.2009).

<sup>(31)</sup> Point 55 (JO C 259 du 31.10.2007).

<sup>(32)</sup> Point 56, sous a) (JO C 286 du 10.11.2008).

<sup>(33)</sup> Résolution du Parlement européen du 23 avril 2009, contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget des septième, huitième et neuvième Fonds européens de développement pour l'exercice 2007, points 46 et 47.

<sup>(34)</sup> Point 85.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

46. Comme cela est indiqué dans le rapport annuel de la Cour relatif aux FED concernant l'exercice 2007 <sup>(35)</sup>, les conventions de financement relatives aux programmes d'appui budgétaire relevant du neuvième FED sont souvent incomplètes ou peu claires, et ne permettent donc pas de disposer d'un cadre suffisamment précis pour effectuer ce type d'évaluation structurée et formalisée. En 2008, la Cour a observé une nette amélioration concernant les conventions de financement des programmes d'appui budgétaire relevant du dixième FED. Dans certains cas, il est possible d'améliorer encore l'identification des actions prioritaires en matière de gestion des finances publiques à mettre en œuvre par le pays bénéficiaire d'une part, et celle de sources d'information permettant de vérifier le respect des conditions convenues, d'autre part.

**Audit interne**

47. La structure d'audit interne (IAC) a fonctionné efficacement et dans le respect de son objectif principal, qui consistait à fournir au directeur général une assurance concernant l'efficacité et l'efficience des processus de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance internes d'EuropeAid. Selon l'IAC, les résultats des travaux effectués en 2008 indiquent qu'il n'existe pas d'importantes déficiences systémiques susceptibles d'avoir une incidence négative sur le fonctionnement du système de contrôle interne pris dans son ensemble. La Cour attire l'attention sur le fait que l'audit de l'IAC n'a pas permis d'obtenir toutes les garanties concernant la capacité du système CRIS-FED à produire des informations opérationnelles fiables et exactes depuis janvier 2009.

48. Le service d'audit interne de la Commission (IAS) a effectué un audit conjoint avec l'IAC sur les procédures de gestion financière de la direction en charge des pays ACP, concernant ses délégations déconcentrées, et un autre audit sur les recouvrements <sup>(36)</sup>. Les constatations formulées correspondent à celles de la Cour relatives à la gestion des garanties bancaires (voir point 24), l'utilisation de CRIS-Audit (voir point 39) et le suivi centralisé des audits demandés par les délégations (voir point 40).

49. L'IAS a effectué un audit de suivi de la mise en œuvre du FAFA <sup>(37)</sup>. Il a conclu que l'environnement de contrôle devait être renforcé, tant au niveau des partenaires qu'à celui des projets, notamment par l'amélioration de la coordination et de la communication avec les organismes des Nations unies concernant les questions de vérification et d'assurance.

46. La Commission se félicite que la Cour reconnaisse les améliorations apportées aux conventions de financement récentes, qui sont plus claires. Parallèlement, elle admet pour sa part que de nouvelles améliorations sont possibles et elle affine dès lors ses orientations afin de traiter les aspects abordés par la Cour en ce qui concerne la définition de perspectives claires en matière de réforme dans le domaine de la gestion des finances publiques et du suivi des progrès dans ces domaines.

47. Lors de l'audit de l'IAC, le nouveau système CRIS était encore en phase de développement. Cependant, toutes les mesures avaient été prises pour permettre un démarrage au début de 2009. La migration vers le nouveau système CRIS/ABAC a été effectuée suivant le planning établi, et les opérations ont pu démarrer normalement au début de 2009.

49. Le rapport a reconnu les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la majorité des recommandations. La question de la vérification a été examinée lors de la 6<sup>e</sup> réunion FAFA à Bruxelles (avril 2009). Les termes de référence sont appliqués de manière systématique par la Commission lors des missions de vérification auprès des partenaires des Nations unies.

<sup>(35)</sup> Point 27.

<sup>(36)</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil: rapport annuel à l'autorité de décharge concernant les audits internes réalisés en 2008 [COM(2009) 419 final du 5.8.2009].

<sup>(37)</sup> Accord-cadre financier et administratif.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**Conclusions et recommandations**

50. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les comptes FED pour l'exercice clos au 31 décembre 2008 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière des FED ainsi que les résultats des opérations et des 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. La Cour attire l'attention sur l'observation formulée au point 15 relative aux coûts encourus.

51. En raison des circonstances décrites au point 21, la Cour n'a pas été en mesure de procéder à un audit complet de l'échantillon de 10 paiements effectués en faveur de certaines organisations internationales. En conséquence, la Cour n'est pas en mesure d'exprimer une opinion sur la régularité de cette dépense, qui s'élève à 190 millions d'euros, soit 6,7 % des dépenses annuelles.

52. Sous réserve de la limitation mentionnée au point précédent et sur la base de ses travaux d'audit, la Cour conclut que, pour l'exercice clos au 31 décembre 2008:

- a) les recettes et les engagements relevant des FED étaient exempts d'erreurs significatives;
- b) les paiements relevant des FED étaient affectés par des erreurs significatives. Le taux d'erreur le plus probable se situe entre 2 % et 5 %.

52.

- b) La Commission souligne que le taux d'erreur global a été très fortement déterminé par une délégation ayant dû travailler dans un contexte d'après-conflit.

53. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les systèmes de contrôle et de surveillance d'EuropeAid sont partiellement efficaces lorsqu'il s'agit de la régularité des paiements. *L'annexe 1, partie 2*, donne un aperçu de l'évaluation, par la Cour, des systèmes de contrôle et de surveillance d'EuropeAid <sup>(38)</sup>.

<sup>(38)</sup> En ce qui concerne l'évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance de la DG ECHO, voir le chapitre 8, «Aide extérieure, développement et élargissement», du rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2008.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

54. En 2008, EuropeAid a continué d'améliorer sensiblement ses systèmes de contrôle et de surveillance. Il a commencé à utiliser les nouveaux mandats types pour ses audits et a mis en œuvre un système d'informations de gestion, CRIS Audit, qui devrait améliorer la capacité d'EuropeAid en matière de planification et de suivi des audits, ainsi que d'analyse et de suivi des constatations et des recommandations. Le rapport annuel d'activité est mieux structuré, plus clair et plus riche en informations, notamment grâce à un recours plus fréquent aux indicateurs quantitatifs. Il serait possible de formuler des conclusions encore plus claires concernant la manière dont les résultats des divers contrôles contribuent à l'assurance du directeur général et d'élaborer un indicateur clé relatif à l'incidence financière estimative des erreurs résiduelles après la mise en œuvre de tous les contrôles ex ante et ex post.

55. EuropeAid a mis en place une stratégie de contrôle globale et poursuit ses efforts pour assurer une mise en œuvre plus efficace et plus efficiente des contrôles. Dans ce contexte, les recommandations suivantes sont à prendre en considération:

- a) il conviendrait d'améliorer les contrôles ex ante en mettant davantage l'accent sur les principaux risques;
- b) les programmes d'audit annuels devraient être établis sur la base d'une analyse des risques plus structurée et d'une évaluation plus réaliste des ressources disponibles à cet effet;
- c) la mise en œuvre des programmes annuels d'audit devrait être suivie de près tout au long de l'année, de sorte que les écarts significatifs puissent être décelés et les mesures correctrices prises en temps opportun;
- d) il conviendrait de développer les fonctionnalités de CRIS Audit afin de rendre plus efficaces et plus efficaces le suivi des activités d'audit ainsi que l'analyse et le suivi des constatations et des recommandations;

54. La Commission reconnaît que, dans le cadre de ses efforts constants visant à améliorer le système de contrôle interne global, il faut encore travailler sur l'architecture des systèmes de contrôle pour l'aide extérieure et sur la contribution de ces derniers à la déclaration d'assurance du directeur général. À cet effet, et conjointement aux travaux de la Commission sur le risque tolérable, EuropeAid lancera un réexamen de sa stratégie de contrôle en 2010.

55.

- a) Les vérifications ex ante effectuées sur chaque transaction avant qu'elle ne soit autorisée constituent le principal mécanisme d'assurance en matière de régularité. Les contrôles ex ante sont importants car ils permettent de prévenir les erreurs et d'éviter une action correctrice a posteriori. Le niveau de risque est pris en compte dans les vérifications effectuées. EuropeAid a mis en œuvre un certain nombre de mesures, notamment en ce qui concerne la formation, pour mieux prendre en considération les risques récurrents.
- b) L'analyse de risque à effectuer lors de la préparation du programme d'audit annuel prévoit un degré de flexibilité, qui est nécessaire dans un contexte d'aide extérieure complexe et en perpétuel changement. Cependant, les principes fondamentaux énoncés dans la méthodologie devront être respectés.

Dans le contexte de la préparation du PAA 2009, les délégations ont été invitées à prêter une attention particulière à la disponibilité des ressources.

- c) Depuis juin 2008, l'exécution du PAA fait régulièrement l'objet de contrôles et de présentations lors des réunions du management. La ventilation de la mise en œuvre par zone géographique et entre le siège et les délégations permet de mener des actions correctrices appropriées.
- d) CRIS Audit fait l'objet d'améliorations régulières.

Par exemple, depuis le début de 2009, chaque audit commandé est automatiquement lié à un numéro CRIS Audit, ce qui clôture le processus d'enregistrement dans CRIS Audit.

D'autres améliorations sont prévues dans les mois à venir, comme un enregistrement plus précis des constatations issues de l'audit et des dépenses inéligibles.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

e) EuropeAid devrait veiller à ce que les délégations enregistrent leurs données dans le module CRIS Audit de manière exhaustive et en temps opportun;

f) compte tenu des résultats de l'approche adoptée par la direction en charge des pays ACP, il conviendrait qu'EuropeAid examine le système de contrôle ex post transactionnel en vue d'évaluer la nécessité et la possibilité d'étendre le champ d'application de ces contrôles.

56. S'agissant de l'appui budgétaire, la Cour recommande à EuropeAid:

- a) de poursuivre ses efforts pour étayer ses décisions relatives à l'éligibilité d'un appui budgétaire au moyen d'une démonstration structurée et formelle attestant que le pays bénéficiaire dispose d'un programme de réforme crédible permettant de remédier aux déficiences dans des délais prévisibles et qu'il s'engage à le mettre en œuvre;
- b) de veiller à ce qu'à l'avenir, toutes les conventions de financement constituent un cadre de référence complet et clair permettant d'évaluer le respect des conditions de paiement.

e) Au début de 2008, le directeur général a transmis une note d'instruction demandant que les services concernés (siège et délégations) introduisent tous les audits dans CRIS Audit. Cette activité a fait l'objet d'un suivi en 2009 et les unités responsables ont régulièrement rappelé cette obligation aux responsables des tâches d'audit.

f) En ce qui concerne les contrôles ex post transactionnels, EuropeAid cherche actuellement à déterminer si les vérifications effectuées par la direction chargée des pays ACP pourraient être étendues à d'autres directions. Cet aspect est cependant tributaire de la détermination des priorités et des contraintes en matière de ressources.

56.

- a) La Commission en convient et elle est en train de réviser ses orientations de manière plus approfondie pour traiter cette question. Cette tâche devrait être achevée pour la fin de 2009. La Commission a en outre l'intention d'améliorer encore la transparence de son aide budgétaire en renforçant son activité de compte rendu.
- b) La Commission est en train de réviser ses orientations de manière plus approfondie pour traiter cette question. Cette tâche devrait être achevée pour la fin de 2009.

## ANNEXE 1

## PARTIE 1: PRINCIPAUX RÉSULTATS DES TESTS DES OPÉRATIONS PAR ÉCHANTILLONNAGE

## 1.1 — Taille de l'échantillon

Exercice	Nombre d'engagements testés	Nombre de paiements testés
2008	45	170
2007	60	148

## 1.2 — Composition de l'échantillon

Proportion d'opérations testées, par type:	2008			2007
	Projets	Aide budgétaire	TOTAL	
<b>Engagements</b>				
Engagements globaux	33 %	22 %	56 %	50 %
Engagements juridiques individuels	44 %	0 %	44 %	50 %
<b>Total</b>	<b>78 %</b>	<b>22 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>
<b>Paiements</b>				
Avances	24 %	0 %	24 %	0 %
Intermédiaires/finals	65 %	12 %	76 %	100 %
<b>Total</b>	<b>88 %</b>	<b>12 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

## 1.3 — Fréquence et estimation de l'incidence des erreurs dans l'échantillon de paiements intermédiaires/finals

Erreurs	2008			2007
	Projets	Aide budgétaire	TOTAL	
<b>Fréquence d'erreurs</b>	25 % {27}	40 % {8}	27 % {35}	37 % {55}
<b>Fréquence d'erreurs quantifiables</b>	38 % {15}	9 % {1}	31 % {16}	53 % {31}
<b>Incidence des erreurs quantifiables:</b> Le taux d'erreur le plus probable est (*)	Compris entre 2 % et 5 %	Inférieur à 2 %	Compris entre 2 % et 5 %	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 parenthèses { } sont des valeurs absolues.




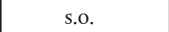
## 1.4 — Types d'erreurs dans l'échantillon de paiements intermédiaires/finals

Pour les opérations testées, proportion d'erreurs concernant:	2008			2007
	Projets	Aide budgétaire	TOTAL	
<b>Erreurs quantifiables</b>				
L'éligibilité	47 %	0 %	44 %	68 %
La réalité des opérations	47 %	0 %	44 %	23 %
La précision	7 %	100 %	13 %	10 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>
<b>Erreurs non quantifiables</b>				
Erreurs non quantifiables ayant une incidence financière	20 %	60 %	31 %	79 %
Erreurs non quantifiables dont l'incidence financière est impossible à quantifier	32 %	40 %	34 %	0 %
Erreurs non quantifiables n'ayant aucune incidence financière	48 %	0 %	34 %	21 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

PARTIE 2: ÉVALUATION D'UNE SÉLECTION DE SYSTÈMES DE CONTRÔLE ET DE SURVEILLANCE

Système concerné	Contrôles ex ante	Audits externes		Surveillance					Audit interne	Évaluation globale
		Qualité	Quantité/mise en œuvre du programme d'audit	Missions de surveillance		Contrôles ex post	Audits			
				Qualité	Quantité		Suivi des différentes constatations/Efficacité des procédures de recouvrement	Suivi global, par les services centraux, des audits réalisés à l'initiative des délégations		
Services centraux d'EuropeAid										
Délégations				s.o.	s.o.	s.o.		s.o.		

Légende:

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

## SUIVI DES PRINCIPALES OBSERVATIONS FORMULÉES DANS LES DÉCLARATIONS D'ASSURANCE

	Observation de la Cour	Analyse de la Cour	Recommandations de la Cour	Réponse de la Commission
1.	<p>La stratégie de contrôle d'EuropeAid devrait inclure des indicateurs clés permettant au directeur général de corroborer le niveau d'assurance obtenu, l'étendue de certains contrôles, la coordination entre les contrôles ex ante et ex post, ainsi que les ressources humaines nécessaires.</p> <p>[Point 55, sous a), du rapport annuel relatif à l'exercice 2007]</p>	<p>En 2008, EuropeAid a continué d'améliorer sensiblement ses systèmes de contrôle et de surveillance. Il a commencé à utiliser les nouveaux mandats types pour ses audits et a mis en œuvre un système d'informations de gestion, CRIS Audit, qui devrait améliorer la capacité d'EuropeAid en matière de planification et de suivi des audits, ainsi que d'analyse et de suivi des constatations et des recommandations. Le rapport annuel d'activité est mieux structuré, plus clair et plus riche en informations, notamment grâce à un recours plus fréquent aux indicateurs quantitatifs.</p> <p>(Point 54 du rapport annuel relatif à l'exercice 2008)</p> <p>EuropeAid a mis en place une stratégie de contrôle globale et poursuit ses efforts pour assurer une mise en œuvre plus efficace et plus efficiente de certains contrôles.</p> <p>(Point 55 du rapport annuel relatif à l'exercice 2008)</p>	<p>Il serait possible de formuler des conclusions encore plus claires concernant la manière dont les résultats des divers contrôles contribuent à l'assurance du directeur général et d'élaborer un indicateur clé relatif à l'incidence financière estimative des erreurs résiduelles après la mise en œuvre de tous les contrôles ex ante et ex post.</p> <p>(Point 54 du rapport annuel relatif à l'exercice 2008)</p>	<p>La Commission reconnaît que, dans le cadre de ses efforts constants visant à améliorer le système de contrôle interne global, il faut encore travailler sur l'architecture des systèmes de contrôle pour l'aide extérieure et sur la contribution de ces derniers à la déclaration d'assurance du directeur général. À cet effet, et conjointement aux travaux de la Commission sur le risque tolérable, EuropeAid lancera un réexamen de sa stratégie de contrôle en 2010.</p>
2.	<p>Il conviendrait de procéder à un examen en vue de déterminer si les services centraux d'EuropeAid et les délégations disposent du niveau et du type de personnel nécessaires pour garantir la qualité des contrôles.</p> <p>[Point 55, sous b), du rapport annuel relatif à l'exercice 2007]</p>	<p>Le rapport annuel d'activité signale d'importants problèmes de personnel, à savoir que le taux élevé d'agents sous contrat à court terme au sein des services centraux d'EuropeAid et la rotation qui en résulte engendreraient une perte de mémoire historique des dossiers, au détriment de la continuité et de la visibilité de la gestion opérationnelle ainsi que de l'utilisation efficiente des ressources. Le taux de vacance d'emploi au sein des délégations est présenté comme étant excessivement élevé et en hausse.</p> <p>(Point 30 du rapport annuel relatif à l'exercice 2008)</p> <p>Dans le contexte d'une croissance zéro pour les postes de la Commission jusqu'en 2013, EuropeAid aborde les questions de personnel sous l'angle de trois éléments:</p>	<p>Des mesures satisfaisantes ont été prises, compte tenu du contexte de croissance nulle.</p>	

	Observation de la Cour	Analyse de la Cour	Recommandations de la Cour	Réponse de la Commission
		<p>Examen détaillé des besoins fondé sur l'évaluation de la charge de travail sur une base annuelle tant pour la section «Opérations» que pour la section «Financement, contrats et audit» dans les délégations. Sélection et recrutement de personnel ayant les qualifications et les compétences requises pour répondre aux besoins, les jurys étant composés de membres de tous les services géographiques et thématiques compétents. Un vaste programme de formation répondant aux besoins actuels de la gestion de l'aide extérieure dans les délégations et au siège.</p> <p>(Réponse de la Commission au point 31 du rapport annuel relatif à l'exercice 2008)</p>		
3.	<p>La gestion des organismes chargés de la mise en œuvre devrait être mieux soutenue. Il faut pour cela une présence plus marquée du personnel des délégations sur le terrain, un renforcement des systèmes comptables et des actions de formation, en particulier pour les projets mis en œuvre au moyen de devis-programmes.</p> <p>[Point 55, sous c), du rapport annuel relatif à l'exercice 2007]</p>	<p>En général, les délégations avaient connaissance de ces insuffisances et n'accordaient qu'une confiance limitée à ces contrôles. Elles avaient également pris des mesures appropriées pour remédier aux déficiences relevées, notamment en imposant des audits et des vérifications des dépenses avant de procéder à la clôture financière des projets, en faisant effectuer des audits techniques des contrats de travaux en cours et en fournissant une assistance technique destinée à renforcer la capacité des services des ordonnateurs nationaux. En outre, en 2008, EuropeAid a engagé des travaux visant à produire de meilleurs outils d'orientation et de communication afin de remédier aux insuffisances récurrentes constatées au niveau des bénéficiaires finals et des organismes chargés de la mise en œuvre.</p> <p>(Point 35 du rapport annuel relatif à l'exercice 2008)</p>	Des mesures satisfaisantes ont été prises.	
4.	<p>Dans le cadre des contrôles effectués par les délégations avant d'autoriser les paiements, les demandes de paiement devraient être examinées plus minutieusement, et l'accent devrait être mis davantage sur la réalité, l'éligibilité et l'exactitude des dépenses. Il conviendrait de mieux surveiller la qualité des travaux accomplis par les superviseurs.</p> <p>[Point 55, sous d), du rapport annuel relatif à l'exercice 2007]</p>	<p>La Cour estime que les contrôles ex ante sont partiellement efficaces pour la détection et la correction d'erreurs, notamment en ce qui concerne le calcul des montants déclarés, la disponibilité des pièces justificatives requises et le respect des règles de passation de marchés. Comme cela est indiqué au point 25, les erreurs détectées en Angola sont liées à des circonstances exceptionnelles et ne remettent pas en question le système de contrôles ex ante de la délégation.</p> <p>(Point 33 du rapport annuel relatif à l'exercice 2008)</p>	<p>Il conviendrait d'améliorer les contrôles ex ante en mettant davantage l'accent sur les principaux risques.</p> <p>[Point 55, sous a), du rapport annuel relatif à l'exercice 2008]</p>	<p><i>Les vérifications ex ante effectuées sur chaque transaction avant qu'elle ne soit autorisée constituent le principal mécanisme d'assurance en matière de légalité et de régularité. Les contrôles ex ante sont importants car ils permettent de prévenir les erreurs et d'éviter une action correctrice a posteriori. Le niveau de risque est pris en compte dans les vérifications effectuées.</i></p> <p><i>La Commission a mis au point des termes de référence spécifiques pour l'audit technique des infrastructures, qui sont à la disposition des délégations depuis 2009.</i></p> <p><i>En outre, les services centraux d'EuropeAid effectuent des examens sur la qualité des rapports d'audit.</i></p>

	Observation de la Cour	Analyse de la Cour	Recommandations de la Cour	Réponse de la Commission
5.	<p>La mise en œuvre du système CRIS Audit devrait permettre le suivi de la couverture et des résultats de l'audit. Des informations qualitatives concernant les recommandations formulées et les améliorations à mettre en œuvre pour tenir compte des constatations sont essentielles pour qu'en définitive les objectifs visés avec la réalisation des audits commandés soient atteints.</p> <p>[Point 55, sous e), du rapport annuel relatif à l'exercice 2007]</p>	<p>Bien qu'ils n'aient pas encore été pleinement opérationnels en 2008, puisqu'il s'agissait de leur première année de mise en œuvre, le recours aux nouveaux mandats types pour environ deux tiers des audits entrepris et l'introduction d'un système d'informations de gestion pour l'audit (CRIS Audit) représentent d'importantes avancées en vue d'assurer une meilleure harmonisation des rapports produits par les auditeurs, un suivi adéquat des activités d'audit et une analyse appropriée des résultats d'audit.</p> <p>(Point 36 du rapport annuel relatif à l'exercice 2008)</p>	<p>Il conviendrait de développer les fonctionnalités de CRIS Audit afin de rendre plus efficaces et plus efficaces le suivi des activités d'audit ainsi que l'analyse et le suivi des constatations et des recommandations.</p> <p>[Point 55, sous d), du rapport annuel relatif à l'exercice 2008]</p>	<p><i>CRIS Audit fait l'objet d'améliorations régulières et de nouvelles fonctionnalités sont opérationnelles (établissement d'un lien entre un contrat CRIS audit et un numéro CRIS audit) à partir de 2009. De nouvelles améliorations sont prévues dans les mois à venir, comme un enregistrement plus précis des constatations issues de l'audit ainsi que des dépenses inéligibles.</i></p>
6.	<p>Les contrôles ex post transactionnels devraient comporter un examen plus complet des pièces justificatives, visant à garantir que les opérations ne sont pas affectées par des erreurs quant à leur éligibilité et à leur réalité, et que les contrôles effectués avant l'autorisation des paiements étaient suffisants.</p> <p>[Point 55, sous f), du rapport annuel relatif à l'exercice 2007]</p>	<p>Le système de contrôle ex post transactionnel d'EuropeAid constitue un mécanisme efficace pour relever les erreurs affectant la conformité des opérations, mais il l'est moins lorsqu'il s'agit de relever des erreurs ayant une incidence sur le montant du paiement. La Cour a constaté qu'en ce qui concernait les opérations relevant du FED, la direction compétente avait élargi l'étendue de ces contrôles en 2008: elle a effectué des vérifications systématiques d'un échantillon de pièces justificatives des dépenses déclarées et de l'exactitude des calculs concernant les révisions des prix. De plus, elle a instauré un suivi semestriel des actions entreprises par les délégations en réponse aux constatations résultant de ces contrôles. Ce type d'approche est susceptible d'améliorer la pertinence et l'efficacité des contrôles ex post transactionnels, tant pour ce qui concerne l'examen de la régularité des opérations que pour l'évaluation de la qualité des contrôles ex ante effectués par les ordonnateurs.</p> <p>(Point 43 du rapport annuel relatif à l'exercice 2008)</p>	<p>Compte tenu des résultats de l'approche adoptée par la direction en charge des pays ACP, il conviendrait qu'EuropeAid examine le système de contrôle ex post transactionnel en vue d'évaluer la nécessité et la possibilité d'étendre le champ d'application de ces contrôles.</p> <p>[Point 55, sous f), du rapport annuel relatif à l'exercice 2008]</p>	<p><i>En ce qui concerne les contrôles ex post transactionnels, EuropeAid cherche actuellement à déterminer si les vérifications effectuées par la direction chargée des pays ACP pourraient être étendues à d'autres régions. Cet aspect est cependant tributaire de la détermination des priorités et des contraintes en matière de ressources.</i></p>

	Observation de la Cour	Analyse de la Cour	Recommandations de la Cour	Réponse de la Commission
7.	<p>La méthodologie normalisée pour les missions de suivi devrait être définitivement arrêtée et le nombre de ces missions augmenté. La nouvelle méthodologie devrait rester axée sur l'examen de l'organisation et du fonctionnement des systèmes de contrôle et de surveillance.</p> <p>[Point 55, sous g), du rapport annuel relatif à l'exercice 2007]</p>	<p>En 2008, les services centraux d'EuropeAid ont effectué huit missions de suivi. Ces missions, bien conçues, ont mis en relief des recommandations pertinentes visant à améliorer le contrôle interne dans les délégations contrôlées.</p> <p>(Point 42 du rapport annuel relatif à l'exercice 2008)</p>	<p>Des mesures satisfaisantes ont été prises.</p>	
8.	<p>Le respect de l'accord de Cotonou devrait être apprécié au regard d'exigences minimales, comme la disponibilité de comptes publiés et audités en temps opportun, exigences qui doivent être satisfaites avant l'octroi de l'appui budgétaire.</p> <p>[Point 56, sous a), du rapport annuel relatif à l'exercice 2007]</p> <p>Avant qu'un programme d'appui budgétaire ne démarre, EuropeAid devrait s'assurer qu'une évaluation claire et complète de la gestion des finances publiques a été réalisée et que le pays bénéficiaire dispose d'un programme de réforme crédible permettant de remédier aux déficiences dans des délais prévisibles.</p> <p>[Point 56, sous d), du rapport annuel relatif à l'exercice 2007]</p>	<p>Dans ses rapports annuels sur les FED relatifs aux exercices 2006 et 2007, la Cour recommandait que le respect de l'accord de Cotonou soit apprécié au regard d'exigences minimales. La Commission n'a pas accepté cette recommandation parce qu'elle estime que l'établissement de règles minimales communes uniformément applicables à tous les pays n'est pas approprié. Comme l'a indiqué le Parlement européen dans son rapport sur la décharge pour l'exercice 2007, cette approche donne à la Commission une grande latitude, qui doit être contrebalancée par un degré équivalent de transparence. Comme la Cour l'a indiqué dans son rapport spécial n° 2/2005 relatif aux aides budgétaires du FED aux pays ACP, il faut donc que l'évaluation du respect des dispositions de l'accord de Cotonou soit présentée de manière structurée et formalisée.</p> <p>(Point 45 du rapport annuel relatif à l'exercice 2008)</p>	<p>Il conviendrait qu'EuropeAid poursuive ses efforts pour étayer ses décisions relatives à l'éligibilité d'un appui budgétaire au moyen d'une démonstration structurée et formelle attestant que le pays bénéficiaire dispose d'un programme de réforme crédible permettant de remédier aux déficiences dans des délais prévisibles et qu'il s'engage à le mettre en œuvre.</p> <p>[Point 56, sous a), du rapport annuel relatif à l'exercice 2008]</p>	<p><i>La Commission en convient et elle est en train de réviser ses orientations de manière plus approfondie pour traiter cette question. Cette tâche devrait être achevée pour la fin de 2009.</i></p>
9.	<p>Les indicateurs utilisés devraient faire apparaître clairement les éventuels progrès réalisés en matière de gestion des finances publiques. À cette fin, il conviendrait de consolider les indicateurs permettant de mesurer l'évolution des résultats dans le temps, en combinaison avec des indicateurs d'avancement portant sur des événements uniques.</p> <p>[Point 56, sous b), du rapport annuel relatif à l'exercice 2007]</p>	<p>Ces observations feront l'objet d'un suivi de la part de la Cour dans les audits qu'elle effectue en dehors du cadre de la DAS.</p>		

	Observation de la Cour	Analyse de la Cour	Recommandations de la Cour	Réponse de la Commission
10.	<p>Pour pouvoir présenter de manière structurée ses conclusions concernant les progrès réalisés en matière de gestion des finances publiques, la Commission devrait veiller à ce que les données utilisées à l'appui des décisions de déboursement soient fiables et à ce qu'elles soient davantage fondées sur l'appréciation d'événements passés plutôt que futurs.</p> <p>[Point 56, sous c), du rapport annuel relatif à l'exercice 2007]</p>	<p>Ces observations feront l'objet d'un suivi de la part de la Cour dans les audits qu'elle effectue en dehors du cadre de la DAS.</p>		
11.	<p>La qualité des conventions de financement devrait être améliorée par l'intégration de conditions générales dans tous les cas, ainsi que de dispositions non ambiguës et d'exigences claires concernant le renforcement de la gestion des finances publiques.</p> <p>[Point 56, sous e), du rapport annuel relatif à l'exercice 2007]</p>	<p>Comme cela est indiqué dans le rapport annuel de la Cour relatif aux FED concernant l'exercice 2007, les conventions de financement relatives aux programmes d'appui budgétaire relevant du neuvième FED sont souvent incomplètes ou peu claires, et ne permettent donc pas de disposer d'un cadre suffisamment précis pour effectuer ce type d'évaluation structurée et formalisée. En 2008, la Cour a observé une nette amélioration concernant les conventions de financement des programmes d'appui budgétaire relevant du dixième FED. Dans certains cas, il est possible d'améliorer encore l'identification des actions prioritaires en matière de gestion des finances publiques à mettre en œuvre par le pays bénéficiaire d'une part, et celle de sources d'information permettant de vérifier le respect des conditions convenues, d'autre part.</p> <p>(Point 46 du rapport annuel relatif à l'exercice 2008)</p>	<p>Il conviendrait qu'EuropeAid veille à ce qu'à l'avenir, toutes les conventions de financement constituent un cadre de référence complet et clair permettant d'évaluer le respect des conditions de paiement.</p> <p>[Point 56, sous b), du rapport annuel relatif à l'exercice 2008]</p>	<p><i>La Commission se félicite de la reconnaissance, par la Cour, du fait que ses efforts constants pour améliorer la clarté et la structure des évaluations en matière d'admissibilité produisent des résultats perceptibles. L'accent est mis sur la poursuite du processus d'amélioration visant à éliminer tout cas d'ambiguïté dans les évaluations. Les moyens mis en œuvre à cet effet consistent à affiner encore les orientations sur l'appui budgétaire, la formation et la sensibilisation à l'importance que revêt une démonstration structurée et formalisée de l'éligibilité.</i></p>
12.	<p>Une politique des ressources humaines devrait être élaborée sur la base d'une analyse des compétences et des connaissances nécessaires à la gestion de l'appui budgétaire, étant donné l'importance croissante de ce dernier.</p> <p>[Point 56, sous f), du rapport annuel relatif à l'exercice 2007]</p>	<p>Les candidats aux postes en rapport avec l'appui budgétaire sont soumis à des tests et sont sélectionnés sur la base de leurs connaissances et compétences attestées en la matière. La formation en matière d'appui budgétaire dispensée sur le terrain a été renforcée, passant de 7 cours disponibles en 2006 à 14 en 2007 et à 24 en 2008. Ces cours s'ajoutent à la formation dispensée au siège, où la participation des délégations est de 40 % en moyenne. Des séminaires régionaux annuels sont également organisés pour les personnes chargées de l'appui budgétaire.</p> <p>(Réponse de la Commission au point 31 du rapport annuel relatif à l'exercice 2008)</p>	<p>Des mesures satisfaisantes ont été prises.</p>	