

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

(2010/C 303/02)

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

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	1-5
Caractéristiques des Fonds européens de développement	2-5
Chapitre I — Mise en œuvre des huitième, neuvième et dixième FED	6-10
Exécution financière	6-9
Rapport annuel de la Commission sur la gestion financière des huitième, neuvième et dixième Fonds européens de développement	10
Chapitre II — Déclaration d'assurance indépendante relative aux FED fournie par la Cour des comptes	I-X
Déclaration d'assurance indépendante relative aux huitième, neuvième et dixième Fonds européens de développement (FED), fournie par la Cour des comptes pour l'exercice 2009	I-X
Informations à l'appui de la déclaration d'assurance	11-55
Étendue et approche de l'audit	11-12
Fiabilité des comptes	13-18
Régularité des opérations	19-25
Recettes	20
Engagements	21
Paiements	22-25
Efficacité des systèmes	26-51
Contrôles ex ante	29-33
Suivi et surveillance	34-41
Audits externes	42-46
Audit interne	47-48
Fiabilité des prises de position de la Commission	49-51
Conclusions et recommandations	52-55

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

1. Le présent rapport annuel est consacré à l'appréciation de la Cour concernant les Fonds européens de développement (FED). Le **tableau 1** présente les principales informations sur les activités couvertes et les dépenses de l'exercice 2009.

Tableau 1 — Fonds européens de développement — Informations principales

(millions d'euros)

Titre du budget	Domaine politique	Description	Paiements effectués en 2009	Mode de gestion
Fonds européens de développement	8 ^e FED	Dépenses administratives	0	Gestion centralisée directe
		Dépenses opérationnelles	0	Gestion centralisée indirecte
			20	Gestion centralisée directe
			152	Gestion décentralisée
			0	Gestion conjointe
			172	
	9 ^e FED	Dépenses administratives	4	Gestion centralisée directe
		Dépenses opérationnelles	36	Gestion centralisée indirecte
			439	Gestion centralisée directe
			1 188	Gestion décentralisée
			177	Gestion conjointe
			1 844	
	10 ^e FED	Dépenses administratives	71	Gestion centralisée directe
		Dépenses opérationnelles	2	Gestion centralisée indirecte
			663	Gestion centralisée directe
		110	Gestion décentralisée	
		261	Gestion conjointe	
		1 107		
Montant total des dépenses administratives			75	
Montant total des dépenses opérationnelles			3 048	
Montant total des paiements ⁽¹⁾			3 123	
Montant total des engagements individuels ⁽²⁾			4 141	
Montant total des engagements globaux ⁽²⁾			3 405	

⁽¹⁾ Paiements bruts, hors recouvrements.

⁽²⁾ Les montants totaux des engagements individuels et globaux comprennent les dégagements.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par l'entrepôt de données d'AIDCO.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Caractéristiques des Fonds européens de développement

2. Le Fonds européen de développement (FED) est le principal instrument dont dispose l'Union européenne pour octroyer son aide en matière de coopération au développement aux États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ainsi qu'aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Il a été institué par le traité de Rome en 1957.

3. Les FED sont financés par les États membres; ils sont régis par leur propre règlement financier et gérés par un comité spécifique. La Commission européenne assure l'exécution financière des opérations financées par les ressources des FED. 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 sur le budget général de l'Union européenne⁽¹⁾. Une petite proportion des projets FED⁽²⁾ concerne l'aide humanitaire et est gérée par la direction générale de l'aide humanitaire (DG ECHO). La Banque européenne d'investissement (BEI) gère la facilité d'investissement, qui n'est pas prise en considération dans la déclaration d'assurance de la Cour ou dans la procédure de décharge par le Parlement européen⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

4. Les FED sont principalement gérés selon trois modes de gestion (voir **tableau 1**): centralisée, conjointe ou décentralisée⁽⁵⁾. Dans la gestion centralisée (40 % des paiements en 2009), la Commission met directement en œuvre les actions d'aide, principalement en matière d'appui budgétaire. En gestion conjointe (14 % des paiements en 2009), la réalisation des actions financées par l'UE est confiée 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. Les principaux partenaires d'EuropeAid sont des agences des Nations unies et la Banque mondiale. En gestion décentralisée (46 % des paiements en 2009), la Commission confie la gestion de certaines tâches aux autorités des pays bénéficiaires. Le **diagramme 1** montre comment le principe de gestion décentralisée s'applique aux FED en ce qui concerne le processus de paiement.

⁽¹⁾ Voir chapitre 6 du rapport annuel 2009 de la Cour des comptes sur l'exécution du budget.

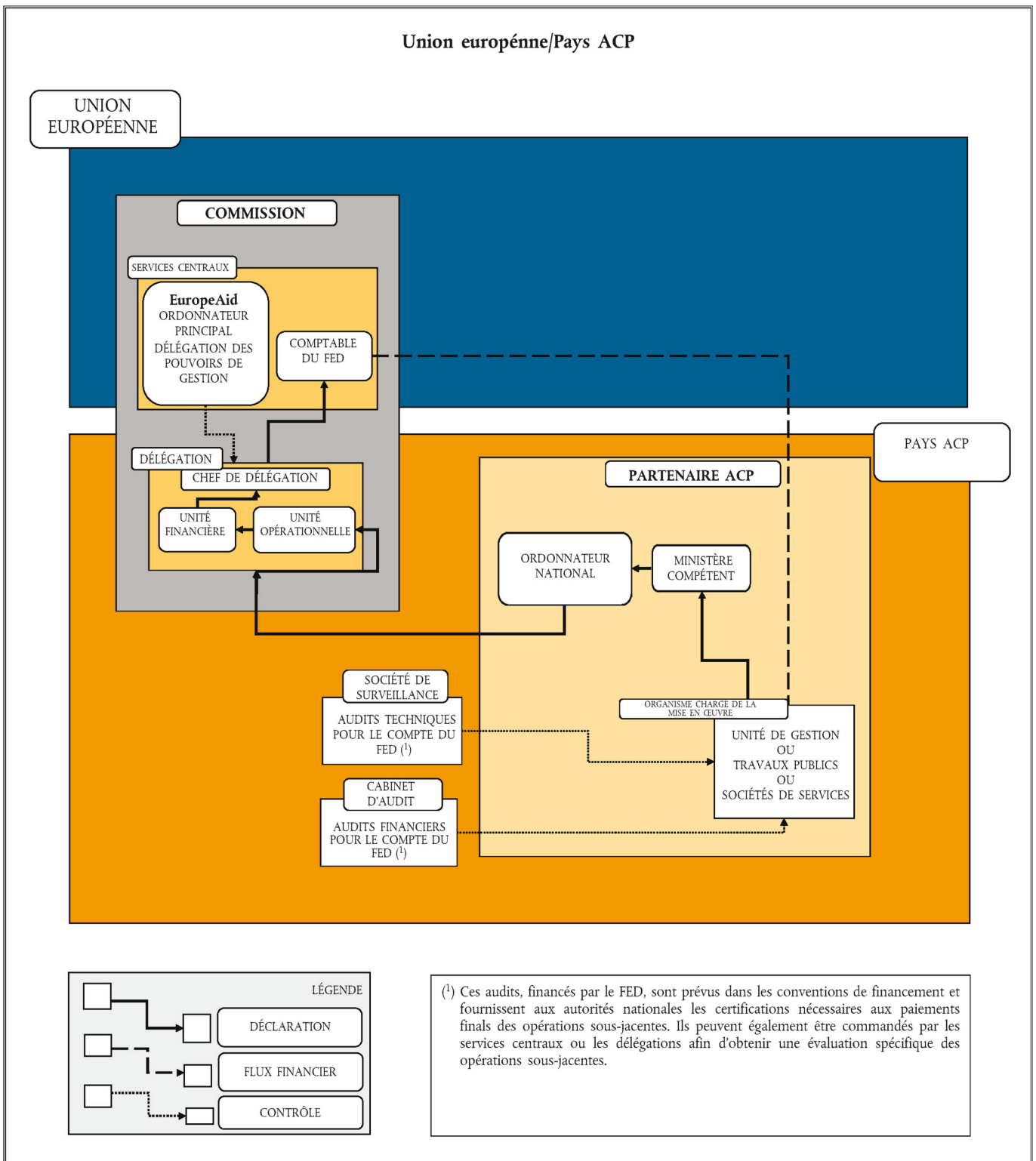
⁽²⁾ Représentant 0,9 % des paiements de 2009.

⁽³⁾ Voir articles 118, 125 et 134 du règlement (CE) n° 215/2008 du Conseil du 18 février 2008 portant règlement financier applicable au 10^e Fonds européen de développement (JO L 78 du 19.3.2008, p. 1). 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 l'étendue des pouvoirs de décharge du Parlement européen.

⁽⁴⁾ Un accord tripartite entre la BEI, la Commission et la Cour (article 134 du règlement financier du 18 février 2008 applicable au 10^e FED, mentionné ci-dessus) définit les règles en matière d'audit de ces opérations par la Cour.

⁽⁵⁾ Articles 21 à 29 du règlement financier applicable au 10^e FED.

Diagramme 1 — Principe de gestion décentralisée en ce qui concerne le processus de paiement



OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5. Les interventions du FED sont mises en œuvre dans et par des pays où les systèmes de contrôle interne sont généralement faibles. Le manque de capacité auquel sont confrontés la plupart des ordonnateurs nationaux dans les pays bénéficiaires et les faiblesses affectant l'établissement et l'application de procédures financières et de contrôles des organismes chargés de la mise en œuvre et des superviseurs engendrent un risque élevé pour la régularité des opérations. Le fait que de nombreux projets soient réalisés sur des sites éloignés et l'existence de conflits dans certaines régions rendent également les vérifications plus difficiles.

5. *Le FED est destiné à aider des pays qui sont par définition en difficulté, et les politiques d'aide au développement doivent garantir l'appropriation par les autorités nationales des stratégies de développement. À cet égard, l'ordonnateur national est un maillon important du processus. Afin de garantir le respect des procédures et règles en vigueur, un programme de formation destiné spécifiquement au personnel des services des ordonnateurs nationaux est dispensé depuis plusieurs années.*

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

Exécution financière

6. En 2009, les 8^e, 9^e et 10^e FED ont été mis en œuvre simultanément. Les conventions relatives aux FED sont habituellement conclues pour une durée de quelque cinq ans et les cycles de programmation suivent généralement ceux des accords/conventions de partenariat. Bien que les crédits de chaque FED soient engagés sur une période de cinq ans, les paiements peuvent être effectués sur une période plus longue.

6. *Bien que chaque FED couvre une période d'environ cinq ans, la mise en œuvre des projets et programmes et l'exécution des paiements correspondants peuvent se dérouler sur une période plus longue mais limitée par les dispositions réglementaires.*

7. Le montant total des contributions reçues des États membres en 2009 s'est élevé à 3 296 millions d'euros. Les appels de contributions à partir du 9^e FED se poursuivent.

8. Le 10^e FED couvre la période allant de 2008 à 2013. Entré en vigueur le 1^{er} juillet 2008, il prévoit une aide de l'UE de 22 682 millions d'euros, dont 21 966 millions d'euros sont alloués aux pays ACP et 286 millions d'euros aux PTOM. Ces montants comprennent 1 500 millions d'euros et 30 millions d'euros destinés à la facilité d'investissement gérée par la BEI, pour les pays ACP et pour 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.

OBSERVATIONS DE LA COUR

9. Le **tableau 2** montre l'utilisation cumulée des ressources des FED gérées par la Commission et leur exécution financière. En 2009, les prévisions de la Commission en matière d'exécution financière pour les engagements globaux et les engagements individuels ont été dépassées, avec 3 406 millions d'euros pour les engagements globaux et un record de 4 140 millions d'euros pour les engagements individuels. Les paiements nets se sont montés à 3 069 millions d'euros, soit 92 % des prévisions initiales. Cette différence tient au fait que les paiements ont été inférieurs aux prévisions dans les pays soumis à la procédure de consultation prévue à l'article 96 de l'accord de Cotonou ou à d'autres mesures favorisant le dialogue ⁽⁶⁾, dans les pays qui n'ont pas encore ratifié l'accord de Cotonou ⁽⁷⁾ et dans ceux où les paiements au titre de l'appui budgétaire n'ont pas été exécutés en raison de l'absence d'éléments confirmant que les conditions générales et particulières avaient été respectées ⁽⁸⁾. Les paiements restant à liquider ont augmenté de 3 %, ce qui est raisonnable compte tenu de l'écart entre le niveau des engagements globaux et celui des paiements nets au cours de l'exercice. Dans le même temps, les paiements anciens et dormants restant à liquider ont enregistré une hausse de 23 %, due au fait qu'au niveau élevé des engagements globaux contractés en 2007 pour absorber les ressources restantes du 9^e FED n'a pas correspondu un niveau équivalent d'engagements individuels.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

9. *La performance exceptionnelle des engagements globaux et individuels démontre le succès de la politique adoptée par la Commission pour accélérer la mise en œuvre des programmes.*

L'augmentation des paiements restant à liquider en 2009 se justifie par des engagements particulièrement élevés en 2007 et par le cycle des projets du FED, qui ont une durée moyenne de trois ans, durant laquelle les paiements les plus importants se font généralement la première année et à la fin de la dernière année.

⁽⁶⁾ Madagascar, la Mauritanie, le Niger et la Guinée Conakry.

⁽⁷⁾ Le Soudan et la Guinée équatoriale.

⁽⁸⁾ Le Malawi, Haïti, la République démocratique du Congo et l'Éthiopie.

Tableau 2 — Utilisation cumulée des ressources des FED au 31 décembre 2009

(en millions d'euros)

	Situation fin 2008		Exécution budgétaire au cours de l'exercice 2009				Situation fin 2009				
	Montant global	Taux d'exécution (2)	8 ^e FED (3)	9 ^e FED (3)	10 ^e FED	Montant global	8 ^e FED	9 ^e FED	10 ^e FED	Montant global	Taux d'exécution (2)
A — RESSOURCES (1)	48 677,7		0,8	1,0	66,6	68,4	10 786,7	16 632,8	21 326,7	48 746,1	
B — UTILISATION											
1. Engagements financiers	32 185,3	66,1 %	- 41,7	- 53,8	3 501,0	3 405,5	10 744,4	16 579,0	8 267,4	35 590,7	73,0 %
2. Engagements juridiques individuels	24 880,8	51,1 %	- 41,8	997,4	3 184,1	4 139,7	10 499,1	15 206,8	3 314,5	29 020,5	59,5 %
3. Paiements (4)	20 031,1	41,2 %	152,1	1 805,8	1 111,4	3 069,3	10 082,4	11 816,9	1 201,1	23 100,4	47,4 %
C — Reste à payer (B1 - B3)	12 154,1	25,0 %					662,1	4 762,1	7 066,3	12 490,3	25,6 %
D — Solde disponible (A - B1)	16 492,5	33,9 %					42,3	53,8	13 059,3	13 155,4	27,0 %

(1) Dotation initiale des 8^e, 9^e et 10^e FED, cofinancements, intérêts, ressources diverses, transferts des FED antérieurs et ajustements liés à la migration vers le système ABAC.

(2) En pourcentage des ressources.

(3) Les montants négatifs correspondent à des dégagements.

(4) Paiements nets après recouvrements.

Source: Cour des comptes, sur la base des rapports FED sur l'exécution financière et des états financiers des FED au 31 décembre 2009.

OBSERVATIONS DE LA COUR

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

10. Conformément aux dispositions du règlement financier applicable au 10^e FED ⁽⁹⁾, 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 2009.

⁽⁹⁾ Articles 118 et 124.

CHAPITRE II — DÉCLARATION D'ASSURANCE INDÉPENDANTE RELATIVE AUX FED FOURNIE PAR LA COUR DES COMPTES

Déclaration d'assurance indépendante relative aux huitième, neuvième et dixième Fonds européens de développement (FED), fournie par la Cour des comptes pour l'exercice 2009

I. Conformément aux dispositions de l'article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de l'article 141 du règlement financier applicable au dixième FED, qui s'applique également aux FED précédents, la Cour a contrôlé:

- a) les «comptes annuels définitifs des huitième, neuvième et dixième FED pour l'exercice 2009», qui comprennent les états financiers consolidés⁽¹⁰⁾ et les états consolidés sur l'exécution financière des 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⁽¹¹⁾.

Responsabilité de la direction

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

- a) s'agissant des comptes annuels définitifs des FED, la responsabilité de la direction comprend: la conception, la mise en œuvre et le maintien d'un contrôle interne pertinent pour l'établissement et la présentation fidèle d'états financiers exempts d'inexactitudes significatives, qu'elles résultent d'une fraude ou d'une erreur; la sélection et l'application de politiques comptables appropriées, sur la base des règles comptables adoptées par le comptable des FED⁽¹³⁾; 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.

⁽¹⁰⁾ Les états financiers consolidés comprennent le bilan, le compte de résultat économique, le tableau des flux de trésorerie et le tableau des créances dues aux Fonds européens de développement.

⁽¹¹⁾ Conformément aux dispositions des articles 2, 3, 4, de l'article 125, paragraphe 4, et de l'article 134 du règlement financier applicable au dixième FED, la présente déclaration d'assurance ne couvre pas la partie des ressources des FED dont la gestion financière relève de la BEI.

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

⁽¹³⁾ Les règles comptables adoptées par le comptable des FED sont fondées sur les normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS), publiées par la fédération internationale des experts-comptables, ou, à défaut, sur les normes comptables internationales (IAS)/normes internationales d'information financière (IFRS) publiées par l'*International Accounting Standards Board* (IASB). Conformément aux dispositions du règlement financier, les «états financiers consolidés» relatifs à l'exercice 2009 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 estime que les informations probantes obtenues sont suffisantes et adéquates pour étayer sa déclaration d'assurance.

Opinion sur la fiabilité des comptes

VI. La Cour estime que les comptes annuels définitifs des huitième, neuvième et dixième FED présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière des FED au 31 décembre 2009, 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.

VII. Sans assortir d'une réserve l'opinion exprimée au point VI, la Cour attire l'attention sur la sous-estimation du montant des garanties constituées pour couvrir des préfinancements et sur la surestimation du montant des garanties pour retenues figurant dans les notes accompagnant les états financiers.

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

VIII. La Cour estime que les recettes, les engagements et les paiements sous-jacents aux comptes des huitième, neuvième et dixième Fonds européens de développement pour l'exercice clos le 31 décembre 2009 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légaux et réguliers.

IX. Sans remettre en cause l'opinion formulée au point VIII, la Cour souhaite attirer l'attention sur le niveau élevé d'erreurs non quantifiables affectant les engagements et les paiements, même si elles n'ont pas été prises en compte dans l'estimation du montant total des erreurs.

X. La Cour estime, en conclusion, que les systèmes de contrôle et de surveillance de la Commission sont partiellement efficaces lorsqu'il s'agit de prévenir ou de détecter et de corriger les erreurs.

Le 9 septembre 2010

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

Président

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

OBSERVATIONS DE LA COUR

INFORMATIONS À L'APPUI DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE***Étendue et approche de l'audit***

11. Les observations relatives à la fiabilité des comptes des FED formulées aux points VI et VII de la déclaration d'assurance sont fondées sur un audit des états financiers consolidés⁽¹⁴⁾ et des états consolidés sur l'exécution financière des 8^e, 9^e et 10^e FED⁽¹⁵⁾. L'audit a comporté une gamme appropriée de procédures visant à examiner, par sondage, les éléments probants 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.

12. L'approche et la méthodologie d'audit générales de la Cour en ce qui concerne la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes sont décrites dans la partie 2 de l'annexe 1.1 du chapitre 1 du rapport annuel 2009 de la Cour des comptes sur l'exécution du budget. Les observations relatives à la régularité des opérations des FED, exposées aux points VIII à X de la déclaration d'assurance, se fondent sur les éléments ci-après:

- a) des tests de validation portant sur un échantillon représentatif de 220 éléments, correspondant à 50 engagements financiers et engagements individuels et à 170 paiements intermédiaires et finals effectués par les services centraux d'EuropeAid et les délégations. 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, qui a porté sur les éléments suivants:
 - i) contrôles ex ante des marchés passés et des paiements effectués par les ordonnateurs, y compris les ordonnateurs nationaux,
 - ii) suivi et surveillance,
 - iii) audits externes,
 - iv) audit interne;
- c) un suivi des observations antérieures (présenté de manière synthétique à l'**annexe 4**).

⁽¹⁴⁾ Voir article 122 du règlement financier du 18 février 2008 applicable au 10^e FED: «Les états financiers [...] comprennent le bilan financier, le [compte de] résultat économique, le tableau des flux de trésorerie et le tableau des créances dues au FED».

⁽¹⁵⁾ Voir article 123 du règlement financier du 18 février 2008 applicable au 10^e FED: «Les états sur l'exécution financière [...] comprennent des tableaux décrivant les dotations, les engagements et les paiements».

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Fiabilité des comptes

13. La Cour estime, en conclusion, que les comptes des FED pour l'exercice clos le 31 décembre 2009 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.

14. Les comptes annuels des FED relatifs à l'exercice 2009 sont les premiers à avoir été établis selon le nouveau système de comptabilité d'exercice ABAC FED (le même que celui utilisé pour le budget général de l'Union européenne). Celui-ci a été mis en place en 2009 au terme d'un processus réussi de migration depuis le système précédent (OLAS), fondé sur la comptabilité de caisse. Le nouveau système se prête mieux à la production d'informations suivant la méthode de la comptabilité d'exercice, parce qu'il permet par exemple de réduire le nombre d'ajustements à effectuer manuellement lors de l'établissement des comptes sur la base de cette méthode en fin d'exercice. ABAC-FED a donc permis de renforcer l'environnement comptable.

15. Les contrôles ex post d'EuropeAid ont permis de constater une augmentation de la fréquence des erreurs d'encodage⁽¹⁶⁾. Si l'audit des états financiers effectué par la Cour n'a pas permis de détecter des erreurs significatives résultant d'erreurs de ce type, celles-ci demeurent une source de préoccupation, car elles pourraient compromettre l'exactitude des données utilisées pour l'établissement des comptes annuels, notamment en ce qui concerne la procédure de séparation des exercices en fin d'année.

16. Comme elle l'avait annoncé dans sa réponse au rapport annuel 2008 de la Cour des comptes sur les activités relevant des FED⁽¹⁷⁾, la Commission a affiné sa méthode d'estimation de la provision pour factures à recevoir. L'audit de la Cour a permis de confirmer que cette méthode était appliquée correctement et de constater que le montant des charges à payer figurant dans les états financiers était exempt d'erreur significative.

17. Fin 2009, le montant mentionné dans la note 2.2 des états financiers, relative aux garanties constituées à cette date pour couvrir des préfinancements, s'élevait à 413,6 millions d'euros. La Cour estime, en conclusion, que ce montant était sous-évalué de 82,3 millions d'euros, soit 19,9 %.

15. *La migration vers le nouveau système informatique de gestion des projets a pu dans certains cas créer une confusion dans l'encodage des dates. EuropeAid a organisé un grand nombre de cours de formation dans les délégations et au siège afin d'améliorer l'utilisation de ce système.*

À la fin de 2009, les services centraux d'EuropeAid ont également mis en place un service de contrôle de la qualité des informations encodées dans CRIS, ce qui devrait accroître encore la fiabilité des données utilisées pour l'établissement des comptes annuels.

Comme la Cour le souligne, cela n'a pas eu d'incidence matérielle sur les comptes annuels.

17. *La Commission accepte cette observation et l'ordonnateur a enregistré les corrections nécessaires en 2010.*

La Commission fait observer que la Cour a constaté une seule erreur de 3,5 millions d'euros, sur un échantillon de 39 contrats ayant fait l'objet d'une extrapolation.

⁽¹⁶⁾ Par exemple: type de contrat, dates de début et de fin des contrats.

⁽¹⁷⁾ Point 15 (JO C 269 du 10.11.2009).

OBSERVATIONS DE LA COUR

18. Le montant des garanties pour retenues figurant dans la note 5.1 des états financiers s'élevait au total à 186,2 millions d'euros fin 2009. La Cour estime, en conclusion, que ce montant était surévalué de 58,4 millions d'euros, soit 31,4 %.

Régularité des opérations

19. Les résultats des tests des opérations sont présentés de manière synthétique à l'**annexe 1**.

Recettes

20. L'audit effectué par la Cour sur les opérations relatives aux recettes n'a pas révélé d'erreur significative.

Engagements

21. L'audit de la Cour sur les engagements n'a pas révélé d'erreur significative, mais un niveau significatif d'erreurs non quantifiables. Les erreurs détectées concernaient le respect des règles en matière de passation de marchés, des délais légaux pour la signature de contrats et des dispositions relatives aux garanties obligatoires. En ce qui concerne les engagements relatifs à l'appui budgétaire, la Cour a constaté que, compte tenu de l'approche dynamique de la Commission ⁽¹⁸⁾, EuropeAid a démontré de manière mieux structurée et formalisée que les dispositions de l'accord de Cotonou étaient respectées.

Paiements

22. L'audit de la Cour sur les paiements n'a pas révélé d'erreur significative ⁽¹⁹⁾. Des erreurs ont toutefois été détectées; leur analyse est présentée aux points 23 à 25.

Paiements relatifs aux projets

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

- a) l'exactitude de la dépense: erreurs de calcul;
- b) la réalité de la dépense: absence de factures ou autres pièces justificatives à l'appui des services ou des biens fournis;
- c) l'éligibilité de la dépense: dépense encourue en dehors de la période d'exécution ou relative à des éléments non prévus dans la convention, paiement indu de la TVA ou non-application des pénalités obligatoires.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

18. *La Commission accepte l'observation, mais elle souligne que la Cour a constaté une seule erreur sur un échantillon de 39 contrats ayant fait l'objet d'une extrapolation.*

21. *La Commission tient à souligner qu'aucun paiement n'a été effectué sans couverture par des garanties financières. Elle approuve la constatation selon laquelle l'éligibilité à l'appui budgétaire a été démontrée de manière formalisée et structurée.*

⁽¹⁸⁾ 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).

⁽¹⁹⁾ La Cour a fixé le seuil de signification à 2 %.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

24. Les erreurs non quantifiables concernent essentiellement le non-respect des règles applicables en matière de garanties bancaires, qui peut avoir une incidence financière en cas d'insolvabilité de l'adjudicataire, ainsi que des erreurs dans le calcul des avances remboursées par les adjudicataires.

Paiements relatifs à l'appui budgétaire

25. Il ressort de l'audit de la Cour que les paiements relatifs à l'appui budgétaire sont affectés par un niveau élevé d'erreurs non quantifiables en raison de l'absence de démonstration structurée et formalisée du respect des conditions de paiement. Cela tient principalement au fait que les rapports des délégations relatifs à l'évaluation de la gestion des finances publiques ne précisaient ni les critères sur la base desquels les progrès devaient être évalués (c'est-à-dire les actions qui devaient être entreprises et les résultats à obtenir au cours de la période en cause), ni les progrès accomplis, ni les raisons pour lesquelles le programme de réforme n'avait pu être mis en œuvre suivant le plan du gouvernement bénéficiaire. Toutefois, ces erreurs affectaient essentiellement les paiements relevant des conventions de financement du 9^e FED (qui ne prévoyaient pas de cadre d'évaluation clair), ainsi que les paiements additionnels au titre de l'appui budgétaire effectués dans le cadre du mécanisme FLEX relatif à la vulnérabilité et de l'enveloppe B (aide d'urgence) afin de compenser le préjudice économique et social subi du fait de la crise économique et de la flambée des prix des denrées alimentaires. Sauf dans un cas, les paiements effectués dans le cadre des conventions de financement du 10^e FED n'étaient pas affectés par ce type d'erreurs (voir point 32).

Efficacité des systèmes

26. L'**annexe 2** présente de manière synthétique les résultats de l'examen des systèmes.

27. Comme cela est indiqué au point 3, la mission d'EuropeAid consiste à mettre en œuvre la plupart des instruments d'aide extérieure⁽²⁰⁾ relevant du budget général de l'Union européenne et des FED. Par conséquent, sauf indication contraire, les observations de la Cour, relatives tant à l'efficacité des systèmes de contrôle et de surveillance qu'à la fiabilité du rapport annuel d'activité et à la déclaration du directeur général, ont trait à l'ensemble des domaines de compétence d'EuropeAid.

28. D'une manière générale, la Cour estime que les systèmes de contrôle et de surveillance d'EuropeAid sont partiellement efficaces.

24. La Commission souligne que toutes les erreurs de calcul survenues dans le remboursement des avances ont été corrigées avant la fin du contrat.

25. La Commission approuve l'observation selon laquelle une nette amélioration se dessine en matière de démonstration de l'éligibilité dans le cadre du 10^e FED, grâce aux cadres d'évaluation plus clairs qui sont désormais utilisés systématiquement.

Afin de soutenir cette amélioration et d'éliminer ce type d'erreurs, la Commission reconnaît la nécessité de renforcer davantage l'approche structurée visant à démontrer les progrès accomplis dans la gestion des finances publiques. La Commission a donc mis au point un cadre révisé pour suivre et consigner les progrès en la matière, qui est axé sur les résultats obtenus par rapport aux attentes initiales. Cette formule révisée a été achevée en juin 2010 et les rapports par pays fondés sur cette approche révisée serviront de base pour évaluer l'éligibilité des déboursements pour le restant de l'année 2010 et au-delà. Dans ce contexte, la Commission espère pouvoir faire la preuve d'une amélioration constante du taux d'erreurs non quantifiables dans ce domaine lors des futurs exercices de la DAS.

En ce qui concerne les instruments d'urgence cités (mécanisme FLEX relatif à la vulnérabilité et enveloppe B), la Commission a conservé une approche rigoureuse pour évaluer l'éligibilité, comme l'illustre le fait qu'il n'y a pas eu de déboursements pour un certain nombre de programmes.

28. EuropeAid a conçu ses contrôles pour qu'ils couvrent l'intégralité du cycle de vie de ses projets pluriannuels. L'Office estime que ces systèmes de contrôle et de surveillance sont efficaces et se sont considérablement améliorés d'année en année, comme en atteste la part accrue de paiements entièrement réguliers constatée par la Cour dans son échantillon. Les recommandations formulées par la Cour ces dernières années ont été appliquées et bon nombre de ces améliorations ont été reconnues par la Cour, de sorte que des éléments importants des principaux systèmes de contrôle ont été jugés «efficaces».

⁽²⁰⁾ 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.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

*Contrôles ex ante***Services centraux d'EuropeAid**

29. La Cour estime que les contrôles ex ante effectués par les ordonnateurs au sein des services centraux d'EuropeAid sont efficaces.

Délégations

30. La Cour estime que les contrôles ex ante effectués par les ordonnateurs au sein des délégations sont partiellement efficaces pour la détection et la correction d'erreurs.

31. S'agissant des paiements relatifs aux projets, des faiblesses ont été constatées dans les vérifications concernant l'éligibilité des dépenses, le calcul des montants déclarés et la disponibilité des pièces justificatives requises.

32. S'agissant de l'appui budgétaire, l'audit de la Cour a permis de confirmer l'amélioration constatée dans son rapport annuel 2008 sur les FED ⁽²¹⁾. Les conventions de financement du 10^e FED offrent un cadre plus précis pour l'évaluation des conditions générales d'éligibilité. S'agissant du critère d'éligibilité relatif à la gestion des finances publiques, les conventions de financement font référence à des systèmes d'évaluation adoptés d'un commun accord par les gouvernements, la Commission et d'autres bailleurs de fonds. Ces systèmes comprennent notamment des cadres d'évaluation de la performance à utiliser lors des examens annuels conjoints de l'appui budgétaire. Le recours à ces cadres pour fixer les objectifs prioritaires, pour établir les calendriers et pour déterminer les sources d'information à utiliser facilite la réalisation d'évaluations formelles et structurées de l'état d'avancement et renforce donc la transparence des décisions de déboursement. Toutefois, les conditions particulières liant les déboursements de tranches variables à la performance manquent souvent de clarté en ce qui concerne les valeurs que les indicateurs doivent atteindre, les sources permettant de vérifier le respect de ces conditions et les méthodes de calcul, ce qui peut compromettre la transparence des décisions de déboursement.

33. Une autre amélioration constatée en 2009 concerne l'introduction, par la Commission, de nouvelles orientations en matière d'appui budgétaire aux États fragiles, qui en subordonnent l'octroi à la mise en place de quelques éléments essentiels relatifs aux systèmes de gestion des finances publiques. La Commission a également modifié le circuit financier de manière à ce que les contrôles financiers et opérationnels soient effectués suivant un ordre plus logique dans le cadre du processus d'approbation des paiements.

30. La Commission assure une formation continue pour le personnel du siège et des délégations dans le cadre d'un vaste programme de formation répondant aux besoins de la gestion de l'aide extérieure.

32. La Commission se félicite de voir que la Cour reconnaît une amélioration constante de la clarté des cadres d'évaluation pour les conditions générales d'éligibilité.

La Commission admet qu'il est important d'obtenir la même clarté pour les conditions spécifiques se rapportant aux déboursements fondés sur la performance. Le cas échéant, elle s'efforcera de tenir compte formellement des observations spécifiques de la Cour à cet égard, en révisant les conventions de financement correspondantes. Parallèlement, cette question reçoit une attention plus spécifique dans le cadre du processus d'examen par les pairs (groupe d'appui à la qualité) d'EuropeAid en ce qui concerne les nouveaux programmes.

33. La Commission se félicite de voir que la Cour reconnaît ces deux contributions importantes qui visent à permettre une mise en œuvre plus structurée et plus formalisée de l'appui budgétaire.

⁽²¹⁾ Point 46.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

*Suivi et surveillance***Délégations**

34. La Cour estime que le suivi et la surveillance assurés par les délégations sont partiellement efficaces.

35. Comme les années précédentes, la Cour a constaté que le manque de capacité auquel sont confrontés la plupart des services des ordonnateurs nationaux dans les pays bénéficiaires se traduit par des contrôles mal documentés et inefficaces. Les délégations fournissent régulièrement une assistance technique pour renforcer cette capacité, avec toutefois des résultats souvent limités, soit parce que les ordonnateurs nationaux ne remplissent pas leurs tâches de manière appropriée, soit en raison de contraintes en matière de ressources ou d'une rotation élevée du personnel.

36. L'audit de la Cour a également permis de détecter des insuffisances au niveau des procédures financières et des contrôles instaurés par les organismes chargés de la mise en œuvre et les superviseurs:

a) contrôles non satisfaisants de l'éligibilité des dépenses, procédures inadéquates en matière d'archivage et de conservation des pièces justificatives et systèmes comptables insuffisants pour garantir l'enregistrement et la présentation correcte des dépenses ou pour empêcher que des erreurs de calcul ne se produisent;

b) pour certains marchés de travaux, contrôles des factures insuffisants de la part des superviseurs.

37. En général, les délégations avaient connaissance de ces insuffisances et n'accordaient qu'une confiance limitée à ces contrôles; par exemple, elles réalisaient une seconde fois certains contrôles, imposaient des audits obligatoires et fondés sur une analyse des risques, ainsi que des vérifications des dépenses avant de procéder à la clôture financière des projets ou faisaient effectuer des audits techniques des marchés de travaux en cours. Les délégations disposent cependant de moyens limités qui réduisent souvent leur capacité à réaliser certaines activités, comme le contrôle des projets sur place ou la formation et le soutien à la gestion de projets.

Services centraux d'EuropeAid

38. La Cour estime que le suivi et la surveillance assurés par les services centraux d'EuropeAid sont efficaces.

35. En complément du soutien et de l'assistance technique que les délégations fournissent aux ordonnateurs nationaux, EuropeAid organise chaque année un nombre important de formations à l'attention du personnel des services des ordonnateurs nationaux et des ministères techniques. De nombreuses informations sur les procédures sont également disponibles sur le site internet d'EuropeAid.

36. La Commission constate que les outils et les procédures de contrôle mis en place ces dernières années portent leurs fruits. Elle s'engage néanmoins à poursuivre ses efforts de formation du personnel et de diffusion d'informations relatives aux outils de gestion et de contrôle.

a) La Commission prévoit que la série d'outils de gestion financière destinée aux bénéficiaires sera disponible vers la fin de 2010. L'objectif principal de cette série d'outils est de fournir des orientations pratiques de base, dans un format facile d'utilisation, pour aider les bénéficiaires à se conformer aux règles de gestion financière dans le cadre des actions d'aide extérieure financées par la CE.

37. Les délégations assurent un nombre important de contrôles supplémentaires afin de pallier les insuffisances des services des ordonnateurs nationaux.

OBSERVATIONS DE LA COUR

39. Les audits demandés en vertu du contrat-cadre fournissent des informations précieuses sur les faiblesses affectant les systèmes de contrôle des projets, ainsi que sur le niveau et la nature des dépenses potentiellement inéligibles. Les services centraux d'EuropeAid analysent ces résultats chaque année et assurent, avec les organismes chargés de la mise en œuvre, le suivi des observations récurrentes, notamment celles relatives à l'absence de documentation ou à son caractère insuffisant ou encore à l'application de procédures de passation de marchés incorrectes. Les services centraux d'EuropeAid travaillent en particulier à la mise au point d'une série d'outils de gestion financière destinés à traiter les causes des erreurs en renforçant la connaissance et la compréhension, par ces organismes, des règles en matière de gestion financière. En 2009, les services centraux d'EuropeAid ont réalisé 14 missions de vérification. Les directions géographiques ont en outre elles-mêmes effectué, de leur propre initiative, des visites auprès des délégations. Tout cela s'est traduit par des formations et par une assistance utiles, ainsi que par des recommandations pertinentes pour renforcer le contrôle interne dans les délégations contrôlées.

40. L'analyse, par les services centraux d'EuropeAid, des rapports semestriels des délégations sur la gestion de l'aide extérieure indique que les principaux obstacles à une mise en œuvre efficace de celle-ci sont l'importante rotation du personnel et les difficultés à engager des agents possédant les compétences requises, notamment pour les pays fragiles. Le taux de vacance d'emplois dans les délégations a été ajouté au tableau d'identification des risques d'EuropeAid et est considéré comme un risque majeur pour 2010.

41. Les services centraux d'EuropeAid assurent le suivi des questions de conformité en effectuant des contrôles ex post transactionnels. En 2009, ils ont décidé d'étendre le champ d'application de ces contrôles de manière à ce qu'ils couvrent, à compter de 2010, la conformité avec les conventions de financement et les procédures de passation des marchés. En outre, EuropeAid entend revoir globalement son approche en 2010, afin de trouver des solutions pour renforcer encore la pertinence et l'efficacité de ces contrôles en ce qui concerne l'examen de la régularité des opérations sous-jacentes et l'évaluation de la qualité des contrôles ex ante réalisés par les ordonnateurs.

Audits externes

42. La Cour estime que les audits externes sont efficaces s'agissant des services centraux d'EuropeAid et partiellement efficaces s'agissant des délégations.

43. L'audit de la Cour a montré que la gestion des audits externes s'était considérablement améliorée en 2009. Les programmes d'audit annuels ont été établis sur la base d'analyses de risques structurées, réalisées conformément aux lignes directrices d'EuropeAid. Les audits ont été effectués en temps opportun et le taux d'exécution du programme d'audit annuel consolidé a progressé par rapport aux années précédentes.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

39. *La Commission se félicite que la Cour évalue positivement les mesures prises par EuropeAid pour le suivi des audits et les missions de monitoring.*

40. *Dans le contexte d'une croissance zéro pour les postes de la Commission jusqu'en 2013, EuropeAid traite les questions de personnel dans les délégations en menant une politique active en matière de ressources humaines dans le cadre de ses compétences. La question des postes vacants concerne essentiellement les agents contractuels; la difficulté ne vient pas de l'importante rotation en soi, mais elle consiste à trouver le personnel possédant les compétences requises. La sélection, gérée auparavant par le siège, relève à présent des chefs de délégation, afin d'abrèger ce long processus. Parallèlement, EuropeAid continue à demander de nouvelles listes de réserve régulières ayant un nombre de candidats suffisant pour permettre des recrutements concernant tous les profils et toutes les catégories de pays.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

44. Les nouveaux termes de référence, adoptés en octobre 2007, ont été correctement utilisés, ce qui a permis de favoriser une approche d'audit plus uniforme. Dans les cas examinés par la Cour, une suite avait été donnée aux conclusions d'audit, notamment en ce qui concerne les corrections financières apportées en cas de dépenses inéligibles par le recouvrement des montants indûment perçus ou par déduction sur les paiements ultérieurs ou finaux. Les termes de référence améliorés n'ont toutefois pas produit tous leurs effets en 2009, puisque de nombreux rapports d'audit finals étaient toujours fondés sur les anciens termes de référence, qui étaient moins précis, notamment pour ce qui concerne la formulation de l'opinion d'audit.

45. Des améliorations restent nécessaires dans plusieurs domaines. Les problèmes de personnel limitent la capacité des délégations à mettre en œuvre des audits fondés sur l'analyse des risques, la priorité étant accordée aux audits obligatoires. Ils ont également une incidence négative sur la durée du processus de validation des constatations d'audit, les dépenses inéligibles risquant de ne plus pouvoir faire l'objet d'un recouvrement.

46. CRIS Audit a permis d'augmenter la capacité d'EuropeAid à assurer le suivi des activités d'audit, ainsi qu'à compiler et à analyser les constatations et les recommandations d'audit et à leur donner suite. Cependant, à l'instar des exercices précédents⁽²²⁾ et malgré les rappels des services centraux d'EuropeAid et une mise à jour des lignes directrices, toutes les délégations n'enregistrent pas les données en temps utile et de manière exhaustive, ce qui est préjudiciable à la fiabilité des données agrégées utilisées en tant qu'informations de gestion, comme la nature des opinions d'audit et les taux de dépenses inéligibles. En outre, CRIS Audit ne fournit pas toujours des données exactes sur le coût des audits et il n'est pas conçu pour fournir des informations sur les corrections financières effectuées à la suite des audits. Par conséquent, EuropeAid ne tire pas encore pleinement parti du potentiel de cet outil, notamment pour s'assurer que sa stratégie d'audit est d'un bon rapport coût-efficacité.

Audit interne

47. La Cour estime que l'audit interne est partiellement efficace.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

44. Plus de 95 % des rapports d'audit de 2009 établis par les contractants-cadres ont été présentés dans le format «postérieur au 1^{er} octobre 2007», alors qu'il y en avait 40 % environ en 2008 (voir la note 38 de bas de page du RAA dans la partie 3.1.2.1.2).

45. S'il est exact que les contraintes en termes de personnel peuvent avoir une incidence négative sur la durée du processus de validation des constatations d'audit, la Commission doit avoir reçu la grande majorité des rapports d'audit avant de procéder au paiement final, ce qui limite fortement le risque de voir les fonds devenir irrécouvrables.

En 2009, EuropeAid a poursuivi ses efforts dans le domaine de l'audit et a assuré six cours de formation FED couvrant 15 délégations, auxquels ont assisté 180 membres du personnel des délégations et 220 personnes externes (personnel des services des ordonnateurs, des ministères, gestionnaires de projets, ONG et firmes d'audit).

46. Il est régulièrement rappelé aux délégations qu'il est nécessaire de mettre à jour en temps voulu les données dans CRIS Audit, y compris lors des séminaires et formations d'audit. Depuis février 2010, lorsqu'un contrat est signé pour un audit (CRIS Contract), la date de la signature est automatiquement versée dans CRIS Audit. De même, le nouvel écran des résultats est plus complet et plus facile à remplir, et il est impossible de clôturer un audit si ce champ n'est pas rempli. Cela couvre l'opinion d'audit et le montant de dépenses inéligibles. Les informations sur les ordres de recouvrement émis à l'issue des audits sont incluses dans le module CRIS consacré aux ordres de recouvrement. Quelques améliorations pourraient être envisagées en vue d'une consolidation, mais exigeraient de nouveaux développements informatiques. Des informations sont disponibles quant au montant de dépenses finales inéligibles détecté et corrigé au moment du paiement final. En 2009, cela représentait 0,7 % en valeur des montants facturés.

47. La Commission estime que l'audit interne d'AIDCO, malgré l'interruption de sa capacité opérationnelle en 2009, a été efficace au cours de l'exercice en question. Même si le poste de chef d'unité de l'IAC est demeuré vacant du 1^{er} juillet au 15 novembre, l'unité a mené à bien 9 audits de suivi (par rapport aux 8 prévus). Quant aux nouveaux audits, sur les quatre planifiés pour 2009, un rapport d'audit final et deux projets de rapports d'audit (constituant 85 % d'un rapport d'audit final selon la méthodologie de l'IAS) ont été présentés en 2009.

⁽²²⁾ Point 39 du rapport annuel sur les FED relatif à l'exercice 2008.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

48. La structure d'audit interne (IAC) a fonctionné 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 interne. Sa capacité sur le plan opérationnel a toutefois été considérablement ébranlée du fait d'un manque de personnel indépendant de sa volonté, et notamment de l'absence du chef d'unité pendant la majeure partie de l'année. C'est pourquoi l'IAC n'a pas été pleinement en mesure de mettre en œuvre son programme de travail pour l'exercice 2009. Dans son rapport relatif au second audit de suivi concernant la validation de l'autoévaluation de la structure d'audit interne d'EuropeAid, le service d'audit interne (IAS) a de nouveau indiqué qu'il fallait beaucoup de temps à la direction d'EuropeAid pour donner suite aux recommandations d'audit de l'IAC.

Fiabilité des prises de position de la Commission

49. L'**annexe 3** présente de manière synthétique les résultats de l'examen des prises de position de la Commission.

50. Le rapport annuel d'activité présente une image fidèle de la mise en œuvre et des résultats des systèmes de contrôle et de surveillance appliqués. Il est clair et informatif, notamment grâce à l'utilisation d'indicateurs quantitatifs. Il y est indiqué que, compte tenu de la manière dont son architecture de contrôle pluriannuelle est conçue et des résultats obtenus, EuropeAid estime que le taux d'erreur résiduel affectant son portefeuille ne justifie pas la formulation de réserves dans la déclaration d'assurance du directeur général⁽²³⁾. Il ne fournit cependant aucun élément étayant cette affirmation. En l'absence d'un indicateur clé de l'incidence financière estimative du taux d'erreur résiduel après la réalisation de tous les contrôles ex ante et ex post⁽²⁴⁾, EuropeAid n'est pas en mesure de démontrer que l'incidence financière des insuffisances et des erreurs demeure en deçà des critères d'importance relative définis.

51. S'agissant de l'exercice 2009, le directeur général d'EuropeAid a déclaré qu'il avait obtenu une assurance raisonnable que les procédures de contrôle appliquées donnaient les garanties nécessaires quant à la régularité des opérations. L'audit de la Cour ne permet pas de corroborer cette affirmation. La Cour a constaté que les systèmes d'EuropeAid étaient partiellement efficaces et que les paiements étaient, dans l'ensemble, affectés par un niveau significatif d'erreur; si ce n'était pas le cas pour les paiements effectués sur les ressources des FED, ce l'était pour ceux effectués par EuropeAid et financés sur le budget général de l'UE relatif aux relations extérieures et au développement⁽²⁵⁾. La Cour estime que la déclaration et le rapport annuel d'activité du directeur général fournissent une appréciation partiellement correcte de la gestion financière en ce qui concerne la régularité.

50. La Commission est d'avis que les indicateurs qualitatifs et quantitatifs présentés dans les quatre modules de base «Assurance» du rapport annuel d'activités fournissent bel et bien les éléments destinés à étayer la déclaration d'assurance raisonnable du directeur général. Cependant, EuropeAid reconnaît que des travaux complémentaires pourraient être effectués pour mettre au point des indicateurs spécifiques se rapportant au cadre de contrôle pluriannuel, et des travaux ont commencé en 2010 avec l'étude de méthodologies envisageables pour l'estimation de l'incidence financière des erreurs résiduelles.

⁽²³⁾ Page 56.

⁽²⁴⁾ Voir points 29 et 54 de rapport annuel 2008 de la Cour des comptes sur les activités relevant des FED.

⁽²⁵⁾ Voir chapitre 6 du rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2009.

Conclusions et recommandations

52. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les comptes FED pour l'exercice clos au 31 décembre 2009 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 les observations formulées aux points 17 et 18 relatives aux montants des garanties.

53. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que pour l'exercice clos au 31 décembre 2009:

- a) les recettes relevant des FED étaient exemptes d'erreur significative;
- b) les engagements relevant des FED étaient exemptes d'erreur significative, mais affectés par un niveau élevé d'erreurs non quantifiables;
- c) les paiements au titre des FED étaient exemptes d'erreur significative. Cependant ils étaient fréquemment affectés par des erreurs non quantifiables.

54. Comme la Cour l'a déjà indiqué dans son rapport annuel 2008 sur les activités relevant des FED ⁽²⁶⁾, EuropeAid a mis en place une stratégie de contrôle globale. En 2009, EuropeAid a continué d'améliorer considérablement la conception et la mise en œuvre de ses systèmes de contrôle et de surveillance, mais des faiblesses persistent dans certains domaines. 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 garantir la régularité des paiements. Dans ce contexte, les recommandations suivantes sont à prendre en considération:

- a) dans le cadre de l'examen de sa stratégie globale de contrôle qui doit avoir lieu, EuropeAid devrait élaborer un indicateur clé pour l'incidence financière estimative des erreurs résiduelles après la réalisation de tous les contrôles ex ante et ex post, lequel serait fondé, par exemple, sur l'analyse d'un échantillon statistique représentatif de projets clôturés;
- b) EuropeAid devrait, dans le cadre de cet examen, apprécier le rapport coût-efficacité des différents contrôles, notamment celui du système de contrôle ex post transactionnel;

54. EuropeAid a conçu ses contrôles pour qu'ils couvrent l'intégralité du cycle de vie de ses projets pluriannuels. L'Office estime que ces systèmes de contrôle et de surveillance sont efficaces et se sont considérablement améliorés d'année en année, comme en atteste la part accrue de paiements entièrement réguliers constatée par la Cour dans son échantillon. Les recommandations formulées par la Cour ces dernières années ont été appliquées et bon nombre de ces améliorations ont été reconnues par la Cour, de sorte que des éléments importants des principaux systèmes de contrôle ont été jugés «efficaces».

- a) La Commission a commencé ses travaux sur l'examen des méthodologies envisageables pour la mise au point en 2010 d'un indicateur clé permettant d'estimer l'incidence financière des erreurs résiduelles, comme l'indiquent ses réponses au rapport annuel 2008.
- b) La Commission a démarré ses travaux sur l'examen de sa stratégie de contrôle début 2010, comme l'indiquent ses réponses au rapport annuel 2008. Elle établira en 2010 une communication sur le risque d'erreur tolérable dans le domaine de l'aide extérieure.

⁽²⁶⁾ Point 55.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- c) EuropeAid devrait finaliser et diffuser la série d'outils de gestion financière visant à lutter contre le risque inhérent d'erreurs, qui est élevé au niveau des organismes chargés de la mise en œuvre, des adjudicataires et des bénéficiaires, de manière à ce que les règles de gestion financière et d'éligibilité soient suffisamment connues;
- d) EuropeAid devrait poursuivre ses efforts pour faire en sorte que les délégations enregistrent leurs données dans le module CRIS Audit de façon exhaustive et en temps opportun;
- e) la conception de CRIS Audit devrait être modifiée de sorte à fournir des informations sur les montants des dépenses finales inéligibles et des corrections financières effectuées une fois achevé le processus de validation des constatations d'audit avec l'entité auditée.

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

- a) de veiller à ce que les conditions particulières pour le déboursement de tranches variables en fonction de la performance définissent clairement les indicateurs, les objectifs à atteindre, les méthodes de calcul et les sources de vérification;
- b) de veiller à ce que les rapports des délégations fournissent une démonstration structurée et formalisée des progrès réalisés en matière de gestion des finances publiques en définissant clairement les critères sur la base desquels ces progrès devaient être évalués (à savoir les résultats que le gouvernement bénéficiaire est censé obtenir au cours de la période concernée), les progrès accomplis et les raisons pour lesquelles le programme de réforme n'a pas pu être mis en œuvre comme prévu.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- c) *La série d'outils de gestion financière sera achevée en 2010 et les questions soulevées par la Cour seront dûment examinées.*
- d) *EuropeAid poursuivra ses efforts pour assurer l'encodage correct et ponctuel des informations dans CRIS Audit.*
- e) *Le montant de dépenses inéligibles doit être introduit dans CRIS Audit avant de clôturer un enregistrement d'audit (champ obligatoire depuis février 2010). Les informations sur les ordres de recouvrement émis à l'issue des audits sont incluses dans le module CRIS consacré aux ordres de recouvrement. Quelques améliorations pourraient être envisagées en vue d'une consolidation, mais exigeraient de nouveaux développements informatiques. Des informations sont disponibles quant au montant de dépenses finales inéligibles détecté et corrigé au moment du paiement final. En 2009, cela représentait 0,7 % en valeur des montants facturés.*

55.

- a) *La Commission reconnaît qu'il importe de faire preuve d'une rigueur accrue dans la définition des objectifs de performance, des méthodes de calcul et des sources de vérification. Cette question fait l'objet d'une plus grande attention au cours du processus d'examen par les pairs d'EuropeAid (groupe d'appui à la qualité) en ce qui concerne les nouveaux programmes.*
- b) *La Commission a mis au point un cadre révisé pour suivre et consigner les progrès en la matière, qui est axé sur les résultats obtenus par rapport aux attentes initiales. Cette formule révisée a été achevée en juin 2010 et les rapports par pays fondés sur cette approche révisée serviront de base pour évaluer l'éligibilité des déboursements pour le restant de l'année 2010 et au-delà.*

ANNEXE 1

RÉSULTATS DES TESTS DES OPÉRATIONS POUR LES FONDS EUROPÉENS DE DÉVELOPPEMENT

	2009						2008	2007
	Projets		Appui budgétaire		Total			
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON								
Total des engagements:	40		10		50		45	60
Total des opérations (dont):	150		20		170		170	148
Avances	0		0		0		40	0
Paiements intermédiaires/ finaux	150		20		170		130	148
RÉSULTATS DES TESTS								
<i>(en pourcentage et nombre d'opérations)</i>								
Opérations exemptes d'erreur	80 %	{120}	65 %	{13}	78 %	{133}	76 %	63 %
Opérations affectées par des erreurs	20 %	{30}	35 %	{7}	22 %	{37}	24 %	37 %
ANALYSE DES OPÉRATIONS AFFECTÉES PAR DES ERREURS								
<i>(en pourcentage et nombre d'opérations)</i>								
Analyse selon le type d'erreur								
Erreurs non quantifiables	57 %	{17}	100 %	{7}	65 %	{24}	61 %	49 %
Erreurs quantifiables	43 %	{13}	0 %	{0}	35 %	{13}	39 %	51 %
concernant:								
l'éligibilité	23 %	{3}	0 %	{0}	23 %	{3}	44 %	68 %
la réalité des opérations	23 %	{3}	0 %	{0}	23 %	{3}	38 %	21 %
la précision	54 %	{7}	0 %	{0}	54 %	{7}	19 %	11 %
ESTIMATION DE L'INCIDENCE DES ERREURS QUANTIFIABLES								
Le taux d'erreur le plus probable est:								
inférieur à 2 %	X							
compris entre 2 % et 5 %							X	X
supérieur à 5 %								

ANNEXE 2

RÉSULTATS DE L'EXAMEN DES SYSTÈMES POUR LES FONDS EUROPÉENS DE DÉVELOPPEMENT ET L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT RELEVANT DU BUDGET GÉNÉRAL

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

Système concerné	Contrôles ex ante	Suivi et surveillance	Audits externes	Audits internes	Évaluation globale
Services centraux d'EuropeAid					
Délégations				s.o.	

Évaluation globale des systèmes de contrôle et de surveillance

Évaluation globale	2009	2008	2007

Légende

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

ANNEXE 3

RÉSULTATS DE L'EXAMEN DES PRISES DE POSITION DE LA COMMISSION POUR LES FONDS EUROPÉENS DE DÉVELOPPEMENT ET L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT RELEVANT DU BUDGET GÉNÉRAL

Principales DG concernées	Nature de la déclaration formulée par le directeur général (*)	Réserves émises	Observations de la Cour	Évaluation globale de la fiabilité
AIDCO	sans réserve	s.o.	EuropeAid a mis en place une stratégie de contrôle globale et a continué d'améliorer sensiblement la conception et la mise en œuvre de ses systèmes de contrôle et de surveillance. L'audit de la Cour a toutefois montré que certains contrôles présentaient encore des faiblesses et que les paiements étaient affectés par un niveau significatif d'erreur.	B

(*) Selon sa déclaration d'assurance, le directeur général dispose d'une assurance raisonnable que les procédures de contrôle mises en place donnent les garanties nécessaires quant à la régularité des opérations.

A: Le rapport annuel d'activité et la déclaration du directeur général fournissent une appréciation correcte de la gestion financière en ce qui concerne la régularité.

B: Le rapport annuel d'activité et la déclaration du directeur général fournissent une appréciation partiellement correcte de la gestion financière en ce qui concerne la régularité.

C: Le rapport annuel d'activité et la déclaration du directeur général ne fournissent pas une appréciation correcte de la gestion financière en ce qui concerne la régularité.

SUIVI DES PRINCIPALES OBSERVATIONS FORMULÉES DANS LE CADRE DE LA DÉCLARATION D'ASSURANCE

	Observation de la Cour	Analyse de la Cour	Recommandations de la Cour	Réponse de la Commission
1	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. (Rapport annuel 2008, point 54)	Le rapport annuel d'activité 2009 présente fidèlement la mise en œuvre et les résultats des systèmes de contrôle et de surveillance appliqués. Il est clair et riche en informations, notamment grâce au recours à des indicateurs quantitatifs. Cependant, il ne permet pas de démontrer clairement que les résultats des divers contrôles contribuent à fournir au directeur général une assurance raisonnable que l'incidence financière des déficiences et des erreurs demeure en deçà des critères d'importance relative définis.	Dans le cadre de l'examen de sa stratégie globale de contrôle qui doit avoir lieu, EuropeAid devrait élaborer un indicateur clé pour l'incidence financière estimative des erreurs résiduelles après la réalisation de tous les contrôles ex ante et ex post.	<i>La Commission a commencé ses travaux sur l'examen des méthodologies envisageables pour la mise au point en 2010 d'un indicateur clé permettant d'estimer l'incidence financière des erreurs résiduelles, comme l'indiquent ses réponses au rapport annuel 2008.</i>
2	Il conviendrait d'améliorer les contrôles ex ante en mettant davantage l'accent sur les principaux risques. [Rapport annuel 2008, point 55, sous a)]	Les vérifications effectuées en ce qui concerne l'éligibilité des dépenses, le calcul des montants déclarés et la disponibilité des pièces justificatives requises présentent encore des faiblesses.	EuropeAid devrait finaliser et diffuser la série d'outils de gestion financière visant à lutter contre le risque inhérent d'erreurs, qui est élevé au niveau des organismes chargés de la mise en œuvre, des adjudicataires et des bénéficiaires, de manière à ce que les règles de gestion financière et d'éligibilité soient suffisamment connues.	<i>La série d'outils de gestion financière sera achevée en 2010 et les questions soulevées par la Cour seront dûment examinées.</i>
3	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. [Rapport annuel 2008, point 55, sous b)]	Les programmes d'audit annuels ont été établis sur la base d'une analyse des risques structurée effectuée conformément aux lignes directrices d'EuropeAid. Les problèmes de personnel limitent la capacité des délégations à mettre en œuvre des audits fondés sur l'analyse des risques, la priorité étant accordée aux audits obligatoires. Ils ont également une incidence négative sur la durée du processus de validation des constatations d'audit, les dépenses inéligibles risquant de ne plus pouvoir faire l'objet d'un recouvrement.	Des mesures satisfaisantes ont été prises en ce qui concerne le processus de programmation des audits annuels.	<i>La Commission convient que le processus de programmation des audits a été considérablement amélioré.</i>
4	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. [Rapport annuel 2008, point 55, sous c)]	Les services centraux d'EuropeAid, y compris les directions géographiques, suivent régulièrement la mise en œuvre dans le temps. Le cas échéant, les écarts sont analysés et des mesures correctrices sont prises.	Des mesures satisfaisantes ont été prises.	<i>La Commission convient que le suivi de la mise en œuvre des programmes d'audit a été considérablement amélioré.</i>

	Observation de la Cour	Analyse de la Cour	Recommandations de la Cour	Réponse de la Commission
5	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. [Rapport annuel 2008, point 55, sous d]	CRIS Audit ne fournit pas toujours de données exactes sur le coût des audits et ne présente aucune information concernant les corrections financières effectuées à la suite des audits.	La conception de CRIS Audit devrait être modifiée de sorte à fournir des informations sur les montants des dépenses finales inéligibles et des corrections financières effectuées une fois achevé le processus de validation des constatations d'audit avec l'entité auditée.	À la suite des améliorations apportées à CRIS Audit en février 2010, le montant de dépenses inéligibles doit être introduit dans CRIS Audit avant de clôturer un enregistrement d'audit. S'agissant des informations relatives aux ordres de recouvrement émis à l'issue des audits, elles sont incluses dans le module CRIS consacré aux ordres de recouvrement.
6	EuropeAid devrait veiller à ce que les délégations enregistrent leurs données dans le module CRIS Audit de manière exhaustive et en temps opportun. [Rapport annuel 2008, point 55, sous e)]	Malgré les rappels des services centraux d'EuropeAid et une mise à jour des lignes directrices, toutes les délégations n'enregistrent pas les données en temps utile et de manière exhaustive, ce qui est préjudiciable à la fiabilité des données agrégées utilisées en tant qu'information de gestion, comme la nature des opinions d'audit et les taux de dépenses inéligibles.	EuropeAid devrait poursuivre ses efforts pour faire en sorte que les délégations enregistrent leurs données dans le module CRIS Audit de façon exhaustive et en temps opportun.	EuropeAid poursuivra ses efforts pour assurer l'encodage correct et ponctuel des informations dans CRIS Audit.
7	Compte tenu des résultats de l'approche adoptée par la direction C 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. [Rapport annuel 2008, point 55, sous f)]	EuropeAid a étendu le champ d'application de ces contrôles en 2009 de manière à ce qu'ils couvrent la conformité avec les conventions de financement et les procédures de passation des marchés. En 2010, EuropeAid entend revoir globalement son approche afin de trouver des solutions pour renforcer encore la pertinence et l'efficacité de ces contrôles en ce qui concerne l'appréciation de la régularité des opérations sous-jacentes et la qualité des contrôles ex ante réalisés par les ordonnateurs.	EuropeAid devrait, dans le cadre de l'examen, apprécier le rapport coût-efficacité des différents contrôles, notamment celui du système de contrôle ex post transactionnel, et évaluer la pertinence et la faisabilité d'un audit annuel portant sur un échantillon statistique représentatif de projets clôturés.	La Commission a démarré ses travaux sur l'examen de sa stratégie de contrôle (y compris l'élaboration d'un éventuel indicateur clé pour l'incidence financière estimative des erreurs résiduelles fondé sur l'analyse d'un échantillon statistique représentatif de projets clôturés) début 2010, comme l'indiquent ses réponses au rapport annuel 2008. Elle établira en 2010 une communication sur le risque d'erreur tolérable dans le domaine de l'aide extérieure.
8	EuropeAid devrait 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. [Rapport annuel 2008, point 56, sous a)]	Les conventions de financement du 10 ^e FED offrent un cadre plus précis pour l'évaluation des conditions générales d'éligibilité. S'agissant du critère relatif à la gestion des finances publiques, les conventions de financement font référence à des systèmes d'évaluation adoptés d'un commun accord par les gouvernements, la Commission et d'autres bailleurs de fonds, tels que les cadres d'évaluation de la performance à utiliser lors des examens annuels conjoints de l'appui budgétaire. Le recours à ces cadres, qui définissent les objectifs prioritaires, les calendriers et les sources d'information à exploiter, facilite la réalisation d'évaluations formelles et structurées de l'état d'avancement et renforce ainsi la transparence des décisions de déboursement.	Des mesures satisfaisantes ont été prises.	La Commission convient que le cadre décisionnel en ce qui concerne l'éligibilité à l'appui budgétaire et les conditions de déboursement a été considérablement amélioré.

	Observation de la Cour	Analyse de la Cour	Recommandations de la Cour	Réponse de la Commission
9	EuropeAid devrait 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. [Rapport annuel 2008, point 56, sous b)]	Souvent, les conditions particulières pour le déboursement de tranches variables en fonction de la performance ne sont pas suffisamment claires en ce qui concerne les valeurs que les indicateurs doivent atteindre, les sources de vérification et les méthodes de calcul, ce qui peut être préjudiciable à la transparence des décisions de déboursement.	EuropeAid devrait veiller à ce que les conditions particulières pour le déboursement de tranches variables en fonction de la performance définissent clairement les indicateurs, les objectifs à atteindre, les méthodes de calcul et les sources de vérification.	<i>La Commission reconnaît qu'il importe de faire preuve d'une rigueur accrue dans la définition des objectifs de performance, des méthodes de calcul et des sources de vérification. Cette question fait l'objet d'une plus grande attention au cours du processus d'examen par les pairs d'EuropeAid (groupe d'appui à la qualité) en ce qui concerne les nouveaux programmes.</i>