

IV

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

COUR DES COMPTES



Conformément aux dispositions de l'article 287, paragraphes 1 et 4, du TFUE, ainsi que des articles 129 et 143 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, modifié en dernier lieu par le règlement (UE, Euratom) n° 1081/2010 du Parlement européen et du Conseil, ainsi que des articles 139 et 156 du règlement (CE) n° 215/2008 du Conseil du 18 février 2008 portant règlement financier applicable au 10^e Fonds européen de développement,

la Cour des comptes de l'Union européenne, en sa réunion du 8 septembre 2011, a adopté ses

RAPPORTS ANNUELS

relatifs à l'exercice 2010.

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

Les membres de la Cour des comptes sont:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (président), David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN,
Ioannis SARMAS, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULOID, Massimo VARI, Juan RAMALLO,
Olavi ALA-NISSILÄ, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK,
Henri GRETHEN, Eoin O'SHEA, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL,
Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Gijs DE VRIES, Harald WÖGERBAUER, Hans Gustaf WESSBERG.

RAPPORT ANNUEL SUR L'EXÉCUTION DU BUDGET

(2011/C 326/01)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Introduction générale	7
Chapitre 1 — Déclaration d'assurance et informations à l'appui de celle-ci	9
Chapitre 2 — Recettes	43
Chapitre 3 — Agriculture et ressources naturelles	71
Chapitre 4 — Cohésion, énergie et transports	101
Chapitre 5 — Aide extérieure, développement et élargissement	139
Chapitre 6 — Recherche et autres politiques internes	165
Chapitre 7 — Dépenses administratives et autres	191
Chapitre 8 — Le budget de l'UE: obtenir des résultats	205
Annexe — Informations financières relatives au budget général	227

INTRODUCTION GÉNÉRALE

0.1. La Cour des comptes européenne est l'institution de l'UE établie par le traité pour assurer le contrôle des finances de l'UE. En sa qualité d'auditeur externe de l'UE, elle joue le rôle de gardienne indépendante des intérêts financiers des citoyens de l'Union et contribue à améliorer la gestion financière de cette dernière. De plus amples informations concernant la Cour figurent dans son rapport annuel d'activité, qui peut être consulté sur son site web (<http://eca.europa.eu>), de même que les rapports spéciaux sur les programmes de dépenses et les recettes de l'UE et les avis sur la réglementation nouvelle ou modifiée.

0.2. Le présent document constitue le 34^e rapport annuel de la Cour, relatif à l'exercice 2010. Les activités relevant des Fonds européens de développement font l'objet d'un rapport annuel distinct.

0.3. Le budget général de l'UE est adopté chaque année par le Conseil et le Parlement européen. Le rapport annuel de la Cour ainsi que les rapports spéciaux servent de base à la procédure de décharge, dans le cadre de laquelle le Parlement européen examine si la Commission européenne a assumé de manière satisfaisante ses responsabilités en matière d'exécution budgétaire. La Cour transmet son rapport annuel aux parlements nationaux en même temps qu'au Parlement européen et au Conseil.

0.4. La déclaration d'assurance (la DAS) concernant la fiabilité des comptes annuels de l'Union européenne, ainsi que la légalité et la régularité des opérations (la «régularité des opérations» dans la suite du texte), constitue l'élément central de ce rapport. Elle figure en tête du rapport, dont la plupart des éléments qui suivent portent sur les travaux d'audit sous-jacents à la déclaration d'assurance.

— Le chapitre 1 contient la déclaration d'assurance, un résumé des résultats des travaux de la Cour relatifs à la fiabilité des comptes ainsi qu'à la régularité des opérations, et un examen succinct de la gestion budgétaire en 2010.

— Les chapitres 2 à 7 présentent des constatations détaillées sous la forme d'«appréciations spécifiques» relatives aux recettes et aux dépenses de l'UE. Le chapitre 2 porte sur le volet recettes du budget de l'UE; les chapitres 3 à 7 concernent cinq groupes de domaines politiques au titre desquels les dépenses de l'UE sont autorisées et enregistrées. Ces groupes de domaines politiques correspondent globalement

aux rubriques du cadre financier 2007-2013, qui définit les programmes généraux de dépenses pluriannuels de l'UE.

0.5. Les appréciations spécifiques sont principalement fondées sur les résultats des tests effectués par la Cour concernant la régularité des opérations, sur une évaluation de l'efficacité des principaux systèmes de contrôle et de surveillance régissant les recettes ou les dépenses en question, ainsi que sur un examen de la fiabilité des prises de position de la Commission.

0.6. Le rapport annuel de cette année diffère des rapports précédents sur un certain nombre de points.

— La forme et le fond de la déclaration d'assurance tiennent compte des normes internationales d'audit révisées qui sont entrées en vigueur début 2011 ⁽¹⁾.

— La structure des appréciations spécifiques a été modifiée afin de fournir une analyse plus utile des dépenses de l'UE. Le chapitre 4 porte sur les dépenses de l'UE liées à l'énergie et aux transports, ainsi que sur les dépenses relevant des Fonds structurels et du Fonds de cohésion. L'éducation, la citoyenneté, les affaires économiques et financières et la recherche sont quant à elles traitées au chapitre 6 — Politiques internes et recherche.

— Un nouveau chapitre consacré aux questions relatives aux audits de la performance (chapitre 8) analyse les évaluations de la performance figurant dans les rapports annuels d'activité fournis par trois directeurs généraux de la Commission, et met en évidence des thèmes communs d'importance dans les rapports spéciaux adoptés par la Cour en 2010.

0.7. Les réponses de la Commission aux observations de la Cour — ou celles d'autres institutions et organismes de l'Union, le cas échéant — figurent dans le document. Dans certaines de ses réponses, la Commission réinterprète les constatations de la Cour ou prête à cette dernière des conclusions auxquelles elle n'a pas abouti. La Cour, lorsqu'elle expose ses constatations et ses conclusions, tient compte des observations de l'entité auditée. Toutefois, il lui revient, en sa qualité d'auditeur externe, de communiquer ses constatations, d'en tirer des conclusions et, ainsi, de fournir une évaluation indépendante et impartiale de la fiabilité des comptes ainsi que de la légalité et de la régularité des opérations.

⁽¹⁾ En particulier la norme ISSAI 1705 sur les modifications apportées à l'opinion formulée dans le rapport de l'auditeur indépendant et la norme ISSAI 4200 sur les audits de conformité associés à un audit d'états financiers.

CHAPITRE 1

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

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
La déclaration d'assurance fournie par la Cour au Parlement européen et au Conseil – Rapport d'audit indépendant	I-XII
Opinion sur la fiabilité des comptes	VII-VIII
Opinion sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes	IX-XII
Introduction	1.1-1.5
Constatations d'audit relatives à l'exercice 2010	1.6-1.25
Fiabilité des comptes	1.6-1.8
Régularité des opérations	1.9-1.16
Synthèse des appréciations spécifiques dans le cadre de la DAS	1.9-1.14
Comparaison avec les résultats des exercices précédents	1.15-1.16
Fiabilité des prises de position de la Commission	1.17-1.25
Rapports annuels d'activité et déclarations des directeurs généraux	1.17-1.20
Opinion de l'auditeur interne de la Commission	1.21-1.22
Rapport de synthèse de la Commission	1.23-1.25
Implications du recours accru aux préfinancements	1.26-1.37
Gestion budgétaire	1.38-1.44

LA DÉCLARATION D'ASSURANCE FOURNIE PAR LA COUR AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL — RAPPORT D'AUDIT INDÉPENDANT

I. Conformément aux dispositions de l'article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la Cour a contrôlé:

- a) les comptes annuels de l'Union européenne, constitués des états financiers consolidés ⁽¹⁾ et des états consolidés sur l'exécution du budget ⁽²⁾ pour l'exercice clos le 31 décembre 2010;
- b) la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes à ces comptes.

Responsabilité de la direction

II. En vertu des articles 310 à 325 du TFUE, et du règlement financier, la direction est responsable de l'établissement et de la présentation fidèle des comptes annuels de l'Union européenne, ainsi que de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes à ces derniers:

- a) s'agissant des comptes annuels de l'Union européenne, 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; le choix et l'application de politiques comptables appropriées, sur la base des règles comptables adoptées par le comptable ⁽³⁾ de la Commission; l'établissement d'estimations comptables raisonnables au regard de la situation du moment. Conformément aux dispositions de l'article 129 du règlement financier, la Commission approuve les comptes annuels de l'Union européenne après que le comptable de la Commission les a consolidés sur la base des informations présentées par les autres institutions et organismes, et qu'il a établi une note, accompagnant les comptes consolidés, dans laquelle il déclare, entre autres, qu'il a obtenu une assurance raisonnable que ces comptes présentent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière de l'Union européenne;
- b) la manière dont la direction exerce sa responsabilité afin d'assurer la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes dépend du mode d'exécution du budget prévu dans le règlement financier. Les tâches d'exécution doivent être conformes au principe de bonne gestion financière, ce qui implique la conception, la mise en œuvre et le maintien d'un contrôle interne efficace et efficient, comprenant entre autres une surveillance adéquate et des mesures appropriées pour prévenir les irrégularités et les fraudes, ainsi que, le cas échéant, des 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 de l'Union européenne (article 317 du TFUE).

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 à ces derniers. La Cour a conduit son audit conformément aux normes internationales d'audit et aux codes de déontologie de l'IFAC, ainsi qu'aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle, établies par l'INTOSAI. En vertu de ces normes, la Cour est tenue de programmer et d'effectuer ses travaux d'audit de manière à pouvoir déterminer avec une assurance raisonnable si les comptes annuels de l'Union européenne sont exempts d'inexactitudes significatives et si les opérations sous-jacentes à ces comptes sont légales et régulières.

⁽¹⁾ Les états financiers consolidés comprennent le bilan, le compte de résultat économique, le tableau des flux de trésorerie, l'état de variation de l'actif net, ainsi qu'une synthèse des principales politiques comptables et d'autres notes explicatives (y compris l'information sectorielle).

⁽²⁾ Les états consolidés sur l'exécution du budget comprennent les états consolidés sur l'exécution du budget, ainsi qu'une synthèse des principes budgétaires et d'autres notes explicatives.

⁽³⁾ Les règles comptables adoptées par le comptable de la Commission sont fondées sur les normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS), publiées par la Fédération internationale des experts-comptables, ou, à défaut, sur les normes comptables internationales (IAS)/normes internationales d'information financière (IFRS) publiées par l'International Accounting Standards Board (IASB). Conformément aux dispositions du règlement financier, les états financiers consolidés relatifs à l'exercice 2010 ont été établis (comme ils le sont depuis l'exercice 2005) sur la base des règles comptables adoptées par le comptable de la Commission, qui adaptent les principes de la comptabilité d'exercice au contexte spécifique de l'Union européenne, tandis que les états consolidés sur l'exécution du budget continuent d'être principalement fondés sur les mouvements de trésorerie.

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

V. S'agissant des recettes, l'audit de la Cour relatif aux ressources propres calculées sur la base de la taxe sur la valeur ajoutée et du revenu national brut porte au départ sur les agrégats macroéconomiques établis par les États membres et communiqués à la Commission; ensuite les systèmes utilisés par celle-ci pour traiter les données jusqu'à leur intégration dans les comptes définitifs et la perception des contributions des États membres font l'objet d'une évaluation. Pour les ressources propres traditionnelles, la Cour examine les comptes des autorités douanières et analyse les flux des droits jusqu'à l'inscription des montants correspondants dans les comptes définitifs et leur perception par la Commission.

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

Fiabilité des comptes

Opinion sur la fiabilité des comptes

VII. La Cour estime que les comptes annuels de l'Union européenne présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière de l'Union au 31 décembre 2010, ainsi que les résultats de ses opérations et les flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, conformément aux dispositions du règlement financier ainsi qu'aux règles comptables adoptées par le comptable de la Commission.

Paragraphe d'observation sur la fiabilité des comptes

VIII. Sans remettre en cause l'opinion formulée au point VII, la Cour attire l'attention sur un changement de la politique comptable de la Commission en ce qui concerne les préfinancements, versés pour constituer les instruments d'ingénierie financière ou pour y contribuer, qui n'ont pas encore été utilisés sous forme de prêts, de garanties ou de prises de participation. En raison de ce changement, la Commission a dû retraiter les comptes annuels 2009 de l'Union européenne, sur lesquels la Cour avait formulé une opinion non modifiée ⁽⁴⁾ (pour une explication des ajustements effectués, voir notes 2.5, 2.9, 2.10 et 3.4, annexées aux comptes annuels 2010 de l'Union européenne).

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes aux comptes

Recettes

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

IX. La Cour estime que les recettes sous-jacentes aux comptes pour l'exercice clos le 31 décembre 2010 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légales et régulières.

⁽⁴⁾ Voir JO C 303 du 9.11.2010, p. 10 à 12.

Engagements*Opinion sur la légalité et la régularité des engagements sous-jacents aux comptes*

X. La Cour estime que les engagements sous-jacents aux comptes pour l'exercice clos le 31 décembre 2010 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légaux et réguliers.

Paielements*Éléments étayant l'opinion défavorable sur la légalité et la régularité des paiements sous-jacents aux comptes*

XI. La Cour estime, en conclusion, que, dans l'ensemble, les systèmes de contrôle et de surveillance sont partiellement efficaces pour garantir la légalité et la régularité des paiements sous-jacents aux comptes. Les groupes de politiques Agriculture et ressources naturelles, ainsi que Cohésion, énergie et transports sont affectés par un niveau significatif d'erreur. Selon les estimations de la Cour, le taux d'erreur le plus probable pour les paiements sous-jacents aux comptes est de 3,7 %.

Opinion défavorable sur la légalité et la régularité des paiements sous-jacents aux comptes

XII. Étant donné l'importance des problèmes en cause au point traitant des éléments étayant l'opinion défavorable sur la légalité et la régularité des paiements sous-jacents aux comptes, la Cour est d'avis que les paiements sous-jacents aux comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2010 sont affectés par un niveau significatif d'erreur.

Le 8 septembre 2011

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Président

Cour des comptes européenne

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

1.1. Dans le présent chapitre du rapport annuel, la Cour:

- décrit le contexte de sa déclaration d'assurance, présente de manière synthétique et analyse les constatations d'audit et les conclusions sous-jacentes à la déclaration d'assurance (voir points 1.2 à 1.25),
- examine les implications du recours accru aux préfinancements dans les finances de l'Union et dans les comptes de la Commission (voir points 1.26 à 1.37),
- présente de manière synthétique l'exécution du budget 2010 (voir points 1.38 à 1.44),
- explique comment elle réalise ses audits DAS (voir **annexe 1.1**),
- présente les mesures prises par la Commission en réponse aux observations des années précédentes sur la fiabilité des comptes. Ce chapitre comporte également les réponses de la Commission aux recommandations formulées par la Cour sur les recouvrements et sur les corrections financières dans son rapport annuel 2009 (voir **annexe 1.2**).

1.2. La Cour des comptes fournit au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance (DAS) ⁽⁵⁾ concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. La Cour peut compléter la déclaration d'assurance par des appréciations spécifiques pour chaque domaine majeur de l'activité de l'UE ⁽⁶⁾.

1.3. Les travaux relatifs à la fiabilité des comptes de l'Union européenne visent à déterminer dans quelle mesure les recettes, les dépenses et les éléments d'actif et de passif ont été dûment enregistrés, et si les comptes annuels présentent fidèlement la situation financière au 31 décembre 2010, ainsi que les résultats des opérations et les flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date (voir points 1.6 à 1.8).

1.4. Les travaux relatifs à la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes de l'exercice 2010 visent à apprécier la conformité de ces dernières avec les dispositions réglementaires ou contractuelles applicables et l'exactitude du calcul des montants correspondants (voir points 1.9 à 1.14 pour une vue d'ensemble des résultats et les chapitres 2 à 7 pour de plus amples informations).

⁽⁵⁾ La déclaration d'assurance est généralement désignée par l'acronyme «DAS».

⁽⁶⁾ Voir article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.5. La Cour a analysé dans quelle mesure les prises de position de la Commission sont fiables, notamment les déclarations des directeurs généraux et les rapports annuels d'activité de ses services, ainsi que le rapport de synthèse qui s'y rapporte, afin d'évaluer s'ils permettent d'obtenir une appréciation correcte de la qualité de la gestion financière, et s'ils contribuent à l'assurance globale obtenue par la Cour (voir points 1.17 à 1.20 et 1.23 à 1.25, ainsi que la section intitulée «Fiabilité des prises de position de la Commission» des chapitres 2 à 7). Les travaux ont également comporté un examen de l'opinion globale formulée pour la première fois par l'auditeur interne de la Commission sur la gestion financière de celle-ci au cours de l'exercice 2010 (voir points 1.21 et 1.22).

CONSTATATIONS D'AUDIT RELATIVES À L'EXERCICE 2010

Fiabilité des comptes

1.6. Les observations de la Cour portent sur les comptes annuels de l'Union européenne (ci-après «les comptes») relatifs à l'exercice 2010, tels qu'ils ont été établis par le comptable de la Commission et approuvés par celle-ci conformément à l'article 129 du règlement financier du 25 juin 2002 ⁽⁷⁾; ces comptes ont été reçus par la Cour le 27 juillet 2011. Ils comprennent:

- a) les états financiers consolidés incluant le bilan (de l'actif et du passif en fin d'exercice), le compte de résultat économique (qui couvre les produits et les charges de l'exercice), le tableau des flux de trésorerie (qui indique comment les changements dans les comptes affectent la trésorerie et les équivalents de trésorerie), l'état de variation de l'actif net (qui explique les changements de l'actif net), ainsi que les notes qui s'y rapportent;
- b) les états consolidés sur l'exécution du budget, qui couvrent les recettes et les dépenses de l'exercice.

1.7. Le comptable de la Commission a adressé à la Cour une lettre de déclaration confirmant que, sous réserve de quelques restrictions peu significatives ⁽⁸⁾, les comptes sont complets et fiables.

⁽⁷⁾ Le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1), modifié en dernier lieu par le règlement (UE, Euratom) n° 1081/2010 du Parlement européen et du Conseil (JO L 311 du 26.11.2010, p. 9), dispose que les comptes définitifs sont transmis avant le 31 juillet suivant l'exercice clos.

⁽⁸⁾ Voir point 1 de l'*annexe 1.2*.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.8. L'audit de la Cour sur les comptes relatifs à 2010 a permis de constater que ceux-ci étaient exempts d'inexactitudes significatives (voir cependant les points 1.26 à 1.37, ainsi que les informations sur le suivi des observations des années antérieures relatives à la fiabilité des comptes à l'**annexe 1.2**).

Régularité des opérations

Synthèse des appréciations spécifiques dans le cadre de la DAS

1.9. La Cour formule des appréciations spécifiques relatives aux recettes dans le chapitre 2, ainsi qu'à des groupes correspondant aux domaines politiques de l'établissement du budget par activités (EBA) dans les chapitres 3 à 7 (voir **tableau 1.1**). Chaque appréciation spécifique comporte une introduction, des constatations et des conclusions concernant la régularité des opérations, l'efficacité des systèmes et la fiabilité des prises de position de la Commission, et fait état des réponses de la Commission aux recommandations formulées précédemment par la Cour.

1.10. Dans le rapport sur l'exercice 2010, le groupe de politiques Recherche et autres politiques internes, présenté au chapitre 6, est composé de groupes de politiques/domaines politiques qui faisaient partie d'autres appréciations spécifiques dans le rapport annuel 2009 ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ Auparavant, la partie relative à la recherche de l'ancien groupe de politiques Recherche, énergie et transports était traitée dans le chapitre 5, le chapitre 7 portant sur l'ancien groupe de politiques Éducation et citoyenneté et le chapitre 8 sur l'ancien groupe de politiques Affaires économiques et financières (pour de plus amples informations, voir point 6.1). Par ailleurs, les parties consacrées à l'énergie et aux transports de l'ancien groupe de politiques Recherche, énergie et transports font à présent l'objet du chapitre 4, qui comporte également l'ancien groupe de politiques Cohésion.

Tableau 1.1 — Paiements en 2010 par chapitre du rapport annuel

(en millions d'euros)

Sections (Sec.) et titres (T.) ⁽¹⁾ correspondant à la nomenclature budgétaire 2010, ventilés par chapitre du rapport annuel de la Cour	Paiements effectués en 2010 ⁽²⁾
Chapitres du rapport annuel	
Agriculture et ressources naturelles	56 841
Agriculture et développement rural (T.05)	
Environnement (T.07)	
Pêche et affaires maritimes (T.11)	
Santé et protection des consommateurs (T.17)	
Cohésion, énergie et transports	40 630
Emploi et affaires sociales (T.04)	
Énergie et transports (T.06)	
Politique régionale (T.13)	
Aide extérieure, développement et élargissement	6 543
Relations extérieures (T.19)	
Développement et relations avec les États ACP (T.21)	
Élargissement (T.22)	
Aide humanitaire (T.23)	
Recherche et autres politiques internes	8 953
Affaires économiques et financières (T.01)	
Entreprises (T.02)	
Concurrence (T.03)	
Recherche (T.08)	
Société de l'information et médias (T.09)	
Recherche directe (T.10)	
Marché intérieur (T.12)	
Éducation et culture (T.15)	
Communication (T.16)	
Espace de liberté, de sécurité et de justice (T.18)	
Commerce (T.20)	
Dépenses administratives et autres	9 264
Parlement (Sec. I)	
Conseil (Sec. II)	
Commission (Sec. III)	
Cour de justice (Sec. IV)	
Cour des comptes (Sec. V)	
Comité économique et social (Sec. VI)	
Comité des régions (Sec. VII)	
Médiateur européen (Sec. VIII)	
Contrôleur européen de la protection des données (Sec. IX)	
Total général	122 231

⁽¹⁾ Les titres 14 et 24 à 31 de la section III du budget général, qui portent principalement sur les dépenses administratives, sont inclus dans la section du chapitre 7 consacrée à la Commission européenne.

⁽²⁾ Les dépenses administratives ne sont pas reprises dans les groupes de politiques mais présentées séparément dans une rubrique ad hoc, ce qui donne lieu à des différences par rapport aux montants mentionnés aux chapitres 3 à 6.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.11. La Cour estime, en conclusion, que les recettes (127 795 millions d'euros) ⁽¹⁰⁾ et les paiements du groupe de politiques Dépenses administratives et autres (9 264 millions d'euros) étaient exempts d'erreur significative et que les systèmes de contrôle et de surveillance correspondants étaient efficaces (voir **tableau 1.2**, points 2.41 et 2.42, ainsi que 7.33 et 7.34). Les engagements de l'ensemble des groupes de politiques étaient également exempts d'erreur significative.

1.12. La Cour estime, en conclusion, que le groupe de politiques Recherche et autres politiques internes (8 953 millions d'euros) était exempt d'erreur significative et que ses systèmes de contrôle et de surveillance étaient partiellement efficaces pour garantir la régularité des paiements. Toutefois, les paiements intermédiaires et finals au titre des programmes-cadres (PC) de recherche étaient affectés par un niveau significatif d'erreur (voir **tableau 1.2**, ainsi que points 6.48 et 6.49). La Cour estime également, en conclusion, que le groupe de politiques Aide extérieure, développement et élargissement (6 543 millions d'euros) était exempt d'erreur significative et que ses systèmes de contrôle et de surveillance étaient partiellement efficaces pour garantir la régularité des paiements. Cependant, les paiements intermédiaires et finals étaient affectés par un niveau significatif d'erreur (voir **tableau 1.2**, ainsi que points 5.35 et 5.36).

1.13. La Cour estime, en conclusion, que les groupes de politiques Agriculture et ressources naturelles (55 990 millions d'euros de dépenses remboursées), ainsi que Cohésion, énergie et transports (37 556 millions d'euros de dépenses remboursées) étaient affectés par un niveau significatif d'erreur. Cependant, les paiements directs aux agriculteurs couverts par le SIGC ⁽¹¹⁾ étaient exempts d'erreur significative. La Cour estime également, en conclusion, que les systèmes de contrôle et de surveillance audités dans le groupe de politiques Agriculture et ressources naturelles étaient partiellement efficaces. En outre, la Cour estime, en conclusion, que, dans le groupe de politiques Cohésion, énergie et transports, les autorités d'audit étaient, dans leur ensemble, partiellement efficaces pour garantir la régularité des opérations (voir **tableau 1.2**, points 3.55 et 3.56, ainsi que 4.47 et 4.48).

1.14. La Cour estime, en conclusion, que, dans l'ensemble, les paiements étaient affectés par un niveau significatif d'erreur et que les systèmes de contrôle et de surveillance relatifs aux paiements étaient, d'une manière générale, partiellement efficaces (voir **tableau 1.2**).

1.13. La conclusion de la Cour pour le domaine Agriculture et ressources naturelles confirme la tendance positive enregistrée pour le taux d'erreur le plus probable, qui, ces dernières années, est proche du seuil de signification de 2 %. La Commission relève en outre que, pour les dépenses du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), soit 77 % du total des dépenses de ce chapitre en 2010, le taux d'erreur le plus probable est bien inférieur au seuil de signification et que, pour les paiements directs couverts par le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), il est plus faible encore. Par ailleurs, le risque pour le budget de l'UE est couvert de manière adéquate par la procédure d'apurement de conformité. Voir aussi la réponse au point 3.17.

La Commission estime que, globalement, le SIGC constitue un système de contrôle efficace pour limiter le risque d'erreur ou de dépense irrégulière. En ce qui concerne le développement rural, elle considère que les systèmes de contrôle et de surveillance sont en constante amélioration.

S'agissant du domaine de la cohésion, la Commission observe que, pour la deuxième année consécutive, le niveau d'erreur reste largement inférieur aux niveaux relevés par la Cour durant la période 2006-2008. Elle estime que cette évolution positive s'explique par le renforcement des dispositions de contrôle de la période de programmation 2007-2013 et son plan d'action 2008 (voir aussi la réponse au point 4.24).

⁽¹⁰⁾ Voir les points 2.7 à 2.13 pour l'étendue de l'audit portant sur les recettes.

⁽¹¹⁾ Système intégré de gestion et de contrôle.

Tableau 1.2 — Synthèse des constatations relatives à l'exercice 2010 concernant la régularité des opérations

Groupes de politiques	Paiements (en millions d'euros)	Taux d'erreur le plus probable (EPP) (%)	Intervalle de confiance (%)		Fréquence des erreurs ⁽¹⁾ (%)	Évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance ⁽²⁾
			Limite inférieure du taux d'erreur (LIE)	Limite supérieure du taux d'erreur (LSE)		
Agriculture et ressources naturelles	55 990 ⁽³⁾	2,3	0,8	3,8	37	Partiellement efficaces
Cohésion, énergie et transports	37 556 ⁽⁴⁾	7,7	4,7	10,7	49	Partiellement efficaces
Aide extérieure, développement et élargissement	6 543	1,7	0,1	3,3	23	Partiellement efficaces
Recherche et autres politiques internes	8 953	1,4	0,6	2,1	39	Partiellement efficaces
Dépenses administratives et autres	9 264	0,4	0,0	1,1	7	Efficaces
Ensemble de la population contrôlée	118 306 ⁽⁵⁾	3,7	2,6	4,8	36	Partiellement efficaces
Recettes	127 795	0,0	s.o.	s.o.	s.o.	Efficaces

⁽¹⁾ La fréquence des erreurs représente la proportion de l'échantillon affectée par des erreurs quantifiables ou non quantifiables.

⁽²⁾ Les systèmes sont classés comme «partiellement efficaces» lorsqu'il est estimé que certains dispositifs de contrôle fonctionnent de manière adéquate alors que ce n'est pas le cas pour d'autres. Pris dans leur ensemble, ils pourraient par conséquent ne pas permettre de maintenir à un niveau acceptable les erreurs affectant les opérations sous-jacentes. Pour de plus amples informations, voir section intitulée «Étendue et approche de l'audit» des chapitres 2 à 7.

⁽³⁾ Dépenses remboursées (voir point 3.16).

⁽⁴⁾ Dépenses remboursées (voir point 4.23).

⁽⁵⁾ La différence entre les paiements en 2010 (122 231 millions d'euros – voir **tableau 1.1**) et le montant total pour l'ensemble de la population contrôlée dans le cadre de la régularité des opérations correspond aux avances versées pour les groupes de politiques Agriculture et ressources naturelles (851 millions d'euros), ainsi que Cohésion, énergie et transports (3 074 millions d'euros) (voir points 3.16 et 4.23).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Comparaison avec les résultats des exercices précédents

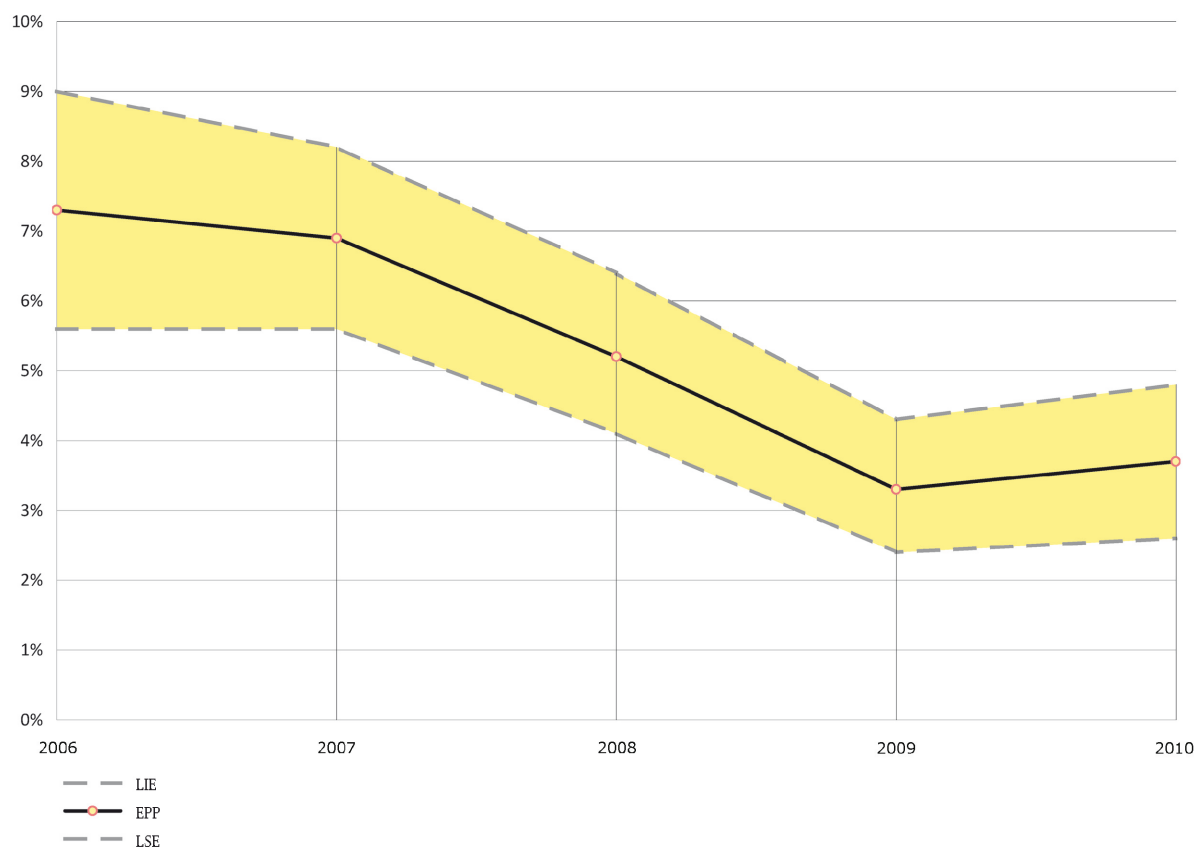
1.15. Les résultats de l'audit de la Cour pour 2010 montrent que le taux d'erreur le plus probable estimé a augmenté pour les paiements relevant du groupe de politiques Cohésion, énergie et transports ⁽¹²⁾ par rapport au groupe de politiques Cohésion de 2009 ⁽¹³⁾. Le taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour pour les paiements des autres groupes de politiques est resté relativement stable.

1.16. Compte tenu de tous ces éléments, le taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour pour les paiements pris dans leur ensemble a augmenté, passant de 3,3 % en 2009 à 3,7 % en 2010 (voir **graphique 1.1**) ⁽¹⁴⁾. La Cour a constaté qu'environ un tiers des opérations testées étaient affectées par des erreurs (contre un quart de l'ensemble des opérations en 2009).

1.15-1.16. Au fil des années, les taux d'erreur ont, pour la plupart, été soit stables soit en diminution. Cependant, pour 2010, les progrès réalisés dans un certain nombre de domaines n'ont pas permis de compenser la hausse modérée enregistrée par le secteur de la cohésion, ce qui s'est traduit par une faible augmentation globale pour le budget dans son ensemble.

En ce qui concerne la cohésion, la Commission fait observer que le taux d'erreur le plus probable pour l'exercice 2010 est largement inférieur aux niveaux constatés lors des exercices 2006 à 2008. La limite inférieure du taux d'erreur en 2010, soit 4,7 %, est en net progrès par rapport aux 11 % enregistrés en 2008.

Graphique 1.1 — Évolution du taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour pour la population de paiements contrôlée (2006-2010)



⁽¹²⁾ Voir **tableau 1.2** et annexes x.1 du présent rapport annuel pour les différents groupes de politiques, ainsi que points 4.17 à 4.19 du rapport annuel 2009 pour la cohésion.

⁽¹³⁾ En 2010, l'énergie et les transports ont représenté 7 % du groupe de politiques consolidé (voir également note de bas de page 9).

⁽¹⁴⁾ Voir également point 1.26 du rapport annuel 2009.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Fiabilité des prises de position de la Commission*Rapports annuels d'activité et déclarations des directeurs généraux*

1.17. Chaque année, tous les directeurs généraux rendent compte de l'exercice de leurs fonctions dans un rapport d'activité accompagné d'une déclaration portant, entre autres, sur la mesure dans laquelle les ressources ont été utilisées aux fins prévues et les procédures de contrôle garantissent la légalité et la régularité des opérations.

1.18. Tous les directeurs généraux ont déclaré que les exigences susmentionnées ont été respectées. Treize directions générales ou services ont formulé une ou plusieurs réserves⁽¹⁵⁾ relatives, pour la majorité, à des faiblesses concernant la régularité des opérations sous-jacentes (voir annexes x.3 des chapitres 2 à 7).

1.19. Dans leur déclaration d'assurance, les directeurs généraux formulent des réserves fondées sur leur évaluation de l'importance relative des faiblesses et/ou des observations concernant les composantes fondamentales de leur rapport annuel d'activité. L'un des éléments de cette évaluation, dont l'importance s'est accrue notamment en 2010, est le calcul d'un risque résiduel ou d'un taux d'erreur résiduel – à savoir en général une estimation de l'incidence des mécanismes de contrôle sur le taux d'erreur sur une base pluriannuelle –, qui est comparé au seuil de signification de 2 %, afin de déterminer s'il y a lieu d'émettre une réserve.

1.19-1.20. Selon sa pratique courante, la Commission calcule un montant résiduel à risque en pourcentage de l'activité ABB (établissement du budget par activité) correspondante, lequel est comparé au seuil de signification de 2 % afin de déterminer s'il y a lieu de formuler une réserve. Par ailleurs, elle souligne que le calcul d'un taux d'erreur résiduel n'est qu'une méthode parmi d'autres dont dispose l'ordonnateur délégué pour estimer le montant à risque.

Comme les systèmes de contrôle et de gestion varient fortement d'un domaine politique à l'autre, les services de la Commission adoptent différentes approches pour estimer et calculer les taux d'erreur résiduels. La Commission reconnaît la possibilité que les orientations actuelles ne soient pas suffisamment précises pour garantir une application cohérente de la terminologie et des critères par l'ensemble des services. Elle a mis en place une procédure d'examen par les pairs afin de veiller à la cohérence lorsque différentes directions générales mettent en œuvre des programmes similaires.

⁽¹⁵⁾ Le nombre total de réserves a diminué, passant de 20 en 2009 à 17 en 2010. Il convient de noter qu'en 2010, la direction générale de l'énergie et des transports a été scindée en deux (la direction générale de la mobilité et des transports et la direction générale de l'énergie). C'est pourquoi la réserve reportée de 2009 constitue à présent deux réserves.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les orientations doivent laisser à l'ordonnateur délégué une marge d'appréciation pour chaque cas individuel.

Si la quantification des risques dans les rapports annuels d'activités (RAA) vise à fournir une indication des montants à risque et à estimer les corrections financières potentielles pour les paiements au cours de l'année de référence, le directeur général dispose d'autres outils pour protéger les fonds de l'UE, comme les interruptions et suspensions de paiement et les corrections financières. La quantification du risque dans les RAA n'a pas la même fonction que la détermination du taux d'erreur par la Cour des comptes, de sorte que la Commission considère que ces deux aspects ne peuvent et ne doivent pas être comparés. Le directeur général peut s'assurer de l'existence de «mesures d'atténuation», qui limitent le risque. Dans le domaine de la cohésion, les dispositions légales en vigueur constituent effectivement des mesures d'atténuation, et l'évaluation de l'exposition au risque en 2010 doit tenir compte de ces mécanismes de contrôle complémentaires, qui peuvent s'étendre bien au-delà de l'année de référence des audits de la Cour [audits annuels des autorités d'audit nationales, audits complémentaires de la DG Politique régionale (REGIO) et de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion (EMPL) et audits de clôture à la fin des programmes].

1.20. Les instructions permanentes sur l'élaboration des rapports annuels d'activité, publiées par le secrétariat général et par la direction générale du budget, ne fournissent aucune orientation pour estimer ce risque résiduel ou ce taux d'erreur résiduel. Dès lors, les directions générales concernées appliquent ce concept de façon divergente [par exemple en anticipant les recouvrements escomptés sans établir de lien avec les montants effectifs, en ne quantifiant pas les risques d'erreur inférieurs ou égaux à 5 % dans le cas de certains programmes compte tenu du taux de retenue prévu dans le règlement ⁽¹⁶⁾ ou en excluant des résultats d'audit négatifs pour de nouveaux programmes d'audit dont l'étendue est limitée].

Opinion de l'auditeur interne de la Commission

1.21. L'auditeur interne de la Commission a présenté sa première opinion globale ⁽¹⁷⁾ sur l'état du contrôle à la Commission. Cette opinion s'appuie, notamment, sur les assurances données dans les rapports annuels d'activité, ainsi que sur les travaux réalisés par le service d'audit interne de la Commission et par les structures d'audit interne des différentes directions générales de 2008 à 2010.

⁽¹⁶⁾ Voir **annexe 4.3**.

⁽¹⁷⁾ Voir point 2.3 de la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes – Synthèse des réalisations de la Commission en matière de gestion pour l'année 2010, COM(2011) 323 final du 1^{er} juin 2011: «L'auditeur interne de la Commission considère qu'en 2010, la Commission a mis en place des procédures de gouvernance, de gestion du risque et de contrôle interne qui sont appropriées pour donner une assurance raisonnable quant à la réalisation de ses objectifs financiers, à l'exception des domaines de la gestion financière pour lesquels les directeurs généraux ont exprimé des réserves dans leurs déclarations d'assurance, et sous réserve de remarques éventuelles relatives à la gestion des risques en ce qui concerne les erreurs dans les opérations sous-jacentes».

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.22. L'étendue de l'opinion globale est limitée au propre cadre de contrôle interne de la Commission. Or, plus de 90 % de l'ensemble des erreurs sont détectées en dehors de la Commission, au niveau des bénéficiaires. L'auditeur interne de la Commission estime que, globalement, ce cadre est approprié. Cependant, la Cour relève que les systèmes de contrôle et de surveillance mis en place ne permettent pas de prévenir, ou de détecter et de corriger les erreurs suffisamment pour que les opérations sous-jacentes au budget, prises dans leur ensemble, soient légales et régulières.

Rapport de synthèse de la Commission

1.23. L'introduction du rapport de synthèse⁽¹⁸⁾ indique qu'en adoptant ce dernier, la Commission assume la responsabilité politique⁽¹⁹⁾ de l'exécution du budget de l'UE par ses hauts responsables. La Commission constate que les directeurs généraux ont réussi à corriger les défaillances pour 25 % des réserves formulées en 2009. Elle estime que ces améliorations portent sur le respect des règles d'éligibilité pour les dépenses déclarées par les bénéficiaires.

1.24. La Commission reconnaît toutefois que, notamment dans certains domaines de la gestion partagée, de nouvelles améliorations doivent encore être apportées et propose des mesures visant à résoudre ces problèmes, comme:

- la révision du règlement financier et de la législation sectorielle pour la période postérieure à 2013, afin d'améliorer la conception des systèmes de financement, de réduire le risque d'erreur, d'alléger la charge administrative pour les bénéficiaires et d'autres parties prenantes, ainsi que de réduire les coûts opérationnels des contrôles,
- l'exercice strict, par la Commission, de son rôle de surveillance et l'application, de manière systématique et en temps utile, des procédures d'interruption et de suspension de paiement, ainsi que des corrections financières chaque fois que des faiblesses importantes sont constatées dans les contrôles,
- dans le domaine de la cohésion, l'intensification des efforts pour faire face à la progression importante, par rapport à 2009, du taux d'erreur et du volume des paiements erronés, en raison de l'augmentation du nombre d'opérations et du montant des dépenses déclarées,

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.22. L'opinion de l'auditeur interne englobe les systèmes de contrôle que la Commission met en place pour traiter la question du taux d'erreur au niveau des bénéficiaires.

Lors de l'examen des systèmes de contrôle de la Commission, l'auditeur interne de cette dernière cherche à s'assurer que chaque service a mis en place une stratégie de contrôle dont les coûts sont proportionnés aux risques d'erreur dans les opérations sous-jacentes et qui se révèle efficace pour prévenir les erreurs dans les demandes de paiement présentées par les bénéficiaires et pour récupérer les montants indûment versés lorsque des erreurs se produisent malgré tout.

1.24.

— Voir la réponse au point 1.37.

— La Commission et ses services ont effectivement exercé leur fonction de surveillance en interrompant 63 délais de paiement (49 pour le FEDER et 14 pour le FSE) et en adoptant une décision de suspension pour les programmes opérationnels 2007-2013 et 5 décisions de suspension (FSE) pour les programmes opérationnels 2000-2006, lorsque de graves déficiences ou irrégularités ont été constatées, jusqu'à ce que les États membres prennent les mesures correctrices nécessaires. Cette politique rigoureuse de la Commission se poursuit en 2011 avec, au premier semestre de l'année, 52 interruptions de délais de paiement (40 pour le FEDER et 12 pour le FSE).

⁽¹⁸⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes – Synthèse des réalisations de la Commission en matière de gestion pour l'année 2010, COM(2011) 323 final du 1^{er} juin 2011.

⁽¹⁹⁾ En vertu de l'article 317 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- la modernisation des règles de l'UE en matière de marchés publics, qui sont une importante source d'erreur, notamment dans le domaine de la cohésion ⁽²⁰⁾,
- une nouvelle amélioration de la lisibilité et de la comparabilité des rapports annuels d'activité.

1.25. Dans son rapport de synthèse, la Commission a pris acte des rapports de l'encadrement qui, d'après celle-ci, «ont rassuré le Collège en ce qui concerne la mise en œuvre de la gouvernance et des contrôles internes dans les services de la Commission, et qui fournissent une assurance raisonnable quant à sa capacité d'atteindre ses objectifs» ⁽²¹⁾. Cependant, la Cour souligne que des problèmes constatés précédemment ⁽²²⁾ n'ont toujours pas été résolus:

- dans plusieurs domaines, la portée ou l'ampleur des réserves devrait être étendue (voir points 1.20, 3.52 à 3.54, 4.45 et 4.46, 5.31 à 5.34, 6.46 et 6.47, ainsi qu'annexes x.3 des chapitres 2 à 7),
- des données fournies par les États membres sur les recouvrements ou les retraits sont toujours incomplètes ou n'ont pas encore été contrôlées et/ou validées par la Commission (voir point 3 de l'*annexe 1.2*),
- la différence entre les mécanismes de correction financière et les recouvrements (les corrections financières sont une conséquence des faiblesses détectées dans les systèmes de contrôle et de surveillance alors que les recouvrements sont liés aux paiements irréguliers), ainsi que leur incidence (les corrections financières sont supportées par les contribuables tandis que les montants recouvrés sont payés par les différents bénéficiaires) ne sont pas encore prises en considération de façon appropriée (voir point 3 de l'*annexe 1.2*).

1.25.

- La Commission considère que la portée ou l'ampleur des réserves est appropriée (voir les réponses aux points 1.19-1.20, 3.52 à 3.54, 4.46 et 5.33-5.34).
- Les données relatives aux recouvrements figurent dans la note 6 accompagnant les comptes.

Dans le domaine de la cohésion, pour la période de programmation 2000-2006, la Commission vérifie que les informations transmises pour la clôture des programmes sont complètes et fiables. Pour la période de programmation 2007-2013, elle est en train de procéder à une enquête d'audit spécifique sur les systèmes de recouvrement des États membres afin d'obtenir une assurance sur la qualité des données présentées dans les relevés annuels sur les recouvrements et les retraits. Il est prévu que les premiers résultats de cet audit soient pris en compte dans les rapports annuels d'activités de 2011.

- La Commission présente ses comptes au niveau du budget de l'UE et elle estime que les recouvrements sont essentiels à la protection du budget de l'Union. Elle suppose que la Cour fait référence aux recouvrements au niveau des bénéficiaires dans les États membres et que les informations communiquées doivent se rapporter à ces recouvrements. Or, dans le domaine de la gestion partagée, cette responsabilité incombe aux États membres, comme il est expliqué dans les réponses de la Commission au point 1.39 du rapport annuel 2009 de la Cour. Dès qu'un État membre a remboursé des fonds indûment versés (par voie de récupération effective ou de compensation), la Commission estime que le budget de l'Union européenne est protégé. Les États membres sont toutefois tenus de récupérer les montants indûment versés chaque fois que cela est possible et opportun.

⁽²⁰⁾ Voir livre vert sur la modernisation de la politique de l'UE en matière de marchés publics (directives 2004/18/CE et 2004/17/CE).

⁽²¹⁾ Voir point 2.3 du document COM(2011) 323 final du 1^{er} juin 2011.

⁽²²⁾ Voir point 1.31 du rapport annuel 2009 de la Cour.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

IMPLICATIONS DU RECOURS ACCRU AUX PRÉFINANCEMENTS

1.26. Une partie importante des paiements effectués par la Commission sert à financer à l'avance des coûts qui seront encourus par la suite par des organismes extérieurs. Lorsqu'il s'avère que des paiements sont effectivement des préfinancements, ils ne sont pas traités dans les comptes de l'Union comme des dépenses définitives au moment où ils sont effectués. Par contre, ils sont inscrits à l'actif du bilan jusqu'à la présentation d'une justification des coûts encourus (ou, moins fréquemment, jusqu'à la clôture de l'activité prévue). Sur cette base, la Commission comptabilise les charges correspondantes dans le compte de résultat économique et procède à l'apurement du montant inscrit au bilan.

1.27. Si les avances sont comptabilisées dans les comptes comme des dépenses définitives, aucun document comptable ne mentionne la nécessité de présenter des éléments probants concernant l'utilisation finale des fonds. Cela contribue à accroître le risque que l'utilisation des fonds ne soit pas justifiée et que des irrégularités ne soient pas détectées ou qu'elles ne le soient qu'avec un retard considérable, ce qui peut compliquer davantage le recouvrement de l'indu.

Augmentation considérable des préfinancements entre 2005 et 2010

1.28. La valeur brute comptabilisée des préfinancements accumulés a plus que doublé au cours des six dernières années (passant de 39 milliards à 84 milliards d'euros, voir première rangée du **tableau 1.3**). Lors de la procédure de séparation des exercices ⁽²³⁾, la Commission estime également les dépenses encourues en fin d'exercice par les bénéficiaires, pour lesquelles les demandes de paiement ne lui sont pas encore parvenues. Ces charges à payer (voir deuxième rangée du **tableau 1.3**) sont déduites des montants bruts des préfinancements en cours correspondants. Le montant net des préfinancements qui en résulte dans le bilan (voir troisième rangée du **tableau 1.3**) a lui aussi fortement augmenté, mais à un rythme moins soutenu (de 29 milliards à 49 milliards d'euros).

1.27. Les services comptables de la Commission continuent d'œuvrer à la clarification des questions liées à la constatation et à l'apurement des préfinancements (voir aussi la réponse au point 1.37).

Sans préjudice de la validité du principe énoncé dans la deuxième partie de l'observation de la Cour, il convient de noter que, dans le cas des instruments d'ingénierie financière (IFF) par exemple, la base juridique ne prévoit qu'un seul contrôle de l'éligibilité des dépenses exposées, à la clôture du programme ou à la fin de la période de programmation (la date la plus proche étant retenue). Par conséquent, quel que soit le traitement comptable appliqué aux paiements de la Commission en faveur des États membres, les éventuelles irrégularités ne seront détectées qu'à ce moment-là.

1.28. La Commission suit l'évolution de la situation en ce qui concerne l'augmentation des montants de préfinancements. Une grande partie de cette hausse s'explique par le passage à une nouvelle période de programmation (2007-2013) et par les préfinancements versés au titre de la législation relative à la gestion partagée. Néanmoins, les services comptables de la Commission continuent à collaborer avec les directions générales opérationnelles pour tenter de maintenir à un niveau aussi bas que possible les préfinancements en cours, mais ce travail peut souvent être en conflit avec la législation sous-jacente.

⁽²³⁾ La procédure de séparation des exercices vise à s'assurer que les recettes et les dépenses sont enregistrées de manière complète et exacte dans la bonne période comptable.

Tableau 1.3 — Évolution des préfinancements⁽¹⁾ et des charges à payer correspondantes entre 2005 et 2010 (en millions d'euros)

	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	Différence entre 2005 et 2010	
							Montant	en %
Montant total brut des préfinancements (avant séparation des exercices)	38 854	43 129	55 099	73 754	84 761	84 387	45 533	117 %
Charges à payer	9 489	12 649	20 501	34 469	35 934	34 966	25 477	268 %
Montant total net des préfinancements (après séparation des exercices)	29 365	30 480	34 598	39 285	48 827	49 421	20 056	68 %

⁽¹⁾ Les charges constatées d'avance pour les instruments d'ingénierie financière, qui représentaient 4 775 millions d'euros en 2010 et 2 153 millions d'euros en 2009, ne sont pas incluses (voir points 1.31 à 1.33).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Données imprécises ou incomplètes relatives aux préfinancements

Non-apurement des préfinancements

1.29. Même si un élément d'estimation peut toujours s'avérer nécessaire pour apurer les préfinancements, plusieurs directions générales actives dans les domaines des politiques internes et des actions extérieures continuent d'enregistrer des estimations dans les comptes même après avoir accepté des déclarations de dépenses comme base adéquate pour poursuivre les versements au bénéficiaire⁽²⁴⁾. Le recours aux estimations pour les charges à payer a considérablement augmenté au fil du temps, passant de moins d'un quart du montant avancé en 2005 à près de la moitié en 2010 (voir deuxième rangée du **tableau 1.3**). La Cour a fait part de sa préoccupation concernant la diffusion croissante de cette pratique⁽²⁵⁾.

1.29. Comprenant les préoccupations de la Cour dans ce domaine, la Commission s'efforce d'y remédier. Dans le contexte de l'actuelle révision du règlement financier, elle a proposé de rendre obligatoire l'apurement régulier des préfinancements.

En raison du risque d'erreur dans les déclarations de dépenses non certifiées et/ou non contrôlées, un certain nombre d'ordonnateurs délégués sont réticents à effectuer des paiements sur la base de ces déclarations. En pareil cas, ils se servent des déclarations de dépenses non certifiées et/ou non contrôlées comme d'une indication de l'état d'avancement de l'action subventionnée; ils versent alors des préfinancements supplémentaires afin que les projets subventionnés bénéficient d'un flux de paiements continu. L'apurement est ensuite reporté à la fin du projet.

Il convient de mentionner que tant la Commission que les bénéficiaires/contractants (notamment dans le domaine des politiques internes et de l'aide extérieure) devront faire face à une charge de travail administrative accrue à mesure que l'apurement régulier des préfinancements entrera dans les faits.

⁽²⁴⁾ Voir point 1.28, premier tiret, du rapport annuel 2006 de la Cour, points 1.23, deuxième tiret, 1.24, deuxième tiret, et 1.26 du rapport annuel 2007, point 1.14 du rapport annuel 2008 et point 1.12 du rapport annuel 2009.

⁽²⁵⁾ Dans son avis n° 6/2010 sur une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant règlement financier applicable au budget général de l'Union européenne, la Cour a exprimé ses préoccupations concernant la très forte augmentation des préfinancements non apurés et a souligné la nécessité d'y remédier.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Enregistrement incomplet des préfinancements

1.30. Depuis 2009, les paiements pour lesquels la justification des coûts et/ou de l'activité n'est prévue qu'à une date ultérieure, qui concernent essentiellement les instruments d'ingénierie financière, ont connu une forte augmentation. L'audit a montré que, dans un nombre significatif de cas, la Commission n'a initialement pas enregistré correctement les paiements comme actif au bilan. La lecture des comptes donnait donc l'impression que les bénéficiaires avaient justifié intégralement l'utilisation des fonds alors que ce n'était pas le cas dans la pratique, ce qui était contraire au principe de la primauté de la substance sur la forme ⁽²⁶⁾.

Instruments d'ingénierie financière

1.31. Les contributions aux instruments d'ingénierie financière sont le principal élément concerné par cette problématique. La réglementation applicable dans les domaines de la cohésion et du développement rural ⁽²⁷⁾ dispose que les déclarations de dépenses comprennent les paiements effectués au titre des programmes opérationnels pour constituer des fonds destinés à l'établissement d'instruments d'ingénierie financière ou pour contribuer à ces fonds. La Commission a choisi de comptabiliser l'intégralité des montants déclarés par les États membres en charges dans le compte de résultat économique, comme s'il s'agissait du règlement définitif d'une créance.

1.30. Cette question a été soulevée pour la première fois au début de 2011. Le cadre juridique de la gestion partagée ne prévoit pas que les sommes correspondantes versées à titre d'avances soient réclamées à la Commission au moyen d'une déclaration de coûts distincte, et il n'impose pas non plus un compte rendu périodique spécifique sur l'usage de ces montants par le bénéficiaire final. Voir aussi les réponses aux points 1.31 et 1.32.

1.31. En l'absence d'informations sur les paiements effectués en faveur des instruments d'ingénierie financière, informations que la base juridique applicable n'impose pas aux États membres de fournir, la Commission n'avait, au départ, pas d'autre choix que de considérer ces paiements comme des charges.

Sur la base des renseignements qu'elle a demandés aux États membres et obtenus en juin 2011, la Commission a traité les paiements en faveur des IIF comme des actifs dans les comptes de 2010, en ce compris les chiffres comparatifs pour 2009. Voir les notes 2.5, 2.9, 2.10 et 3.4 annexes aux comptes consolidés, où figurent toutes les données détaillées. Voir aussi la réponse au point 1.32.

⁽²⁶⁾ La norme comptable internationale pour le secteur public (IPSAS — *International Public Sector Accounting Standard*) n° 1 définit ce principe comme suit: «Si l'information doit présenter une image fidèle des opérations et autres événements qu'elle vise à présenter, il est nécessaire qu'ils soient comptabilisés et présentés conformément à leur substance et à leur réalité économique et non pas seulement selon leur forme juridique. La substance d'opérations ou d'autres événements n'est pas toujours cohérente avec leur forme juridique» [annexe A, page 70 du *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements 2011* (Manuel des normes comptables internationales du secteur public), volume 1]. Voir également article 124 du règlement financier.

⁽²⁷⁾ Voir section 4, article 44, du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 210 du 31.7.2010, p. 25) et section 8, articles 43 à 46 du règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission (JO L 371 du 27.12.2006, p. 1) pour le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, ainsi qu'article 71, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil (JO L 277 du 21.10.2005, p. 1) et articles 50 à 52 du règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission (JO L 368 du 23.12.2006, p. 15) pour le Fonds européen agricole pour le développement rural.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.32. Or, la réglementation sectorielle dispose que les autorités des États membres ne sont tenues de présenter qu'à une date ultérieure (généralement à la fin de la période de programmation) une déclaration finale sur l'utilisation de ces avances sous forme de prêts ou de garanties fournis aux bénéficiaires finals ou de prises de participation au profit de ces derniers. Cela signifie qu'en 2010, la Commission ne disposait pas d'informations exhaustives sur les montants effectivement utilisés pour les instruments d'ingénierie financière et qu'elle n'a été en mesure de recueillir les renseignements nécessaires auprès des États membres que lorsqu'elle a eu connaissance de ce problème au début de l'année 2011. Par conséquent, quelque 4,8 milliards d'euros n'ont pas été comptabilisés en tant que préfinancements dans le bilan des comptes provisoires 2010 ⁽²⁸⁾.

Autres régimes d'aide

1.33. En outre, un certain nombre d'autres régimes d'aide permettent de consentir des avances de trésorerie à des bénéficiaires, avant la présentation des déclarations de coûts définitives. Dans la pratique, ces avances sont également traitées comme s'il s'agissait de dépenses définitives. C'est pourquoi elles ne sont ni comptabilisées ni inscrites au bilan. La Commission peut difficilement quantifier les montants concernés.

Mesure prise par la Commission

1.34. La Commission a essayé d'obtenir suffisamment d'informations pour établir les comptes définitifs. D'après les informations reçues des États membres fin juin 2011, la contribution de l'UE aux instruments d'ingénierie financière représente 6,4 milliards d'euros. L'estimation des montants qui n'ont pas été utilisés au profit des instruments d'ingénierie financière au 31 décembre 2010 montre que l'ajustement le plus important à opérer était un reclassement des charges en actifs dans les comptes 2009 et 2010 (pour une explication des ajustements effectués, voir notes 2.5, 2.9, 2.10 et 3.4 annexées aux comptes 2010).

Conclusions et recommandations

1.35. La Commission a corrigé des problèmes significatifs relatifs à l'exhaustivité des préfinancements moyennant des opérations de comptabilisation en exercices séparés et des ajustements (voir point 1.34). Le manque de données actualisées sur les fonds de l'UE effectivement utilisés par les États membres réduit néanmoins considérablement l'utilité des informations comptables aux fins de la gestion, notamment pour la Commission lorsqu'elle exerce sa responsabilité en matière d'exécution budgétaire.

1.32. Il convient de noter que les informations demandées aux États membres et obtenues d'eux ne portent pas sur les montants réellement dépensés au titre des IIF, mais sur les montants des contributions en faveur de ces instruments. Prenant en considération le critère coûts/avantages, les services de la Commission ont procédé à une estimation des montants non utilisés sur une base linéaire et les ont reclassés en tant qu'actifs.

Ces actifs, d'un montant total de 4,8 milliards d'euros, seront entièrement amortis avant la fin de 2015, en application de la base juridique en vigueur.

Voir aussi la réponse au point 4.32.

1.33. Comme pour les instruments d'ingénierie financière susmentionnés, pour les régimes d'aide non plus la base juridique ne prévoit pas de compte rendu spécifique sur les montants versés et sur leur usage. Jusqu'à présent, la Commission a des raisons de penser que, dans le cadre des régimes d'aide, les avances sont versées pour une période plus courte qu'au titre des IIF. En raison des mouvements dus à l'activité normale et des délais pour déclarer les dépenses réellement exposées, il est difficile de mesurer l'incidence financière de ces avances.

Voir aussi la réponse au point 1.36.

1.35. La Commission tient à insister sur le volume et l'importance des informations recueillies sur les contributions en faveur des IIF, ce qui constitue un grand pas vers une précision accrue des informations comptables.

⁽²⁸⁾ Ce montant comporte des préfinancements à long terme (3 820 millions d'euros) et à court terme (955 millions d'euros).

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.36. La Commission doit prendre des mesures supplémentaires afin de garantir la disponibilité des informations nécessaires, le traitement cohérent des opérations dans les comptes, ainsi que la tenue, par toutes les directions générales, d'une comptabilité complète, précise et à jour.

1.37. Compte tenu de l'utilisation accrue des préfinancements dans le budget de l'UE et de nouveaux types d'instruments financiers, la Commission doit, sans délai, revoir la règle comptable applicable afin de fournir des orientations appropriées sur la comptabilisation et l'apurement des préfinancements. Cette révision doit être assortie d'un renforcement de la surveillance ⁽²⁹⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.36. Le traitement comptable appliqué était cohérent dans les quatre directions générales travaillant en gestion partagée, et conforme à la base juridique. Par ailleurs, il ne serait pas possible à ce stade de modifier le traitement appliqué aux déclarations de coûts présentées par les États membres. En revanche, la Commission continuera à calculer une estimation des montants non utilisés en fin d'exercice et à procéder aux ajustements comptables nécessaires.

Il convient de tenir compte du rapport coût/efficacité, car la Commission doit éviter que l'obligation, pour les bénéficiaires, de communiquer des informations sur les avances ne devienne extrêmement complexe et coûteuse en ressources pour toutes les parties concernées.

La Commission a déjà proposé une modification appropriée de la base juridique sectorielle en vigueur dans la réglementation sur les Fonds structurels. Elle intégrera également des dispositions appropriées dans les propositions relatives aux futures bases juridiques.

1.37. La Commission souligne qu'une distinction doit être faite entre les préfinancements versés dans le cadre de l'aide extérieure et des politiques internes et les versements anticipés effectués dans le contexte de la gestion partagée, notamment en ce qui concerne les instruments d'ingénierie financière.

La Commission souligne en outre que la question de l'apurement des préfinancements avant les paiements finaux ne relève pas simplement d'orientations comptables. Dans la pratique, cela implique le remboursement des déclarations de coûts intermédiaires, dont il faut d'abord vérifier le degré de conformité avec des règles d'éligibilité complexes. Un tel résultat ne peut être obtenu sans une augmentation substantielle de la charge de travail administrative, tant pour les bénéficiaires que pour les services de la Commission.

Par ailleurs, cela nécessiterait de modifier le règlement financier et la législation sectorielle, qui, à l'heure actuelle, autorisent des préfinancements successifs sur la base de l'état d'avancement des actions subventionnées. Dans la révision de l'article correspondant du règlement financier, la Commission a déjà proposé de rendre obligatoire l'apurement régulier des préfinancements.

Enfin, la Commission tient à souligner que ses services comptables ont fourni des orientations et ont organisé des formations et des ateliers sur les préfinancements en 2010 et 2011, et que ces activités seront poursuivies.

⁽²⁹⁾ Voir également point 1.43 du rapport annuel 2008.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

GESTION BUDGÉTAIRE

1.38. Cette section présente, de manière synthétique, l'exécution du budget général de l'Union européenne en 2010.

Crédits budgétaires pour engagements et pour paiements

1.39. Compte tenu des crédits reportés⁽³⁰⁾, des recettes affectées⁽³¹⁾ et des budgets rectificatifs⁽³²⁾, le total des crédits disponibles en 2010 s'élevait à 147,3 milliards d'euros pour les engagements et à 130,5 milliards d'euros pour les paiements, soit une augmentation de 0,9 % et 4,8 % respectivement par rapport au total des crédits disponibles en 2009 (voir *illustrations graphiques III* et *IV* de l'*annexe* du présent rapport annuel).

1.40. Les crédits d'engagement budgétaires de l'exercice ont dépassé de 0,6 milliard d'euros le plafond du cadre financier, en raison de l'utilisation de fonds pour lesquels un tel dépassement est autorisé⁽³³⁾. Le total des crédits de paiement est resté inférieur de 11,4 milliards d'euros au plafond.

Taux d'exécution budgétaire

1.41. La Commission produit une série de documents contenant, entre autres, les informations ci-après sur l'exécution du budget de l'Union européenne⁽³⁴⁾:

- fin 2010, l'excédent budgétaire s'élevait à 4,5 milliards d'euros (contre 2,3 milliards d'euros en 2009),
- en 2010, les taux d'utilisation pour les engagements et pour les paiements étaient de 99 % et de 97 % respectivement,

1.41.

⁽³⁰⁾ Les crédits reportés de 2009 représentent 0,3 milliard d'euros pour les engagements et 1,8 milliard d'euros pour les paiements.

⁽³¹⁾ Les recettes affectées en 2010 (voir également note de bas de page 35) représentent 5,4 milliards d'euros pour les engagements et 5,8 milliards d'euros pour les paiements.

⁽³²⁾ Les huit budgets rectificatifs approuvés en 2010 se sont soldés par une augmentation globale de 99 millions d'euros des crédits pour engagements et par une augmentation de 19 millions d'euros des crédits pour paiements.

⁽³³⁾ Conformément à l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (JO C 139 du 14.6.2006, p. 1), certains crédits d'engagement, comme la réserve pour aides d'urgence, le Fonds de solidarité de l'Union européenne et le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, peuvent être inscrits dans le budget pour un montant supérieur aux plafonds.

⁽³⁴⁾ Des informations détaillées sur l'exécution budgétaire en 2010 figurent dans la partie II des comptes annuels de l'Union européenne, exercice 2010, ainsi que dans les documents de la Commission (direction générale du budget) suivants: rapport sur la gestion budgétaire et financière accompagnant les comptes des Communautés – exercice 2010 (*Report on budgetary and financial management accompanying the Community accounts — financial year 2010*) et rapport relatif à l'analyse de l'exécution budgétaire des Fonds structurels et de cohésion en 2010 (*Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2010*).

OBSERVATIONS DE LA COUR

- 3,3 milliards d'euros d'engagements en cours accumulés ont été dégagés en 2010 (contre 1,9 milliard d'euros en 2009). L'augmentation des dégagements concernait essentiellement le titre 04 Emploi et affaires sociales (1,4 milliard d'euros),
- des crédits de paiement inutilisés d'un montant d'1,5 milliard d'euros [hors recettes affectées ⁽³⁵⁾] ont été reportés de 2010 à 2011,
- dans les domaines politiques Agriculture et développement rural (titre 05), Cohésion (titres 04 et 13), ainsi que Pêche et affaires maritimes (titre 11), le taux global d'utilisation des crédits de paiement était de 98 %,
- dans le domaine Politique régionale, le montant des crédits de paiement était plus élevé que prévu (106 % du budget initial). Ce dépassement a été financé par des virements de crédits correspondant à 1,8 milliard d'euros provenant essentiellement des titres 04 (Emploi et affaires sociales) et 05 (Agriculture et développement rural), qui ont enregistré un volume de paiements moins élevé que prévu en raison de l'interruption et de la suspension de paiements pour le Fonds social européen (taux d'exécution de 88 %), de demandes portant sur des montants moins élevés dans le domaine du développement rural (taux d'exécution de 94 %) ou de la lenteur de la clôture des programmes ⁽³⁶⁾.

1.42. Au cours de l'exercice 2010, les règlements applicables ⁽³⁷⁾ ont été modifiés pour permettre le versement de préfinancements supplémentaires dans le domaine des actions structurelles pour la période 2007-2013. Sur la base de la réglementation ainsi modifiée, des avances supplémentaires de 371 millions d'euros au titre du Fonds social européen, de 404 millions d'euros au titre du Fonds de cohésion et de 0,8 million d'euros au titre du Fonds européen pour la pêche ont été octroyées aux États membres particulièrement touchés par la crise économique. S'agissant de l'agriculture et du développement rural, des préfinancements supplémentaires s'élevant à 401 millions d'euros ont été versés aux États membres au cours de l'exercice 2010 sans base juridique appropriée. Au chapitre 3, la Cour signale une erreur concernant la légalité et la régularité pour le montant en cause ⁽³⁸⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- En 2010, la DG EMPL a reçu des demandes de paiement final pour le FSE au titre de la période de programmation 2000-2006. Pour les programmes dont le montant total déclaré était inférieur à celui de la programmation financière, la DG EMPL a dégagé l'excédent des engagements restant à liquider (RAL).
- En 2010, le taux d'exécution du FSE n'était que de 88 %, certains paiements ayant été bloqués après que l'activité d'audit eut révélé de graves déficiences systémiques ou irrégularités pour certains programmes de la période 2000-2006 (suspensions de paiements) et de la période 2007-2013 (interruptions de paiement). Dans le cas de certains programmes espagnols, français et italiens de la période 2000-2006, pour lesquels des crédits de paiement ont été reportés de 2009 à 2010 et sont restés bloqués à ce stade, les procédures de suspension et de correction financière seront fusionnées avec les paiements finaux traités dans le cadre des déclarations de clôture de la période 2000-2006 (pour tous les dossiers sauf un). Conformément aux dispositions du règlement financier, les crédits ayant fait l'objet d'un report ne peuvent pas être transférés sur une autre ligne budgétaire, de sorte qu'ils sont restés inutilisés en 2010.

1.42. Les avances, de 401 millions d'euros, versées en faveur du développement rural ne constituent pas des paiements irréguliers aux bénéficiaires finaux. En outre, le recouvrement des montants en question est en cours et devrait être achevé d'ici à la fin de 2011.

⁽³⁵⁾ Les recettes affectées comprennent, entre autres, les remboursements provenant du recouvrement de montants versés par erreur et réaffectés à leur ligne budgétaire d'origine, les contributions des membres de l'AELE en renforcement de certaines lignes budgétaires ou les recettes provenant de tiers, lorsque des conventions impliquant une contribution financière aux activités de l'UE ont été conclues.

⁽³⁶⁾ Rapport sur la gestion budgétaire et financière accompagnant les comptes des Communautés – exercice 2010.

⁽³⁷⁾ Règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil (JO L 223 du 15.8.2006, p. 1) et règlement (CE) n° 1083/2006.

⁽³⁸⁾ Voir points 3.13, 3.15 et 3.22.

OBSERVATIONS DE LA COUR

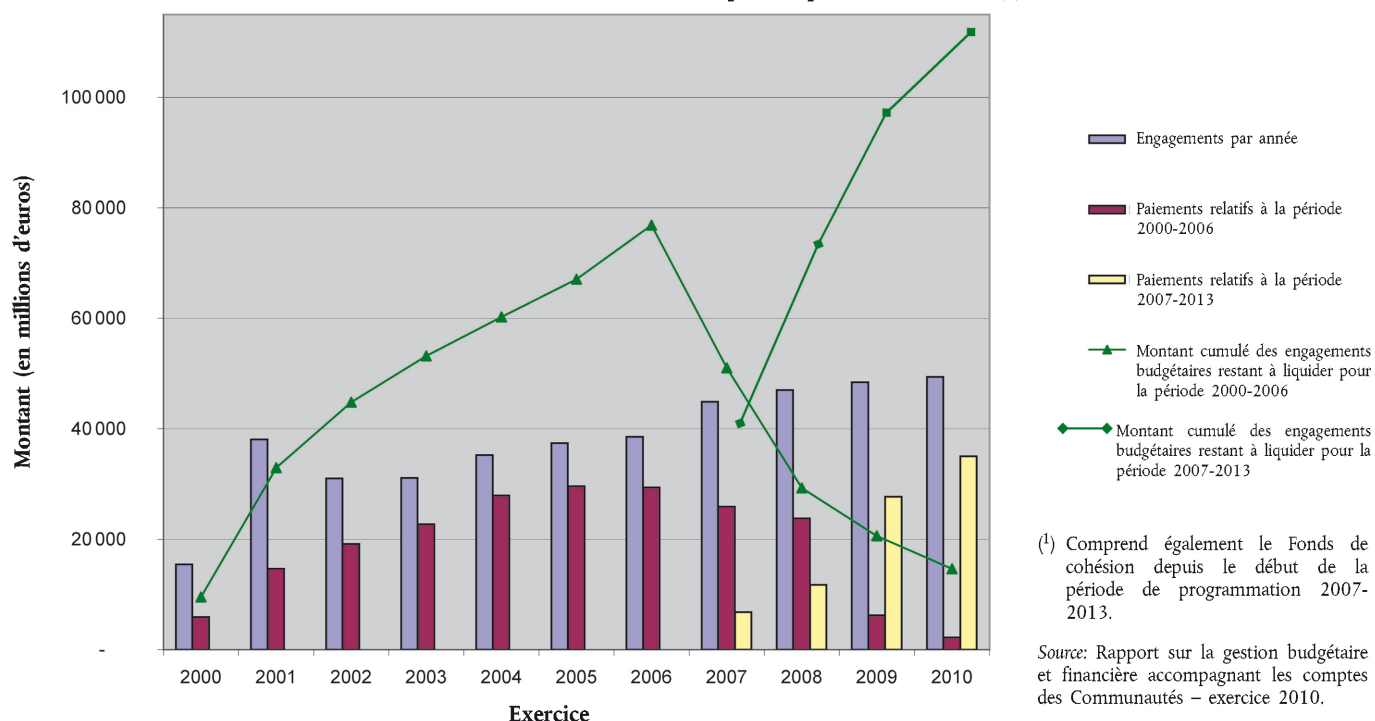
RÉPONSES DE LA COMMISSION

Engagements budgétaires restant à liquider

1.43. Le montant des engagements budgétaires restant à liquider (à savoir des engagements ouverts pour lesquels le paiement et/ou le dégageant n'ont pas encore été effectués)⁽³⁹⁾ a augmenté de 17 milliards d'euros (9,7 %) pour atteindre 194 milliards d'euros, essentiellement dans des domaines politiques financés par des crédits dissociés⁽⁴⁰⁾. Ces engagements restant à liquider représentent l'équivalent de 2,2 années d'engagements dissociés ou de 2,8 années de paiements dissociés sur la base du taux d'exécution de 2010 dans les différents domaines politiques.

1.43-1.44. Les engagements restant à liquider résultent de la gestion normale des programmes pluriannuels et de la hausse du niveau global des nouveaux engagements. En ce qui concerne les Fonds structurels, l'ampleur du RAL est limitée par la règle $n+2/n+3$ définie par les dispositions correspondantes. Selon cette règle, le niveau escompté du RAL doit être équivalent à 2 ou 3 années d'engagements. En conséquence, la majorité des engagements actuels restant à liquider sont «normaux» aux termes des règles sous-jacentes. Par ailleurs, l'autorité budgétaire est informée chaque année du RAL potentiellement anormal. La Commission assure le suivi de ces engagements, qui doivent faire l'objet de dégageants.

Graphique 1.2 — Évolution du montant cumulé des engagements restant à liquider au titre des Fonds structurels pour la période 2000-2006 et dans le domaine de la cohésion pour la période 2007-2010⁽¹⁾



⁽³⁹⁾ Les engagements budgétaires restant à liquider sont une conséquence directe du système des crédits dissociés, puisque plusieurs années sont nécessaires pour réaliser les programmes de dépenses et que les engagements sont contractés plusieurs années avant que les paiements correspondants soient effectués. Étant donné que les engagements sont liquidés quand les paiements sont effectués, le fait que les premiers soient largement supérieurs aux seconds débouche à long terme sur une inévitable accumulation d'engagements restant à liquider, ce même scénario se répétant chaque année.

⁽⁴⁰⁾ Le budget distingue deux types de crédits: les crédits non dissociés et les crédits dissociés. Les crédits non dissociés servent à financer les opérations à caractère annuel, par exemple les dépenses administratives. Les crédits dissociés ont été mis en place pour gérer les opérations pluriannuelles, les paiements correspondants pouvant être effectués l'année de l'engagement et les années suivantes. Les crédits dissociés sont principalement utilisés pour les Fonds structurels et pour le Fonds de cohésion.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.44. Les engagements restant à liquider figurent, pour la plupart, dans le groupe de politiques Cohésion (voir **graphique 1.2**). Dans ce domaine, ils représentaient 128 milliards d'euros ⁽⁴¹⁾ (environ 66 % du montant total), ce qui équivaut à 2,6 années d'engagements ou à 3,4 années de paiements au taux d'exécution de 2010. La grande majorité de ces engagements restant à liquider (113,2 milliards d'euros, soit 88 % du montant total) correspond à la période 2007-2013 en cours. Cela montre l'incidence des efforts déployés pour effectuer des paiements avant que les engagements restant à liquider correspondants ne soient soumis à la règle du dégage­ment d'office [règle «n+2»/«n+3» ⁽⁴²⁾].

⁽⁴¹⁾ S'agissant de la cohésion, voir le rapport sur la gestion budgétaire et financière accompagnant les comptes des Communautés — exercice 2010, p. 23 et 36 à 41.

⁽⁴²⁾ Le délai n+2/n+3 prévoit le dégage­ment automatique de la totalité des fonds qui n'auraient pas été déboursés ou couverts par une demande de paiement dans les deux/trois ans suivant l'année de l'affectation. Dans le cadre de la troisième «série de mesures de simplification», la règle n+2/n+3 a été modifiée en dernier lieu pour les engagements de 2007 relatifs à la cohésion [voir règlement (CE) n° 1083/2006, modifié par le règlement (UE) n° 539/2010 du Parlement européen et du Conseil (JO L 158 du 24.6.2010, p. 1)]. Cela n'a toutefois pas eu d'incidence significative sur le taux d'utilisation des crédits de paiement.

ANNEXE 1.1

APPROCHE ET METHODOLOGIE D'AUDIT

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

1. Pour évaluer si les comptes consolidés, constitués des états financiers consolidés et des états consolidés sur l'exécution du budget ⁽¹⁾, présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière de l'Union européenne, ainsi que les résultats des opérations et les flux de trésorerie à la fin de l'exercice, les principaux critères d'appréciation sont les suivants:

- a) *la légalité et la régularité*: les comptes sont établis conformément aux normes et les crédits budgétaires sont disponibles;
- b) *l'intégralité*: toutes les opérations de recettes et de dépenses ainsi que tous les éléments d'actif et de passif (y compris les éléments hors bilan) se rapportant à la période considérée sont comptabilisés;
- c) *la réalité des opérations et l'existence des éléments d'actif et de passif*: les opérations de recettes et de dépenses reposent sur un fait générateur qui concerne l'entité et la période en cause; les éléments d'actif ou de passif existent à la date d'établissement du bilan et constituent le patrimoine de l'entité;
- d) *la mesure et la valeur*: les opérations de recettes et de dépenses ainsi que les éléments d'actif ou de passif sont comptabilisés à leur juste valeur, compte tenu du principe de prudence;
- e) *la présentation des informations*: les opérations de recettes et de dépenses, ainsi que les éléments d'actif ou de passif sont présentés et décrits conformément aux règles et conventions comptables applicables, ainsi qu'au principe de transparence.

2. L'audit comprend les éléments de base ci-après:

- a) une évaluation actualisée de l'environnement du contrôle comptable;
- b) la vérification du bon fonctionnement des procédures comptables clés et des procédures de clôture de fin d'année;
- c) le contrôle analytique (cohérence et vraisemblance) des principales données comptables;
- d) des analyses et des rapprochements de comptes et/ou de soldes;
- e) des tests de validation, fondés sur des échantillons représentatifs, concernant les engagements, les paiements et des éléments spécifiques du bilan.

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

3. L'approche choisie par la Cour pour contrôler la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes repose sur:

- des tests directs des opérations pour chaque catégorie de recettes ou domaine de dépenses (voir **tableau 1.1**), destinés à s'assurer de la régularité de celles-ci,
- l'évaluation de l'efficacité des systèmes de contrôle et de surveillance destinés à garantir la régularité des opérations.

4. À cela s'ajoutent des éléments probants obtenus grâce aux travaux d'autres auditeurs (le cas échéant) et à l'analyse des prises de position de la Commission.

Comment la Cour contrôle-t-elle les opérations?

5. Les tests directs des opérations pour chaque appréciation spécifique (chapitres 2 à 7) sont effectués sur la base d'un **échantillon représentatif** des recettes (dans le cas du chapitre 2) et des paiements propres à un groupe de politiques donné ⁽²⁾. Cette méthode fournit une estimation statistique de la mesure dans laquelle les opérations de la population concernée sont irrégulières.

⁽¹⁾ Y compris les notes explicatives.

⁽²⁾ En outre, un échantillon horizontal représentatif des engagements est sélectionné et fait l'objet de tests de conformité avec les règles et règlements applicables en la matière.

6. Pour déterminer la taille des échantillons nécessaires pour obtenir un résultat fiable, la Cour utilise un **modèle d'assurance** en matière d'**audit**. À cet effet, elle évalue notamment le risque d'erreur affectant les opérations (risque inhérent) et le risque que les systèmes ne permettent pas de prévenir ou de détecter et corriger ces erreurs (risque de non-contrôle).

7. Les tests des opérations supposent un **examen détaillé** de chaque opération sélectionnée sur la base des échantillons, ainsi qu'une vérification pour déterminer si la demande ou le paiement a été correctement calculé(e) et si elle/s'il est conforme aux règles et règlements applicables en la matière. La Cour tire un échantillon d'opérations enregistrées dans les comptes budgétaires, suit le cheminement du paiement jusqu'au niveau du bénéficiaire final (par exemple exploitant agricole, organisateur de la formation ou promoteur du projet d'aide au développement) et effectue des tests de conformité à chaque niveau. Lorsque l'opération (peu importe le niveau) est calculée de manière incorrecte ou n'est pas conforme aux dispositions réglementaires ou contractuelles, on considère qu'elle contient une **erreur**.

Comment la Cour évalue-t-elle et présente-t-elle les résultats des tests des opérations?

8. Diverses raisons peuvent expliquer les **erreurs** affectant les opérations. Ces erreurs peuvent prendre différentes formes suivant la nature de l'infraction et la règle spécifique ou l'obligation contractuelle transgressées. Les erreurs affectant les différentes opérations n'ont pas toujours une incidence sur le montant total payé.

9. La Cour **classe les erreurs** de la manière suivante:

- selon qu'elles sont *quantifiables* ou *non quantifiables*, c'est-à-dire selon qu'il est possible ou non de mesurer la part du montant versé ou perçu au titre du budget de l'UE qui est affectée par une erreur,
- selon leur *nature*, en particulier selon qu'elles concernent l'*éligibilité* (les dépenses ne remplissent pas les conditions d'éligibilité), la *réalité des opérations* (un coût est remboursé sans preuve qu'il a réellement été encouru) ou encore la *précision* (paiement dont le montant n'est pas correctement calculé).

10. La passation de marchés publics est un domaine dans lequel la Cour trouve souvent des erreurs. La législation de l'UE sur les marchés publics consiste essentiellement en une série d'obligations procédurales. Pour veiller au respect du principe fondamental de la concurrence prévu par le traité, les marchés doivent être annoncés, les offres doivent être évaluées en fonction de critères définis, les marchés ne peuvent être artificiellement fractionnés pour que les montants en cause soient inférieurs aux seuils de passation, etc.

11. Aux fins de l'audit, la Cour attribue une valeur au non-respect d'une obligation procédurale. La Cour:

- a) considère que les erreurs sont «graves» lorsqu'elles contrecarrent les objectifs visés par les règles en matière de marchés publics: la concurrence loyale et l'attribution du marché au soumissionnaire le mieux placé ⁽³⁾;
- b) quantifie l'incidence des violations «graves» des règles en matière de marchés publics en les considérant comme une erreur quantifiable concernant 100 % du montant ⁽⁴⁾, à savoir en estimant que ces violations affectent l'intégralité de la valeur du paiement relatif au marché;
- c) considère les erreurs moins graves, qui n'affectent pas le résultat de la procédure d'appel d'offres, comme des erreurs non quantifiables ⁽⁵⁾.

La méthode de quantification de la Cour peut différer de celle appliquée par la Commission ou les États membres dans le cadre de leur décision sur les mesures à prendre en cas de mauvaise application des règles en matière de marchés publics.

12. La Cour exprime la **fréquence** d'erreurs en déterminant la proportion d'opérations de l'échantillon affectées par des erreurs quantifiables et non quantifiables. Par suite, elle obtient une indication de l'incidence probable des erreurs dans le groupe de politiques pris dans son ensemble. Lorsqu'il existe une erreur significative, les annexes x.1 des chapitres 2 à 7 le précisent.

13. Sur la base des erreurs qu'elle a quantifiées, la Cour applique des techniques statistiques standard afin d'estimer le **taux d'erreur le plus probable** (EPP) pour chaque appréciation spécifique et pour les dépenses au titre du budget dans son ensemble. Le taux d'erreur le plus probable correspond à la moyenne pondérée des taux d'erreur en pourcentage trouvés dans l'échantillon ⁽⁶⁾. La Cour estime également, toujours à l'aide de techniques statistiques standard et avec un degré de confiance de 95 %, la fourchette à l'intérieur de laquelle se situe le taux d'erreur affectant la population pour chaque appréciation spécifique (et pour les dépenses dans leur ensemble). Il s'agit de l'intervalle entre la limite inférieure (LIE) et la limite supérieure (LSE) du taux d'erreur ⁽⁷⁾ (voir l'illustration ci-après).

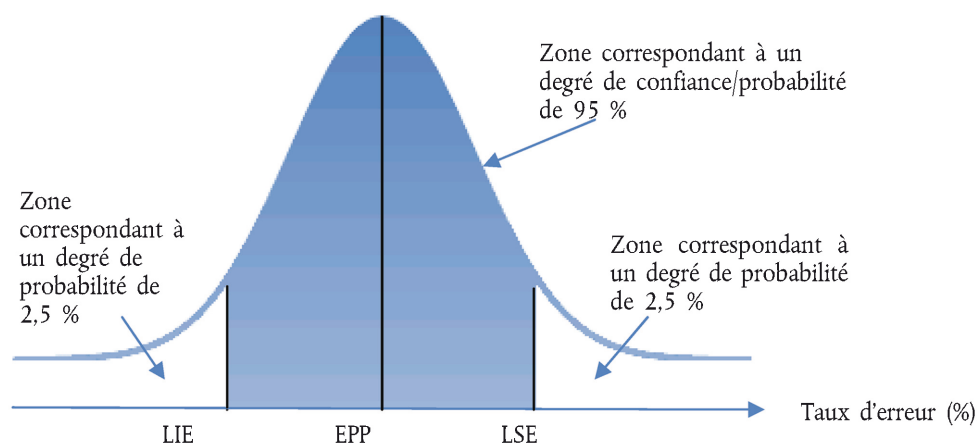
⁽³⁾ Il existe essentiellement deux systèmes de passation de marchés: en fonction de l'offre la moins élevée ou de l'offre la plus avantageuse.

⁽⁴⁾ Exemples d'erreur quantifiable: concurrence restreinte ou inexistante (sauf si elle est explicitement autorisée par le cadre juridique) dans le marché principal ou dans un marché complémentaire; évaluation incorrecte des offres qui a une incidence sur le résultat de l'appel d'offres; modification importante de l'objet du marché; fractionnement du marché en plusieurs contrats pour différents sites de construction ayant la même finalité économique. En règle générale, la Cour applique une approche différente lorsque les institutions de l'UE ont mal appliqué les directives en matière d'achats publics, au motif que les marchés concernés restent généralement valables. Ces erreurs ne sont pas quantifiées dans la DAS.

⁽⁵⁾ Exemples d'erreur non quantifiable: évaluation incorrecte des offres sans incidence sur le résultat de l'appel d'offres, insuffisances affectant la procédure d'appel d'offres ou le cahier des charges sur le plan de la forme, non-respect d'aspects formels des exigences en matière de transparence.

⁽⁶⁾ $EPP = \frac{1}{\sum \text{Pas de tirage moyen}} \times \sum_i \left(\text{Pas de tirage moyen}_i \times \frac{\text{montant erreur}_i}{\text{montant audité}_i} \right)$ où i est le numéro de séquence des opérations dans l'échantillon.

⁽⁷⁾ $LIE = EPP - t_{n,95\%} \times \frac{s}{\sqrt{n}}$ et $LSE = EPP + t_{n,95\%} \times \frac{s}{\sqrt{n}}$, où t est le facteur de distribution t , n est la taille de l'échantillon et s est l'écart type des erreurs en pourcentage.



14. Le pourcentage de la zone grisée sous la courbe indique la probabilité que le taux d'erreur affectant réellement la population se situe entre la LIE et la LSE.

15. Lorsqu'elle planifie ses travaux d'audit, la Cour veille à lancer des procédures qui lui permettent de comparer le taux d'erreur estimé dans la population par rapport à un **seuil de signification** de 2 % établi au stade de la planification. La Cour apprécie ses résultats d'audit en fonction de ce seuil de signification et tient compte de la nature et du contexte des erreurs, ainsi que des montants affectés par celles-ci, pour formuler son opinion d'audit.

Comment la Cour évalue-t-elle les systèmes et fait-elle part des résultats?

16. Les **systèmes de contrôle et de surveillance** sont mis en place par la Commission, ainsi que par les États membres et les pays bénéficiaires en cas de gestion partagée ou décentralisée pour gérer les risques budgétaires, entre autres celui concernant la régularité des opérations. L'évaluation des systèmes de manière à déterminer s'ils sont efficaces pour garantir la régularité constitue dès lors une étape clé du processus d'audit qui est particulièrement utile en vue de la formulation de recommandations d'amélioration.

17. Chaque groupe de politiques, de même que les recettes, est régi par plusieurs systèmes différents. C'est pourquoi la Cour sélectionne habituellement un échantillon de systèmes à examiner chaque année. Les résultats de l'**évaluation des systèmes** sont présentés sous la forme d'un tableau intitulé «*Résultats de l'examen des systèmes*», qui figure dans les annexes x.2 des chapitres 2 à 7. S'agissant de la capacité à atténuer le risque d'erreur affectant les opérations, les systèmes peuvent être classés comme *efficaces*, *partiellement efficaces* (lorsque des insuffisances affectent l'efficacité sur le plan opérationnel) ou *inefficaces* (lorsque les insuffisances sont généralisées et, dès lors, compromettent totalement l'efficacité sur le plan opérationnel).

18. Lorsqu'elle dispose d'éléments probants à l'appui, la Cour présente en outre une **évaluation globale** des systèmes pour le groupe de politiques en cause (laquelle figure également dans les annexes x.2 des chapitres 2 à 7), tenant compte à la fois de l'évaluation des systèmes sélectionnés et des résultats des tests des opérations.

Comment la Cour évalue-t-elle les prises de position de la Commission et fait-elle part des résultats?

19. Conformément aux normes internationales d'audit, la Cour reçoit une lettre de déclaration de la Commission dans laquelle celle-ci confirme s'être acquittée de ses responsabilités et avoir communiqué toutes les informations susceptibles d'intéresser l'auditeur. La Commission confirme notamment avoir communiqué toutes les informations concernant l'évaluation du risque de fraude, tous les cas de fraude ou de fraude présumée dont elle a connaissance et tous les cas notables de non-respect des lois et règlements.

20. Par ailleurs, il est tenu compte, aux chapitres 2 à 7, des rapports annuels d'activité des directions générales concernées. Celles-ci rendent compte de la réalisation des objectifs politiques et de la mesure dans laquelle les systèmes de gestion et de contrôle en place garantissent la régularité des opérations et la bonne utilisation des ressources. Chacun de ces rapports annuels d'activité est accompagné d'une déclaration du directeur général portant, entre autres, sur la mesure dans laquelle les ressources ont été utilisées aux fins prévues et les procédures de contrôle garantissent la régularité des opérations⁽⁸⁾.

21. La Cour évalue les rapports annuels d'activité et les déclarations correspondantes afin de déterminer dans quelle mesure ils présentent une image fidèle de la gestion financière du point de vue de la régularité des opérations. La Cour rend compte des résultats de cette évaluation dans la section «*Fiabilité des prises de position de la Commission*» des chapitres 2 à 7 et, si les constatations revêtent une importance particulière, elle formule une observation à la suite des conclusions sur la régularité des opérations et l'efficacité des systèmes.

⁽⁸⁾ De plus amples informations sur ces procédures, ainsi que des liens vers les derniers rapports sont disponibles à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_fr.htm.

Comment la Cour aboutit-elle aux opinions qu'elle formule dans la déclaration d'assurance?

22. La Cour formule ses opinions concernant la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes de l'Union européenne, qui figurent dans la déclaration d'assurance, en s'appuyant sur l'ensemble de ses travaux d'audit dont il est fait état aux chapitres 2 à 7 du rapport et sur une évaluation du caractère diffus de l'erreur. L'examen des résultats des tests portant sur les opérations relatives aux dépenses est essentiel. Dans l'ensemble, le montant global des dépenses de 2010 est affecté par un taux d'erreur de 3,7 %, d'après la meilleure estimation possible effectuée par la Cour. La Cour estime, avec un degré de confiance de 95 %, que le taux d'erreur affectant la population se situe entre 2,6 % et 4,8 %. Le taux d'erreur constaté dans les différents domaines politiques varie, comme indiqué aux chapitres 3 à 7. La Cour a considéré que l'erreur était généralisée – touchant la plupart des domaines de dépenses. La Cour formule une opinion globale sur la régularité des engagements sur la base d'un échantillon complémentaire, représentatif de l'ensemble du budget.

Irrégularité ou fraude

23. Dans leur immense majorité, les erreurs découlent d'une mauvaise application ou d'une compréhension erronée des règles souvent complexes des régimes de dépenses de l'UE. Si la Cour a des raisons de soupçonner une activité frauduleuse, elle en informe l'OLAF, l'office de lutte antifraude de l'Union, qui est chargé de mener les enquêtes appropriées dans un tel cas. En fait, la Cour signale à l'OLAF quelque trois cas par an sur la base de ses travaux d'audit.

SUIVI DES OBSERVATIONS DES ANNÉES ANTÉRIEURES CONCERNANT LA FIABILITÉ DES COMPTES

Observations des années antérieures	Progrès accomplis	Réponse de la Commission	Analyse de la Cour
1. La lettre de déclaration du comptable Dans sa lettre de déclaration, le comptable de la Commission a souligné que les comptables de certaines entités consolidées n'ont fourni aucune déclaration ou ont transmis une déclaration modifiée. Les informations requises sur la validation des systèmes comptables et locaux faisaient notamment défaut.	La lettre de déclaration du comptable S'agissant des comptes consolidés de 2010, le comptable de la Commission: — affirme que les systèmes comptables et/ou locaux dans quatre agences et dans deux entreprises communes consolidées pour la première fois n'ont pas été validés ou ne l'ont été que partiellement. Il souligne également que ces validations relèvent de la responsabilité des comptables concernés, — constate qu'une agence exécutive a utilisé le modèle de l'année passée pour sa lettre de déclaration de la direction, dans laquelle manquaient donc plusieurs nouvelles déclarations. Cependant, le comptable de la Commission a souligné qu'à son avis, ces éléments n'ont pas d'incidence significative sur les comptes de la Commission.	La lettre de déclaration du comptable <i>L'absence de validations mise en évidence n'a pas d'incidence sur la fiabilité des comptes.</i>	La lettre de déclaration du comptable La Cour a tenu compte de l'assurance globale fournie par le comptable dans sa lettre de déclaration. La Cour assurera le suivi des problèmes spécifiques relevés pendant les futurs audits.
2. Préfinancements, dettes à court terme et procédures de séparation des exercices S'agissant des préfinancements, des dettes à court terme et de la séparation des exercices correspondante, la Cour a relevé des erreurs comptables dont l'incidence financière globale est non significative mais la fréquence élevée. Cela montre la nécessité d'améliorer encore la précision des données comptables de base au niveau de certaines directions générales.	Préfinancements, dettes à court terme et procédures de séparation des exercices La Commission a poursuivi ses efforts pour améliorer encore la précision de ses données comptables grâce aux actions qui sont en cours, comme le projet sur la qualité comptable et la validation des systèmes locaux.	Préfinancements, dettes à court terme et procédures de séparation des exercices <i>Voir la réponse de la Commission au point 1.29.</i> <i>La Commission va poursuivre ses efforts pour améliorer la précision des données comptables grâce aux actions qui sont en cours, comme les projets sur la qualité comptable.</i>	Préfinancements, dettes à court terme et procédures de séparation des exercices La Cour continuera d'assurer le suivi des problèmes relevés.

Observations des années antérieures	Progrès accomplis	Réponse de la Commission	Analyse de la Cour
S'agissant de la comptabilisation des préfinancements, la Cour a également relevé les problèmes suivants: — les préfinancements en cours ne sont pas toujours apurés correctement. Plusieurs apurements n'ont pas été réalisés ou l'ont été pour des montants incorrects, — plusieurs directions générales utilisent des approximations lors du calcul de la séparation des exercices, au lieu de traiter les informations disponibles sur les progrès accomplis et sur les coûts encourus qui s'y rapportent et d'apurer les préfinancements correspondants en fonction de ces progrès. En outre, plusieurs directions générales n'ont pas respecté l'obligation d'enregistrer les factures et les déclarations de coûts dans un délai de cinq jours ouvrables après leur réception.	Malgré les efforts consentis par les services du comptable pour améliorer la situation, la Cour a constaté que plusieurs directions générales actives dans les domaines des politiques internes et des actions extérieures continuent d'enregistrer des estimations dans les comptes même lorsqu'elles disposent d'une base adéquate pour apurer les préfinancements correspondants (voir point 1.29). L'audit, par la Cour, d'échantillons représentatifs de préfinancements et de factures/déclarations de coûts a une fois encore permis de relever des erreurs dont l'incidence financière globale n'est pas significative mais la fréquence élevée. C'est pourquoi la Commission doit poursuivre ses efforts afin d'améliorer les données comptables de base au niveau de certaines directions générales. Malgré les améliorations constatées concernant le temps pris pour enregistrer les nouvelles déclarations de coûts, certaines directions générales ne respectent toujours pas pleinement l'obligation d'enregistrer les factures et les déclarations de coûts sans retard.		De plus, l'audit relatif à 2010 a fait apparaître un nombre significatif de cas où la Commission n'a initialement pas enregistré correctement les paiements comme actif au bilan (par exemple en ce qui concerne les instruments d'ingénierie financière). Ce nouveau problème a été traité dans les comptes définitifs après réception des informations transmises par les États membres en juin 2011 (voir point 1.32). La Commission a proposé de modifier le cadre juridique existant et formulera des propositions appropriées pour la période postérieure à 2013.
3. Présentation d'informations concernant les recouvrements et les corrections financières La Commission a certes pris des mesures afin de fournir davantage d'informations sur les mécanismes correcteurs appliqués au budget de l'UE, et d'en améliorer la qualité. Toutefois, ces informations ne sont pas encore totalement fiables, parce que la Commission ne reçoit pas toujours des informations fiables des États membres.	Présentation d'informations concernant les recouvrements et les corrections financières Les contrôles effectués sur place par la Commission ont montré que les systèmes d'enregistrement et de communication des données n'étaient pas encore entièrement fiables dans tous les États membres. La Commission a assuré le suivi d'éventuelles incohérences relevées dans ces données et a adressé aux États membres des recommandations visant à améliorer la situation.	Présentation d'informations concernant les recouvrements et les corrections financières <i>Bien que la fiabilité des données sur les recouvrements reçues des États membres se soit améliorée par rapport à l'année dernière, la Commission reconnaît que de nouvelles améliorations sont nécessaires. À cet effet, elle a lancé, au début de 2011, un audit des systèmes de recouvrement des États membres, sur la base des informations transmises chaque année au 31 mars, l'objectif étant d'améliorer les rapports sur les corrections financières nationales adressés à la Commission, et de s'assurer de l'exhaustivité et de l'exactitude de ces rapports ainsi que de leur transmission en temps utile.</i>	Présentation d'informations concernant les recouvrements et les corrections financières La Cour continuera d'assurer le suivi des problèmes relevés. Elle maintient sa position selon laquelle, chaque fois que cela est possible, il convient d'effectuer un rapprochement entre les erreurs et les recouvrements et/ou les corrections financières qui s'y rapportent.

Observations des années antérieures	Progrès accomplis	Réponse de la Commission	Analyse de la Cour
En outre, il conviendrait d'examiner dans quelle mesure les lignes directrices relatives aux informations financières doivent être précisées en ce qui concerne le contenu de celles-ci et la façon de les traiter. Dans certains domaines de dépenses, la Commission ne fournit aucune information permettant de rapprocher l'exercice au cours duquel le paiement concerné est effectué, celui pendant lequel l'erreur correspondante est mise au jour et celui où la correction financière qui en résulte est présentée dans les notes annexes aux comptes. S'agissant de la cohésion, des corrections d'un montant total de 2,3 milliards d'euros devaient encore être appliquées fin 2009 (c'est-à-dire «encaissées», à savoir dès que la Commission a perçu un remboursement ou que l'État membre a déduit le montant concerné de la demande de paiement).	S'agissant de la demande de la Cour relative à l'amélioration des lignes directrices pour la présentation des recouvrements et des corrections financières, la Commission a publié des instructions relatives à la clôture qui doivent toutefois encore être améliorées. La Commission ne présente toujours pas d'informations permettant de rapprocher les paiements, les erreurs et les corrections financières. S'agissant de la cohésion, le montant total des corrections qui devaient encore être appliquées a augmenté de quelque 0,2 milliard d'euros en 2010 (c'est-à-dire que le montant correspondant aux corrections confirmées/décidées mais pas encore appliquées est passé de 2 327 millions d'euros en 2009 à 2 516 millions d'euros en 2010). La procédure de clôture en cours explique le faible taux d'exécution, de 71 %. Les demandes de paiement reçues fin 2010 n'ont pas encore été autorisées, ce qui signifie que les corrections financières correspondantes, qui représentent un total de 2,3 milliards d'euros, ne peuvent être prises en considération dans les chiffres sur la mise en œuvre relatifs à 2010 (voir note 6 annexée aux comptes 2010, section 6.3.3 intitulée «Corrections financières – chiffres cumulés et taux d'exécution»).	<i>La Commission continuera à améliorer les lignes directrices relatives à la clôture et les instructions pour la clôture 2011.</i> <i>La Commission effectue des contrôles sur toutes les dépenses plusieurs années après celle où a effectivement eu lieu le paiement, principalement à la clôture du programme. De même, la correction financière peut être le résultat de la détection de déficiences dans les systèmes de contrôle des États membres, auquel cas il n'existe pas de lien direct avec les paiements. Par conséquent, il n'est ni possible ni pertinent de procéder à un rapprochement entre l'année du paiement en question et l'année pour laquelle la correction financière est indiquée dans les notes accompagnant les comptes.</i> <i>Les documents justificatifs à fournir par l'État membre lors de la clôture du programme sont définis dans le cadre juridique. Toutes les pièces justificatives concernant les dépenses et les audits sont tenues à la disposition de la Commission par l'autorité de gestion du programme opérationnel.</i> <i>Pour certains programmes de la période 2000-2006, il ressort des résultats tant de la Cour que de la Commission que des doutes existaient quant à l'exhaustivité et à la fiabilité des chiffres enregistrés et communiqués sur les retraits et les recouvrements. Même si des améliorations ont été constatées dans l'ensemble des États membres au cours de la période 2007-2010 lors des audits de la Commission, cette dernière reste prudente à la clôture; elle a demandé aux autorités chargées des programmes de rendre compte du suivi (y compris des corrections financières) effectué au niveau national de toutes les irrégularités consignées pour chaque programme dans le grand-livre des débiteurs. La Commission ne clôture pas les programmes tant qu'elle n'a pas jugé que ces informations sont cohérentes et exhaustives.</i> <i>Concernant le cadre réglementaire 2007-2013, l'autorité de certification doit, au plus tard le 31 mars de chaque année, transmettre à la Commission une déclaration se rapportant à l'année précédente relative aux corrections financières. Ces nouvelles dispositions en matière de compte rendu procurent des informations plus fiables et plus homogènes, en format électronique (par le biais de SFC 2007), sur les corrections effectuées. Par ailleurs, la DG REGIO et la DG EMPL ont révisé leurs stratégies d'audit afin d'y intégrer un module spécifique permettant de contrôler les systèmes nationaux de recouvrement présentant le plus de risque, dont le lancement est prévu au second semestre de 2011.</i> <i>La Commission maintient qu'en raison du caractère pluriannuel des systèmes correctifs appliqués aux programmes relevant de la gestion partagée (les corrections financières ne sont pas toujours mises en œuvre au cours de l'année où les États membres les acceptent), un rapprochement des paiements, des erreurs et des corrections financières procure une très faible valeur ajoutée. En outre, comme le système de déclarations de dépenses est cumulatif sur une période pluriannuelle et que, dans certains cas, il y a des corrections systémiques, un tel rapprochement est presque impossible.</i>	

Observations des années antérieures	Progrès accomplis	Réponse de la Commission	Analyse de la Cour
Bien que les notes explicatives accompagnant les comptes consolidés contiennent des informations sur le fait que les services de la Commission ou les États membres pourraient corriger ultérieurement certains paiements, les montants et les domaines de dépenses susceptibles de faire l'objet de procédures de vérification et d'apurement des comptes supplémentaires ne sont toujours pas mis en évidence dans les notes.	Les montants susceptibles d'être soumis à des procédures de vérification et d'apurement supplémentaires ne sont pas encore indiqués dans les notes accompagnant les comptes consolidés (contrairement aux montants quantifiables des recouvrements potentiels).	Comme il a été indiqué les années précédentes, le règlement financier habilite la Commission à contrôler les dépenses plusieurs années après qu'elles ont été effectuées. Les comptes ne devraient pas laisser entendre que, dans la perspective de contrôles ultérieurs, l'acceptation des dépenses en question reste en suspens. Autrement, toutes les dépenses budgétaires seraient considérées comme provisoires jusqu'à ce qu'un contrôle ex post soit réalisé ou que le délai de prescription soit écoulé. Lorsque les montants des recouvrements potentiels sont quantifiables, ils sont indiqués dans la note 6 accompagnant les comptes consolidés. Dans le domaine de l'agriculture, une décision d'apurement financier est arrêtée environ six mois après la fin de l'exercice considéré; en vertu de cette décision, la Commission détermine le montant des dépenses reconnues à charge du budget de l'UE pour ledit exercice. Cette fonction remplie par la décision d'apurement financier n'est pas mise en question par le fait que des corrections financières pourraient être imposées ultérieurement aux États membres par le biais de décisions de conformité. Le montant des dépenses qui est susceptible d'être exclu du financement de l'UE en vertu de décisions de conformité ultérieures est indiqué dans une note annexe aux états financiers. Tant les montants quantifiables des recouvrements potentiels par les États membres que le montant des dépenses qui est susceptible d'être exclu du financement par de futures décisions de conformité sont inscrits à l'actif (ou figurent en tant qu'actifs éventuels) dans le système comptable de la Commission et dans une note annexe aux états financiers. La Commission estime que, pour l'agriculture, les informations sur les recouvrements qu'elle reçoit des États membres sont fiables car elles sont certifiées par des organismes d'audit indépendants. Dans le domaine de l'agriculture, les décisions de conformité identifient, pour chaque correction financière, l'année au cours de laquelle a été effectué le paiement concerné par cette correction. Le compte rendu financier dans le domaine de l'agriculture comprend des informations sur les recouvrements effectués par les États membres, ainsi que sur les corrections effectuées par la Commission, sur le montant des corrections décidées par exercice budgétaire et par année civile, sur l'exécution financière de ces corrections, de même que sur les montants correspondants encaissés pour le FEAGA et pour le développement rural.	

Observations des années antérieures	Progrès accomplis	Réponse de la Commission	Analyse de la Cour
4. Transfert des actifs du programme Galileo Les accords prévoyant le transfert à l'Union de la propriété de tous les biens créés, mis au point ou acquis dans le cadre du programme Galileo ne sont pas encore pleinement mis en œuvre. Toutes les dépenses encourues jusqu'à présent étant considérées comme une charge relative à la recherche, cela n'a aucune incidence sur le bilan. La Commission devrait toutefois s'assurer que toutes les informations soient disponibles au moment du transfert, pour assurer valablement la préservation des actifs.	Transfert des actifs du programme Galileo La Commission travaille en collaboration avec l'Agence spatiale européenne pour s'assurer qu'au moment du transfert, toutes les données comptables et techniques nécessaires seront disponibles en vue d'une transition sans heurt. Ce transfert est prévu à la fin de la phase de validation en orbite, qui devrait intervenir en 2012. Cependant, la Cour attire l'attention sur la réserve formulée par le directeur général responsable dans son rapport annuel d'activité 2010 concernant la fiabilité des informations financières transmises par l'Agence spatiale européenne.	<i>Transfert des actifs du programme Galileo</i> <i>La Commission suit de très près les progrès accomplis par l'Agence spatiale européenne pour mettre en œuvre son nouveau système comptable et, en conséquence, pour améliorer ses informations financières.</i>	Transfert des actifs du programme Galileo La Cour assurera un suivi de cette question.

CHAPITRE 2

Recettes

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	2.1-2.13
Caractéristiques des recettes	2.2-2.6
Étendue et approche de l'audit	2.7-2.13
Ressources propres traditionnelles	2.8-2.11
Ressources propres TVA et RNB	2.12-2.13
Régularité des opérations	2.14-2.17
Ressources propres traditionnelles	2.15
Ressources propres TVA et RNB	2.16
Autres recettes	2.17
Efficacité des systèmes	2.18-2.35
Ressources propres traditionnelles	2.19-2.21
Ressources propres TVA	2.22-2.25
Il existe encore des réserves en suspens depuis longtemps, mais l'arriéré est en train d'être résorbé	2.22-2.23
Retards dans le contrôle de l'application des directives TVA	2.24-2.25
Ressources propres RNB	2.26-2.30
Réserves générales et spécifiques	2.26-2.27
La vérification des inventaires RNB dans les États membres n'est pas encore terminée	2.28-2.30
Correction en faveur du Royaume-Uni	2.31-2.33
Renonciation au recouvrement de certains montants	2.34-2.35
Fiabilité des prises de position de la Commission	2.36-2.38
Conclusions et recommandations	2.39-2.41
Conclusions	2.39-2.40
Recommandations	2.41
Suivi du rapport spécial n° 2/2008 relatif aux renseignements tarifaires contraignants	2.42-2.45

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

2.1. Le présent chapitre est consacré à l'appréciation spécifique de la Cour concernant les recettes, qui sont constituées de ressources propres et d'autres recettes. Le **tableau 2.1** présente les principales informations financières relatives aux recettes de 2010. Les ressources propres sont de loin la première source de financement des dépenses budgétaires (93,8 %). Le présent chapitre comprend également une synthèse des réponses de la Commission aux constatations figurant dans le rapport spécial n° 2/2008 de la Cour relatif aux renseignements tarifaires contraignants.

Tableau 2.1 – Recettes – Informations principales

Titre du budget	Type de recettes	Description	Recettes 2010	
			millions d'euros	%
1	Ressources propres traditionnelles (RPT)	Taxes à la production de sucre (chapitre 1 1)	145	0,1
		Droits de douane (chapitre 1 2)	15 514	12,1
	Ressources propres TVA	Ressources TVA (taxe sur la valeur ajoutée) de l'exercice courant (chapitre 1 3)	13 393	10,5
	Ressources propres RNB	Ressources RNB (revenu national brut) de l'exercice courant (chapitre 1 4)	90 948	71,2
	Correction des déséquilibres budgétaires	Correction en faveur du Royaume-Uni (chapitre 1 5)	– 128	– 0,1
	Réduction brute de la contribution calculée en fonction du RNB	Accordée aux Pays-Bas et à la Suède (chapitre 1 6)	– 3	0,0
		TOTAL DES RESSOURCES PROPRES	119 869	93,8
3		Excédents, soldes et ajustements	1 460	1,1
4		Recettes provenant des personnes liées aux institutions et autres organismes communautaires	1 123	0,9
5		Recettes provenant du fonctionnement administratif des institutions	388	0,3
6		Contributions et restitutions dans le cadre des accords et programmes communautaires	3 511	2,7
7		Intérêts de retard et amendes	1 408	1,1
8		Opérations d'emprunt et de prêt	—	0,0
9		Recettes diverses	36	0,0
		TOTAL DES AUTRES RECETTES	7 926	6,2
Total des recettes de l'exercice			127 795	100,0

Source: Comptes 2010 de l'Union européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Caractéristiques des recettes

2.2. Les ressources propres se répartissent en trois catégories ⁽¹⁾: les ressources propres traditionnelles ou RPT (droits de douane perçus à l'importation et taxes à la production de sucre), les ressources propres calculées sur la base de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) perçue par les États membres et celles fondées sur le revenu national brut (RNB) de ces derniers.

2.3. Les ressources propres traditionnelles sont constatées et perçues par les États membres, qui en versent les trois quarts à l'Union et retiennent les 25 % restants à titre de frais de perception. Chaque État membre adresse à la Commission un relevé mensuel des droits constatés (le relevé de la comptabilité «A») ainsi qu'un relevé trimestriel (de comptabilité «B») des droits constatés qui ne figurent pas dans le premier relevé ⁽²⁾.

2.4. Les ressources propres TVA et RNB sont des contributions résultant de l'application de taux uniformes à l'assiette harmonisée de la TVA ou au RNB des États membres.

2.5. Certains États membres bénéficient de taux d'appel réduits pour la TVA ⁽³⁾ et de réductions brutes de leurs contributions annuelles calculées en fonction du RNB ⁽⁴⁾ au cours de la période 2007-2013. En outre, le Royaume-Uni bénéficie d'une correction des déséquilibres budgétaires (la «correction en faveur du Royaume-Uni»), qui entraîne une réduction de ses versements au titre des ressources propres RNB.

2.6. Une fois comptabilisé le total des RPT, des ressources propres TVA et des autres recettes, la ressource fondée sur le RNB sert à équilibrer le budget. Toute sous-estimation (ou surestimation) du RNB pour un État membre – même si elle n'affecte pas globalement les ressources propres RNB – a pour conséquence d'augmenter (ou de diminuer) les contributions des autres États membres jusqu'à ce que le problème soit réglé.

⁽¹⁾ Voir la décision 2007/436/CE, Euratom du Conseil du 7 juin 2007 relative au système des ressources propres des Communautés européennes (JO L 163 du 23.6.2007, p. 17), ainsi que le règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil du 22 mai 2000 portant application de la décision 2007/436/CE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés européennes (JO L 130 du 31.5.2000, p. 1), modifié en dernier lieu par le règlement (CE, Euratom) n° 105/2009 (JO L 36 du 5.2.2009, p. 1).

⁽²⁾ Lorsque des droits ou des cotisations restent impayés et qu'aucune garantie n'a été fournie ou qu'ils sont couverts par des garanties mais font l'objet de contestations, les États membres peuvent en suspendre la mise à disposition en les inscrivant dans cette comptabilité séparée.

⁽³⁾ Allemagne, Pays-Bas, Autriche et Suède.

⁽⁴⁾ Pays-Bas et Suède.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Étendue et approche de l'audit

2.7. La **partie 2 de l'annexe 1.1** décrit l'approche et la méthodologie d'audit générales de la Cour. S'agissant de l'audit relatif aux recettes, il convient de noter en particulier les points suivants:

- a) l'audit a comporté l'examen, au niveau de la Commission, d'un échantillon statistique représentatif composé de 55 ordres de recouvrement concernant tous les types de recettes (voir **annexe 2.1**);
- b) l'évaluation des systèmes a porté sur:
 - i) les systèmes relatifs aux RPT ainsi qu'aux ressources propres TVA et RNB,
 - ii) les systèmes de la Commission sous-jacents au calcul de la correction en faveur du Royaume-Uni (avec, entre autres, un examen du calcul du montant définitif pour 2006),
 - iii) les dispositifs de renonciation au recouvrement de créances pour les montants faisant l'objet d'ordres de recouvrement, sur la base d'un échantillon de 19 renonciations autorisées par la Commission ⁽⁵⁾ en 2010 dont le montant total s'élève à 11 millions d'euros, sur un total de 22 millions d'euros,
 - iv) la gestion des amendes et des pénalités par la Commission;
- c) l'examen des prises de position de la Commission a porté sur les rapports d'activité annuels de la direction générale du budget (DG BUDG).

Ressources propres traditionnelles

2.8. L'audit des opérations sous-jacentes aux comptes réalisé par la Cour ne saurait couvrir les importations qui n'ont pas été déclarées ou celles qui ont échappé à la surveillance des douanes.

2.9. La Cour a procédé à une évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance en Italie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, dont les contributions aux RPT représentent quelque 38 % du total. Elle a examiné leurs systèmes comptables et le flux des RPT depuis leur constatation jusqu'à la déclaration à la Commission, afin d'obtenir une assurance

⁽⁵⁾ L'Office de coopération EuropeAid (AIDCO), qui deviendra la direction générale du développement et de la coopération EuropeAid (DG DEVCO) en 2011, ainsi que les directions générales de la concurrence (COMP) et de l'énergie (ENER).

OBSERVATIONS DE LA COUR

raisonnable quant à l'intégralité et à l'exactitude des montants enregistrés. Les auditeurs ont réalisé des tests des contrôles clés relatifs à l'application de taux de droit préférentiels, à l'autorisation de la «sur-simplification» pour les utilisateurs de la procédure de domiciliation (dispense de communication) ⁽⁶⁾, ainsi qu'au traitement des coûts du fret et de l'assurance dans ces États membres.

2.10. En outre, pour les six ordres de recouvrement de RPT compris dans l'échantillon mentionné au point 2.7, la Cour a rapproché les relevés mensuels sélectionnés et les enregistrements comptables sous-jacents des États membres concernés ⁽⁷⁾.

2.11. La Cour a également évalué les systèmes de contrôle et de surveillance à la Commission, y compris les contrôles effectués par celle-ci dans les États membres.

Ressources propres TVA et RNB

2.12. Les ressources propres TVA et RNB reposent sur des données statistiques dont les opérations sous-jacentes ne peuvent être contrôlées directement. C'est pourquoi l'audit a été fondé sur les agrégats macroéconomiques établis par les États membres et communiqués à la Commission, et a ensuite consisté à évaluer les systèmes de traitement des données utilisées par la Commission pour déterminer les montants à inscrire dans les comptes budgétaires définitifs. La Cour a donc examiné l'établissement du budget et l'exactitude des contributions des États membres.

2.13. La Cour a évalué les systèmes de contrôle et de surveillance de la Commission, qui visent à fournir l'assurance raisonnable que les ressources en question ont été correctement calculées et perçues. L'audit a également porté sur la gestion, par la Commission, des réserves TVA et RNB, sur sa vérification des inventaires RNB dans les États membres ainsi que sur son suivi de l'application des directives TVA. La Cour ne porte cependant pas de jugement sur la qualité des données TVA et RNB communiquées par les États membres à la Commission.

⁽⁶⁾ Article 266, paragraphe 2, des dispositions d'application du code des douanes communautaire: «Pour autant que le contrôle de la régularité des opérations n'en soit pas affecté, les autorités douanières peuvent: ... b) dans certaines circonstances particulières justifiées par la nature des marchandises en question et par le rythme accéléré des opérations, dispenser le titulaire de l'autorisation de l'obligation de communiquer au service des douanes compétent chaque arrivée de marchandises ...» [règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission (JO L 253 du 11.10.1993, p. 1), modifié en dernier lieu par le règlement (UE) n° 430/2010 (JO L 125 du 21.5.2010, p. 10)].

⁽⁷⁾ Belgique, République tchèque, Allemagne, France, Pays-Bas et Suède.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

2.14. L'**annexe 2.1** présente une synthèse des résultats des tests des opérations. Les tests réalisés par la Cour sur l'échantillon d'opérations ont montré qu'elles étaient exemptes d'erreurs significatives ⁽⁸⁾. Le taux d'erreur le plus probable a été estimé par la Cour à 0 %. Certaines insuffisances des systèmes liées aux tests des opérations ont cependant été constatées et sont présentées ci-après.

Ressources propres traditionnelles

2.15. La Cour estime que, globalement, les relevés de la comptabilité A des États membres communiqués à la Commission sont exempts d'erreur significative. Cependant, pour l'une ⁽⁹⁾ des six opérations contrôlées, il n'a pas été possible de rapprocher le montant de RPT déclaré et les enregistrements comptables sous-jacents.

Ressources propres TVA et RNB

2.16. L'audit de la Cour a montré que le calcul des contributions des États membres et leur paiement étaient exempts d'erreur significative. Cependant, la Cour a relevé une erreur dans le calcul, par la Commission, du montant définitif de la correction en faveur du Royaume-Uni pour 2006 ⁽¹⁰⁾, inscrit au budget 2010. Cette erreur s'est traduite par le remboursement au Royaume-Uni d'un montant surestimé de 189 millions d'euros, soit 3,5 % de la correction en faveur de ce pays pour 2006 (voir **annexe 2.5**, en particulier les points 6 et 7). Afin de corriger cette erreur, la Commission a exceptionnellement proposé de rectifier le budget 2011, en accord avec tous les États membres.

Autres recettes

2.17. La Cour estime que, globalement, les opérations testées en ce qui concerne les autres recettes sont exemptes d'erreur significative.

EFFICACITÉ DES SYSTÈMES

2.18. L'**annexe 2.2** présente une synthèse des résultats de l'examen des systèmes. La Cour a constaté que, globalement, ceux-ci sont efficaces pour garantir la régularité des opérations.

2.15. La Commission suit cette question avec les autorités des États membres.

2.16. Eu égard aux mesures correctives engagées, l'impact de l'erreur devrait être négligeable.

⁽⁸⁾ La Cour estime le taux d'erreur à partir d'un échantillon statistique représentatif. S'agissant de l'audit des recettes, la Cour estime, avec un degré de confiance de 95 %, que le taux d'erreur affectant la population est inférieur à 2 %.

⁽⁹⁾ Un relevé mensuel concernant la Belgique. Cet État membre a représenté 9,5 % de la totalité des RPT en 2010.

⁽¹⁰⁾ Le montant définitif de la correction en faveur du Royaume-Uni pour l'année n est inscrit au budget de l'année n+4.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Ressources propres traditionnelles

2.19. Comme les années précédentes ⁽¹¹⁾, la Cour a mis au jour des problèmes, liés aux procédures et aux systèmes, qui affectent les montants de la comptabilité B. Il s'agit en particulier:

- a) de montants indûment inscrits (couverts par une garantie et ne faisant l'objet d'aucune contestation) et de mises en non-valeur injustifiées ⁽¹²⁾;
- b) de retards dans la constatation des RPT, dans la comptabilisation et/ou dans la notification des dettes douanières ⁽¹³⁾;
- c) de l'engagement tardif des procédures de recouvrement en vue de la perception des montants dus ⁽¹⁴⁾.

2.20. En Italie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, les autorités nationales n'ont pas été en mesure de justifier pleinement les montants inscrits sur les relevés de comptabilité B, du fait qu'ils ne coïncidaient pas avec les documents sous-jacents.

2.21. Dans les États membres visités, l'audit de la Cour a également permis de mettre en évidence des insuffisances affectant les contrôles réalisés avant la mainlevée des marchandises, en particulier en ce qui concerne l'application de taux préférentiels, l'autorisation de la «sur-simplification» pour les utilisateurs de la procédure de domiciliation et le traitement des coûts du fret et de l'assurance. Une surveillance douanière partiellement efficace au niveau national accroît le risque que les montants de RPT perçus soient incorrects.

Ressources propres TVA

Il existe encore des réserves en suspens depuis longtemps, mais l'arriéré est en train d'être résorbé

2.22. Les réserves constituent un dispositif permettant d'apporter des corrections aux éléments douteux qui figurent dans les relevés de TVA présentés par les États membres, et ce après le délai réglementaire de quatre ans. En 2010, 52 réserves ont été émises et 67 ont été levées. À la fin de l'exercice, 152 réserves étaient pendantes (voir **tableau 2.2**). L'effet net de la levée des 67 réserves a été une augmentation des ressources propres TVA de près de 90 millions d'euros ⁽¹⁵⁾.

2.19. La Commission invitera les États membres concernés à prendre des mesures pour remédier aux déficiences constatées et, le cas échéant, les ressources propres traditionnelles non acquittées seront réclamées, de même que tout intérêt de retard exigible. La Commission continuera à examiner la comptabilité B dans le cadre de ses inspections régulières.

2.20. Les constatations de la Cour feront l'objet d'un suivi par la Commission, laquelle prendra en compte les observations en retour reçues des États membres. Elle invitera le cas échéant les États membres concernés à prendre des mesures correctives.

2.21. La Commission procédera à un suivi des constatations de la Cour visant les États membres concernés en tenant dûment compte de leurs réponses à ces constatations. Si nécessaire, elle invitera ces États membres à prendre des mesures correctives et à mettre à disposition les montants de ressources propres traditionnelles dus. Le cas échéant, le paiement d'intérêts de retard sera également demandé. Ces dernières années, les inspections de la Commission concernant les ressources propres traditionnelles ont ciblé prioritairement les contrôles douaniers des États membres, notamment ceux associés à des procédures de domiciliation.

⁽¹¹⁾ Voir, par exemple, le point 2.20 du rapport annuel 2009.

⁽¹²⁾ Royaume-Uni.

⁽¹³⁾ Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni.

⁽¹⁴⁾ Royaume-Uni.

⁽¹⁵⁾ Ce montant correspond à une augmentation d'environ 105 millions d'euros et à une baisse de près de 15 millions d'euros.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.23. La Cour a constaté des améliorations satisfaisantes en matière de levée des réserves TVA en suspens depuis longtemps. Parmi celles-ci, huit réserves concernant des exercices antérieurs à 2000 étaient encore pendantes fin 2010, contre 20 fin 2009. La Cour considère que les réserves en suspens depuis longtemps devraient être définies comme des réserves émises pour un exercice remontant à au moins dix ans. Cela se traduit par huit réserves supplémentaires, relatives à 2001.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.23. Étant donné que ni la Commission, ni les États membres, ne peuvent prendre de mesures visant à résoudre un problème qui n'a pas été signalé, la Commission considère que toute définition d'une réserve «pendante de longue date» doit tenir compte de la période écoulée depuis sa notification. C'est ainsi que, dans son suivi, la Commission classe dans la catégorie «de longue date» les réserves qui restent encore sans solution plus de cinq ans après leur notification.

Tableau 2.2 – Réserves concernant la TVA au 31 décembre 2010

États membres	Nombre de réserves pendantes au 31.12.2009	Réserves émises en 2010	Réserves levées en 2010	Nombre de réserves pendantes au 31.12.2010	Année la plus éloignée sur laquelle portent les réserves
Belgique	3	0	3	0	
Bulgarie	1	1	0	2	2007
République tchèque	9	0	1	8	2004
Danemark	5	5	1	9	2004
Allemagne	4	0	3	1	2003
Estonie	8	4	3	9	2004
Irlande	17	1	8	10	1998
Grèce	11	0	4	7	1999
Espagne	2	1	2	1	2003
France	10	0	4	6	2001
Italie	9	5	6	8	1995
Chypre	3	3	0	6	2004
Lettonie	5	2	1	6	2004
Lituanie	7	0	5	2	2005
Luxembourg	3	0	1	2	2004
Hongrie	4	1	1	4	2004
Malte	10	0	0	10	2004
Pays-Bas	7	4	3	8	2004
Autriche	5	1	0	6	2002
Pologne	6	1	1	6	2004
Portugal	10	8	4	14	1999
Roumanie	0	0	0	0	
Slovénie	3	0	3	0	
Slovaquie	3	0	3	0	
Finlande	10	1	3	8	1995
Suède	7	9	6	10	1995
Royaume-Uni	5	5	1	9	1998
TOTAL	167	52	67	152	

Source: Commission européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Retards dans le contrôle de l'application des directives TVA

2.24. La Commission est responsable de la bonne application des directives sur la TVA et est censée contrôler leur transposition dans la législation nationale ainsi que la conformité des mesures nationales d'exécution mises en place par les États membres. Une transposition incorrecte ou incomplète pourrait avoir une incidence sur le montant de la TVA perçue et, par suite, sur le montant à verser au titre de la ressource propre TVA. En 2010, trois directives TVA sont entrées en vigueur: deux concernant le «paquet TVA»⁽¹⁶⁾ et une relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée destiné à lutter contre la fraude fiscale liée aux opérations intracommunautaires⁽¹⁷⁾.

2.25. Pour sept États membres, l'évaluation, par la Commission, des mesures nationales de mise en œuvre du «paquet TVA» n'était pas terminée fin 2010, douze mois après l'entrée en vigueur des directives. À la même époque, la Commission n'avait engagé sa procédure d'évaluation de la mise en œuvre de la directive TVA sur la lutte contre la fraude fiscale que pour deux États membres.

2.25. Au 16 mai 2011, les contrôles opérés par la Commission avaient permis de procéder à l'évaluation complète de la totalité des opérations TVA dans 22 États membres. Dans les 5 États membres restants, l'évaluation est en cours et sera terminée en septembre 2011.

En ce qui concerne l'application de la directive TVA relative à la lutte contre l'évasion fiscale, la Commission a ouvert en mars 2010 des procédures d'infraction contre neuf États membres afin d'être en mesure de procéder à une évaluation appropriée.

Courant 2009 et 2010, la Commission a soulevé le problème de deux autres États membres et en a discuté dans le cadre de l'ATFS (groupe d'experts «stratégie contre la fraude fiscale») et du SCAC (comité permanent de la coopération administrative). Une évaluation complète devrait donc être disponible à la fin de 2011.

⁽¹⁶⁾ Directive 2008/8/CE du Conseil du 12 février 2008 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne le lieu des prestations de services (JO L 44 du 20.2.2008, p. 11) et directive 2008/9/CE du Conseil du 12 février 2008 définissant les modalités du remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée, prévu par la directive 2006/112/CE, en faveur des assujettis qui ne sont pas établis dans l'État membre du remboursement, mais dans un autre État membre (JO L 44 du 20.2.2008, p. 23).

⁽¹⁷⁾ Directive 2008/117/CE du Conseil du 16 décembre 2008 modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, afin de lutter contre la fraude fiscale liée aux opérations intracommunautaires (JO L 14 du 20.1.2009, p. 7).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Ressources propres RNB*Réserves générales et spécifiques*

2.26. Des réserves générales ⁽¹⁸⁾ avaient été émises fin 2010 concernant les données RNB des États membres de l'UE-15 pour la période 2002-2006, et celles des États membres de l'UE-10 pour la période 2004-2006, dans l'attente de la finalisation de l'analyse des inventaires RNB mis à jour ou nouveaux ⁽¹⁹⁾.

2.27. Début 2010, quatre ⁽²⁰⁾ réserves spécifiques PNB ⁽²¹⁾ relatives à la période 1995-2001 étaient pendantes. La Commission n'en a levé aucune en 2010. Aucune autre réserve spécifique n'ayant été émise, le nombre de réserves spécifiques pendantes à la fin de l'exercice reste inchangé.

La vérification des inventaires RNB dans les États membres n'est pas encore terminée

2.28. En 2010, la Commission a effectué des visites dans six États membres en vue de contrôler les inventaires RNB et a procédé, dans quatre d'entre eux, à des vérifications directes, mais limitées à un très petit nombre de composantes du RNB. Comme cela est indiqué dans les orientations d'Eurostat, normalement, cette approche de vérification directe n'est pas censée permettre de tirer des conclusions sur toutes les composantes entrant dans le calcul du RNB.

2.29. Fin 2010, Eurostat n'avait établi aucun rapport d'évaluation sur les données RNB des États membres pour la période débutant en 2002 et, dès lors, n'était en mesure de remplacer aucune des réserves générales (voir point 2.26) par des réserves spécifiques concernant ces années.

2.27. La Commission poursuit sa coopération avec les deux États membres pour lesquels des réserves sur le PNB restent pendantes pour la période 1995-2001 (une pour la Grèce et trois pour le Royaume-Uni à la fin 2010), de sorte que ces réserves puissent être levées. C'est ainsi qu'une des réserves émises à l'égard du Royaume-Uni a pu être levée en mai 2011.

2.28. Concernant les deux pays restants, des vérifications directes ont été opérées en Roumanie en avril 2011 et sont programmées pour fin 2011 en Bulgarie. La Commission procède à des vérifications directes pour compléter la vérification des inventaires RNB des États membres fondée sur le questionnaire d'évaluation de l'inventaire RNB (GIAQ). Les conclusions de la Commission sont basées sur cette approche globale en matière de vérification. La Commission estime que le nombre de composantes sélectionnées était approprié aux fins d'une vérification directe, conformément aux «Lignes directrices pour la vérification directe» approuvées par le comité RNB.

2.29. La Commission présentera les rapports d'évaluation en 2011, de sorte que les réserves générales puissent être remplacées par des réserves spécifiques dans les cas appropriés, avec de possibles exceptions pour la Bulgarie et la Roumanie qui ont transmis leurs inventaires RNB fin 2009, conformément au calendrier convenu au sein du comité RNB.

⁽¹⁸⁾ L'article 10, paragraphe 7, du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 tel qu'il a été modifié dispose que, après le 30 septembre de la quatrième année suivant un exercice donné, les modifications éventuelles du PNB/RNB ne sont plus prises en compte, sauf sur les points notifiés avant cette échéance, soit par la Commission, soit par l'État membre. Ces points sont connus sous le nom de «réserves». Une réserve générale couvre la totalité des données d'un État membre. Toutes les données RNB de la Bulgarie et de la Roumanie sont révisables, conformément à la règle des quatre ans.

⁽¹⁹⁾ Conformément aux dispositions de l'article 3 du règlement (CE, Euratom) n° 1287/2003 du Conseil (JO L 181 du 19.7.2003, p. 1), les États membres fournissent à la Commission (Eurostat) un inventaire des procédures et des bases statistiques utilisées pour le calcul du RNB et de ses composantes conformément au SEC 95.

⁽²⁰⁾ Elles concernent la Grèce (1) et le Royaume-Uni (3) et portent principalement sur des aspects méthodologiques ou liés à l'établissement des données RNB.

⁽²¹⁾ Une réserve spécifique porte sur des éléments distincts du RNB (PNB jusqu'en 2001), comme la valeur ajoutée brute d'activités sélectionnées, la dépense totale de consommation finale ou l'excédent brut d'exploitation et revenu mixte, etc.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.30. Les systèmes de contrôle et de surveillance des instituts nationaux de statistique (INS) des États membres devraient contribuer à garantir la comparabilité, la fiabilité et l'exhaustivité des données RNB ⁽²²⁾. Cependant, Eurostat n'a pas encore terminé son évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance des INS ni adopté de lignes directrices concernant la mise en œuvre de ces systèmes utilisés pour établir les comptes nationaux dans les États membres.

Correction en faveur du Royaume-Uni

2.31. Dans son calcul de la correction en faveur du Royaume-Uni pour les années de référence 2007, 2008 et 2009, la Commission a exclu quelque 2 % des paiements financés sur des fonds de l'UE du montant total des dépenses réparties, alors que celles-ci constituent un élément fondamental dudit calcul. La Commission a exclu ces montants faute d'informations quant aux pays dans lesquels les dépenses correspondantes ont été effectuées. La Commission n'a pas vérifié si ces dernières auraient pu être réparties aux fins du calcul (voir **annexe 2.5**, en particulier les points 3 à 5 ainsi que 10 et 11).

2.32. La Cour a également constaté que, dans sa définition des «paiements effectifs» aux fins du calcul du montant total des dépenses réparties, la Commission:

- a) ne tient pas compte des dépenses financées par des recettes affectées, qui ont considérablement augmenté, passant de 1 % du total des paiements budgétaires en 2007 à 5 % en 2009;
- b) ne déduit pas des dépenses réparties les montants couverts par des ordres de recouvrement encaissés, notamment en rapport avec le titre 6 du budget «Contributions et restitutions dans le cadre des accords et programmes communautaires»; les recettes provenant de cette source ont représenté entre 3 % et 5 % des paiements au cours de la même période.

La prise en considération des opérations budgétaires susmentionnées permettrait une répartition des dépenses selon le principe de la «prééminence de la réalité sur l'apparence» (voir **annexe 2.5**, en particulier les points 3 à 5 ainsi que 10 et 11).

2.33. Les lacunes mentionnées aux deux points précédents ont eu pour effet de limiter la précision du calcul de la correction en faveur du Royaume-Uni. Il est impossible de déterminer dans quel sens le résultat du calcul s'en trouve affecté.

2.30. La Commission estime que son approche (contrôles documentaires des questionnaires RNB, vérification des inventaires RNB sur la base du GIAQ et vérification directe en complément) est appropriée pour une évaluation finale du RNB des États membres. La Commission considère que la fiabilité des comptes nationaux dépend principalement des méthodes et des sources statistiques spécifiques employées et elle a donc fondé son approche de validation des données relatives au RNB sur la vérification et l'amélioration de ces méthodes et sources. À cet égard, les systèmes de contrôle et de surveillance des instituts statistiques des États membres couvrent les aspects organisationnels et ne donnent pas d'indication spécifique sur la fiabilité des comptes, même s'ils contribuent à réduire les risques d'erreurs dans les comptes nationaux. La Commission a déjà pris en compte les observations de la Cour et poursuivi son travail d'élaboration de lignes directrices sur les SCS, une question qui a été discutée lors de la réunion du comité RNB du 27 octobre 2010.

2.31. Des efforts visant à atteindre une exactitude à 100 % seraient mal employés du point de vue de l'efficacité des ressources car ils supposeraient une vérification manuelle au cas par cas de milliers de transactions.

2.32.

- a) Les recettes affectées externes (normalement environ un tiers du total) ne doivent pas être incluses. La Commission note qu'en 2010, le pourcentage de dépenses financées par des recettes affectées est revenu à son niveau de 2007.
- b) Idéalement, ces sources de financement devraient être déduites des dépenses allouées au pays bénéficiaire, mais cette information ne peut être obtenue que manuellement; de plus, il y aura toujours un risque de double comptage. Comme déjà signalé, les opérations de ce type se comptent par milliers et le processus serait trop gourmand en ressources.

mais seulement à un coût que la Commission juge injustifiable.

⁽²²⁾ Voir point 2.28 du rapport annuel 2009.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Renonciation au recouvrement de certains montants

2.34. Conformément aux modalités d'exécution du règlement financier⁽²³⁾, la renonciation au recouvrement est possible lorsque le coût prévisible de celui-ci excéderait le montant de la créance à recouvrer, lorsqu'il est impossible de recouvrer la créance compte tenu de son ancienneté ou de l'insolvabilité du débiteur, ou lorsque le recouvrement porte atteinte au principe de proportionnalité. La renonciation doit être motivée.

2.35. L'audit des dispositifs de renonciation au recouvrement de créances a montré que, d'une manière générale, la Commission appliquait les procédures prévues en la matière et motivait ses décisions. La Cour a cependant observé que la gestion de la Commission durant la période 1995-2008 présentait des déficiences susceptibles d'accroître le risque de non-recouvrement des créances. Pour chacun des cas de renonciation ci-après, une ou plusieurs déficiences ont été constatées (exemples 2.1, 2.2 et 2.3).

Exemple 2.1**Évaluation de la capacité financière des contractants**

Dans un cas (représentant un montant d'environ 500 000 euros) relatif à l'octroi d'une subvention au titre du 5^e PC (5^e programme-cadre en matière de recherche), l'évaluation de la capacité d'une entreprise à tirer des bénéfices de son activité a donné un résultat négatif. La Commission a cependant estimé qu'il n'était pas nécessaire de disposer de garanties financières pour pouvoir conclure une convention de subvention. Finalement, il a fallu renoncer au recouvrement de la créance, l'entreprise ayant été déclarée en faillite.

Dans 15 autres cas (d'une valeur totale de 6 millions d'euros) relatifs à des procédures d'octroi de subventions dans le cadre du 5^e PC et d'actions extérieures, la Commission n'a pas pu fournir la preuve de son évaluation de la capacité financière des demandeurs. Dans huit de ces cas, l'insolvabilité des bénéficiaires a entraîné la renonciation au recouvrement des créances correspondantes.

2.35. Nombre des délais dans l'établissement des recouvrements sont imputables aux inévitables procédures légales ou d'audit. La Commission est convaincue que sa gestion n'a aucun impact négatif significatif sur le recouvrement des montants dus.

Exemple 2.1**Évaluation de la capacité financière des contractants**

Le cas évoqué par la Cour remonte à 2001 et, depuis lors, les contrôles de viabilité financière, alors conçus pour le 5^e PC, se sont sensiblement améliorés. Les ratios plus complexes introduits lors du 6^e PC sont utilisés pour le 7^e PC. En outre, la Commission a introduit des règles, appliquées par les DG concernées, qui garantissent une vérification cohérente de l'existence et du statut légal des participants, de même que de leurs capacités opérationnelles et financières [décision de la Commission C(2007) 2466 du 13 juin 2007].

La Commission considère que les mesures requises pour minimiser le risque de répétition d'une situation similaire sont maintenant en place.

Depuis que l'emploi du mécanisme d'appel à propositions est devenu obligatoire, en 2003, le système d'évaluation de la capacité financière des candidats a été renforcé et standardisé. Les demandeurs de subventions sont maintenant tenus de démontrer, documents à l'appui, qu'ils disposent de sources de financement stables et suffisantes leur permettant de maintenir leurs activités sur la période de réalisation de l'action et de participer à son financement.

⁽²³⁾ Article 87 du règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 357 du 31.12.2002, p. 1), modifié en dernier lieu par le règlement (CE, Euratom) n° 478/2007 (JO L 111 du 28.4.2007, p. 13).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Exemple 2.2

Gestion des contrats

Le coordonnateur du contrat relevant du 5^e PC mentionné ci-dessus n'a pas versé aux autres contractants responsables de la mise en œuvre du projet leur part du préfinancement. La Commission ne s'est pas assurée du respect des obligations contractuelles en matière de répartition du préfinancement. Une part importante de ces fonds n'a pu être recouvrée, et il a fallu renoncer au recouvrement de la créance (500 000 euros), le coordonnateur ayant fait faillite trois ans plus tard.

Dans un autre cas (d'une valeur de 145 000 euros) relatif à l'instrument financier ECIP (*European Community Investment Partners*), la gestion du contrat par la Commission a été marquée par de longues périodes (1998-2005) d'inaction administrative.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Exemple 2.2

Gestion des contrats

Des lenteurs administratives ont été observées dans le programme ECIP avant 2005 et, depuis lors, le vaste processus de liquidation d'Europe-Aid a permis de recouvrer 35 millions d'euros en 600 actions. Dans le cas cité, les deux tiers du montant dû ont été récupérés (par compensation) et 145 000 euros ont fait l'objet d'une renonciation au recouvrement car, malgré des tentatives répétées depuis 2005 pour régler ces dossiers, il n'a pas été possible d'établir avec certitude qui avait hérité de la responsabilité de la banque à la suite de la reprise du consortium.

Exemple 2.3

Établissement d'ordres de recouvrement et engagement de procédures de recouvrement

Cinq cas de renonciation (d'une valeur de 2,5 millions d'euros) se caractérisaient par des retards injustifiés dans l'établissement d'ordres de recouvrement et/ou dans l'engagement de procédures de recouvrement. Ces cas concernaient le 5^e PC (1) et les actions extérieures (4), et les renonciations étaient dues à l'insolvabilité du débiteur.

Dans les cas susmentionnés relatifs à l'instrument financier ECIP, la Commission n'a pas pris en considération toutes les possibilités de compensation.

Exemple 2.3

Établissement des ordres de recouvrement et procédures de recouvrement

Nombre des délais dans l'établissement des recouvrements sont imputables aux inévitables procédures légales ou d'audit. La Commission est convaincue que sa gestion n'a aucun impact négatif significatif sur le recouvrement réel des montants dus.

Les procédures internes se sont également améliorées pour ce qui est de l'émission en temps utile des notes de débit.

Dans le cas du programme ECIP, il n'a pas été possible techniquement de procéder à une compensation supplémentaire en 2008 en raison des procédures comptables de clôture d'exercice.

FIABILITÉ DES PRISES DE POSITION DE LA COMMISSION

2.36. L'*annexe 2.3* présente une synthèse des résultats de l'examen des prises de position de la Commission. Les observations importantes de la Cour sont détaillées ci-après.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.37. La faiblesse systémique grave que la Cour a mise au jour dans le cadre de son audit de la fiabilité des comptes pour les RPT dans un État membre (voir point 2.15) a également été relevée par la Commission lors de ses contrôles. La Cour considère que cette faiblesse aurait dû être mentionnée dans le rapport d'activité annuel de la DG BUDG.

2.38. L'erreur que la Cour a détectée dans le calcul, par la Commission, du montant définitif de la correction en faveur du Royaume-Uni pour 2006 (voir point 2.16) est décrite dans le rapport d'activité annuel de la DG BUDG, lequel fait état des mesures de contrôle supplémentaires mises en place par la suite. Cependant, compte tenu des critères d'importance relative propres à la Commission, la Cour estime qu'une réserve aurait dû être émise dans la déclaration d'assurance du directeur général de la DG BUDG.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

2.39. Sur la base de ses travaux d'audit ⁽²⁴⁾, la Cour estime, en conclusion, que:

- a) les déclarations et les paiements des États membres relatifs aux RPT;
- b) le calcul, par la Commission, des contributions des États membres sur la base des données TVA et RNB communiquées par ceux-ci;
- c) les autres recettes

pour l'exercice clos le 31 décembre 2010 sont exempts d'erreur significative.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.37. Depuis 2008, les problèmes liés au système comptable de cet État membre font l'objet d'un suivi attentif de la Commission. Elle a réalisé au total trois contrôles RPT spécifiques sur ce dossier, un en 2008 et deux en 2009, et exigé la mise en œuvre de mesures correctives, notamment un renforcement des contrôles internes et la réalisation d'audits externes à grande échelle du système comptable. Les progrès accomplis par cet État membre ont à nouveau été discutés lors de la réunion du CCRP de juillet 2011, sur la base du dernier rapport d'inspection de la Commission. Comme ces défaillances avaient déjà été observées précédemment, qu'elles sont suivies de près par la Commission et qu'elles ne concernent qu'un État membre pour lequel aucun sous-paiement de RPT n'a encore été confirmé, elles n'ont pas fait l'objet d'une mention particulière dans le rapport d'activité 2010.

2.38. Eu égard aux actions correctives engagées, l'impact final de l'erreur devrait être inférieur en 2011 au seuil de signification appliqué par la Commission.

⁽²⁴⁾ Pour les raisons mentionnées aux points 2.12 et 2.13, cette conclusion ne comporte pas d'évaluation de la qualité des données TVA et RNB communiquées à la Commission par les États membres.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.40. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les systèmes de contrôle et de surveillance sont efficaces pour garantir la régularité des recettes. Toutefois, la Cour attire l'attention sur les faiblesses mentionnées ci-après:

- a) les audits de la Cour continuent de faire apparaître des problèmes concernant l'utilisation de la comptabilité B (point 2.19) et la fiabilité des relevés de comptabilité A et B (points 2.15 et 2.20). Des insuffisances ont également été relevées dans la surveillance douanière au niveau national (point 2.21). La Cour estime, en conclusion, que les systèmes de contrôle et de surveillance des États membres audités ne sont que partiellement efficaces pour garantir l'exhaustivité et l'exactitude des RPT;
- b) il existe encore des réserves en suspens depuis longtemps (voir point 2.23). La Cour a également observé des insuffisances dans le suivi, par la Commission, de la mise en œuvre, par les États membres, des directives TVA examinées (point 2.25);
- c) la Commission n'a pas encore terminé de vérifier les inventaires RNB couvrant les données des États membres en la matière pour la période débutant en 2002 (point 2.29), ni levé les quatre dernières réserves PNB spécifiques pendantes pour la période 1995-2001 (point 2.27);
- d) une erreur a été relevée dans le calcul définitif de la correction en faveur du Royaume-Uni pour l'année 2006 ⁽²⁵⁾ (voir point 2.16). Des déficiences ont affecté le calcul du montant des corrections pour les années suivantes (voir points 2.31 à 2.33). La Cour estime, en conclusion, que les systèmes de contrôle et de surveillance de la Commission sont partiellement efficaces pour garantir que la correction en faveur du Royaume-Uni est correctement calculée;

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.40.

a) Si nécessaire, les services de la Commission exigeront des États membres concernés qu'ils prennent les mesures appropriées pour mettre fin aux défaillances relevées par la Cour. Ils continueront à vérifier la comptabilité B dans le cadre de leurs contrôles périodiques afin de minimiser le nombre de ces défaillances. Comme indiqué au point 2.21, les récents contrôles «ressources propres traditionnelles» de la Commission ont ciblé la surveillance douanière des États membres et la Commission continuera à vérifier cette surveillance dans le cadre de ses contrôles.

b) La Commission s'efforce activement de trouver des solutions pour celles de ces réserves en suspens de longue date qui ne sont pas liées à une procédure d'infraction devant la CJE.

En ce qui concerne le paquet TVA, l'évaluation des 5 États membres restants est encore en cours et la Commission prévoit de la finaliser d'ici septembre 2011. Pour la directive TVA sur l'évasion fiscale, la Commission, après réception des notifications tardives de certains États membres, est maintenant en mesure de clôturer l'évaluation intégrale de sa mise en œuvre pour fin 2011, avec établissement d'un rapport de la Commission au Conseil (voir point 2.25).

c) La Commission présentera les rapports d'évaluation sur les données RNB des États membres en 2011 de manière à ce que les réserves générales puissent être remplacées par des réserves spécifiques dans les cas appropriés. La Commission poursuit sa coopération avec les deux États membres pour lesquels des réserves RNB restent pendantes pour la période 1995-2001 de sorte qu'elles puissent être levées. C'est ainsi qu'une des réserves émises à l'égard du Royaume-Uni a pu être levée en 2011.

d) Le système de surveillance et de contrôle a été intégralement vérifié à la suite de la détection de cette erreur par la Cour.

La Commission considère que la méthodologie de calcul de la dépense allouée est suffisamment robuste pour calculer la part qui revient au Royaume-Uni. L'existence de ces «faiblesses» relevées par la Cour tient au fait qu'il a été considéré que le coût marginal d'une recherche d'améliorations plus poussées du calcul serait trop élevé.

⁽²⁵⁾ En décembre 2009, la Commission a en outre relevé une erreur affectant son estimation provisoire de la correction en faveur du Royaume-Uni pour 2008 et 2009, qui s'est traduite par une surestimation de 138 millions d'euros (2,6 %) et de 458 millions d'euros (13 %) respectivement. Voir point 2.17 du rapport annuel relatif à l'exercice 2009. Les montants corrigés ont été pris en compte dans le cadre du calcul de l'estimation actualisée de la correction en faveur du Royaume-Uni, réalisé en 2010 (avant que les montants définitifs ne soient calculés en 2012 et 2013).

OBSERVATIONS DE LA COUR

- e) les pertes budgétaires résultant de la renonciation au recouvrement de créances constatées auraient pu être évitées ou à tout le moins réduites si la Commission avait assuré une gestion plus dynamique (point 2.35).

Recommandations

2.41. L'*annexe 2.4* présente le résultat de l'examen, par la Cour, des progrès accomplis en matière de mise en œuvre des recommandations figurant dans de précédents rapports annuels. Il convient de noter les points suivants:

- dans le domaine des RPT, la Commission a procédé à l'évaluation des déficiences affectant les procédures douanières simplifiées applicables aux importations. La position de la Cour reste inchangée en ce qui concerne l'enregistrement, dans la comptabilité B, des dettes douanières contractées sur les marchandises saisies,
- s'agissant des ressources propres RNB, les orientations sur la communication des révisions majeures en matière de statistiques ne sont pas toujours appliquées par les États membres et aucun progrès n'a été réalisé en matière de mise en œuvre d'une politique commune de révision dans l'UE.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- e) Les décisions de la Commission relatives aux dispenses n'ont pas été contestées par la Cour. Les systèmes audités par la Cour en relation avec les dispenses sont à replacer, dans la très grosse majorité des cas, dans un contexte gestionnaire et réglementaire qui remonte à plus de dix ans. Depuis cette époque, Europe-Aid a été créé (2001), un nouveau règlement financier a été adopté (2003), le système CRIS (Common RELEX Information System) a été mis en place (2003) et la gestion de l'aide extérieure a été confiée aux délégations sur le terrain (2004).

2.41.

- La Commission a procédé à une évaluation des lacunes liées aux procédures douanières simplifiées dans son rapport annuel d'activité pour 2010. Elle a également procédé à des inspections de la stratégie de contrôle douanier dans tous les États membres et préparé un rapport thématique sur les lacunes constatées lors de ces inspections ou relevées dans l'audit de la Cour. Elle a présenté le projet de ce rapport lors de la réunion de décembre 2010 du CCRP et sa version finale sera discutée lors de la réunion de juillet 2011 du même comité.

La position de la Commission concernant l'inscription en comptabilité B des dettes douanières nées de marchandises saisies diffère de celle de la Cour des comptes. La Commission, qui a analysé les arrêts de la Cour de justice dans les affaires Elshani (C-459/07) et Dansk Logistik (C-230/08), en a conclu qu'elle pouvait maintenir sa position actuelle.

Voir la réponse de la Commission à l'annexe 2.4.

- En ce qui concerne les ressources propres RNB, la question des révisions est traitée dans le document GNIC/085, et les révisions du RNB des États membres sont contrôlées via les rapports de qualité annuels prévus par le règlement RNB. Concernant les orientations du CMFB⁽¹⁾ sur la communication des révisions statistiques majeures, la Commission (Eurostat) continuera à insister auprès des États membres sur la nécessité de les appliquer, notamment lors des réunions du comité RNB. La Commission poursuit les discussions avec les États membres en vue de la mise en œuvre d'une politique commune de révision dans l'UE, compte tenu des observations de la Cour.

⁽¹⁾ Comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2010, la Cour recommande à la Commission de:

- poursuivre ses efforts pour faire en sorte que la comptabilité B soit correctement utilisée, que les systèmes comptables permettent de garantir que les relevés de la comptabilité A et B des États membres sont, de manière démontrable, exhaustifs et corrects, et que la surveillance douanière au niveau national soit encore renforcée (RPT),
- présenter au comité RNB les rapports d'évaluation sur le RNB des États membres de manière à pouvoir remplacer, en 2011, toutes les réserves générales émises depuis 2002 par des réserves spécifiques. Dans le cadre de l'évaluation du RNB des États membres, elle devrait tenir compte de son évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance des INS concernant l'établissement des comptes nationaux et faire clairement état de la portée de l'opinion qu'elle donne (ressources propres RNB).

- La Commission poursuivra son examen des comptabilités B et des systèmes comptables dans le cadre de ses inspections afin de s'assurer que les relevés des comptabilités A et B fournis par les États membres sont corrects. Comme indiqué au point 2.21, les récentes inspections pratiquées par la Commission en matière de ressources propres traditionnelles ont ciblé en particulier les contrôles douaniers des États membres et, au cours de ses futures inspections, elle continuera à vérifier les contrôles exercés par les douanes nationales et les mesures prises par les États membres pour les renforcer.
- La Commission présentera les rapports d'évaluation en 2011 de manière à ce que les réserves générales puissent être remplacées par des réserves spécifiques dans les cas appropriés. La Commission estime que son approche (contrôles documentaires des questionnaires RNB, vérification des inventaires RNB sur la base du GIAQ et vérification directe en complément) est appropriée pour une évaluation finale du RNB des États membres. Dans ce contexte, les systèmes de contrôle et de surveillance (SCS) sont d'essence organisationnelle et ne donnent pas d'indications spécifiques sur la fiabilité des comptes, qui dépend principalement des sources et méthodes statistiques employées, même si les SCS peuvent contribuer à atténuer le risque d'erreurs dans les comptes nationaux. La Commission poursuivra son travail d'élaboration d'orientations sur les SCS pour la compilation des comptes nationaux par les États membres, en tenant compte des observations faites par la Cour.

SUIVI DU RAPPORT SPÉCIAL N° 2/2008 RELATIF AUX RENSEIGNEMENTS TARIFAIRES CONTRAIGNANTS

Introduction

2.42. En 2008, la Cour a publié son rapport spécial n° 2/2008 relatif aux renseignements tarifaires contraignants (RTC) ⁽²⁶⁾. Un renseignement tarifaire contraignant (RTC) est une décision écrite de classement tarifaire émanant des autorités douanières d'un État membre et délivrée à la demande d'opérateurs économiques. Il est juridiquement contraignant pour l'ensemble des autorités douanières de l'Union européenne vis-à-vis du titulaire pendant une durée maximale de six ans à compter de la date de délivrance.

2.43. Globalement, la conception du système des RTC a été jugée bonne. Des améliorations étaient toutefois nécessaires.

⁽²⁶⁾ JO C 103 du 24.4.2008, p. 1.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.44. Dans sa décision concernant la décharge pour l'exercice 2007 ⁽²⁷⁾, le Parlement a insisté auprès de la Commission afin qu'elle s'emploie à remédier d'urgence aux faiblesses subsistantes et aux différends concernant le classement tarifaire. Le Conseil a invité la Commission à améliorer encore le système des RTC et à suivre sa mise en œuvre et son application dans les États membres, mais a souligné que, le cas échéant, la responsabilité financière des États membres devait être évaluée avec la plus grande prudence ⁽²⁸⁾.

Suivi des recommandations

- a) *Recommandation*: la Commission devrait raccourcir le délai nécessaire à la résolution des questions de classements tarifaires divergents (points 43 et 44 du rapport spécial n° 2/2008).

Progrès réalisés: le nombre d'agents affectés au traitement des RTC a été revu à la hausse et les retards observés dans la résolution des questions de classements tarifaires divergents ont été réduits.

- b) *Recommandation*: la Commission devrait évaluer intégralement l'incidence financière de la délivrance de RTC incorrects et actualiser la base de données relative aux renseignements tarifaires contraignants européens (EBTI-3) (points 45 et 46 du rapport spécial n° 2/2008).

Progrès réalisés: la Commission a pu démontrer qu'elle essayait de rendre les États membres responsables des pertes résultant de la délivrance d'un RTC incorrect.

La base de données EBTI-3 a été dotée de nouvelles fonctions, afin de mieux respecter les dispositions légales. L'interface «utilisateurs» de la base de données publique EBTI-3 est maintenant traduite dans toutes les langues officielles de l'UE (à l'exception du maltais et de l'irlandais) et le thésaurus est progressivement mis à jour.

- c) *Recommandation*: la réglementation, complétée par les lignes directrices administratives de la Commission, devrait être renforcée (point 47 du rapport spécial n° 2/2008).

Progrès réalisés: l'obligation faite à un importateur de déclarer les RTC qu'il détient pour les marchandises a été adoptée ⁽²⁹⁾, mais ne sera pas applicable avant l'entrée en vigueur des dispositions d'application du code des douanes modernisé. Ces dispositions visent également à améliorer la gestion des délais de grâce.

2.44.

b)

La Commission continuera à examiner les usages incorrects de RTC ayant une incidence négative sur les ressources propres traditionnelles et elle en tiendra, le cas échéant, les États membres pour financièrement responsables.

⁽²⁷⁾ Décision du Parlement européen du 23 avril 2009 concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2007, section III — Commission.

⁽²⁸⁾ 2 881^e réunion du Conseil à Luxembourg, les 23 et 24 juin 2008.

⁽²⁹⁾ Règlement (CE) n° 450/2008 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 établissant le code des douanes communautaires (code des douanes modernisé) (JO L 145 du 4.6.2008, p. 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

- d) *Recommandation*: la Commission devrait encourager les États membres à remédier à tout problème constaté (point 48 du rapport spécial n° 2/2008).

Progrès réalisés: dans le cadre de ses visites de contrôle, la Commission a assuré le suivi des cas de non-respect des obligations légales, ainsi que des déficiences mentionnées par la Cour.

Conclusions

2.45. La Commission a amélioré le système des RTC et assuré le suivi de sa mise en place et de son application dans les États membres. Toutefois, les principales mesures correctrices ne seront effectives que lorsque les dispositions d'application du code des douanes modernisé entreront en vigueur. En outre, la Commission devrait poursuivre ses efforts pour réduire le délai nécessaire à la résolution des questions de classement.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- d) La Commission a procédé à un contrôle intégral des États membres dans le cadre des procédures liées à la gestion des RTC. L'exercice a été engagé à la mi-2007 et il se poursuit encore sous la forme d'actions de suivi. En outre, la Commission entend réaliser en 2011 cinq visites de contrôle des RPT liées aux BTI.

La Commission suit en continu les progrès des États membres et traite régulièrement les problèmes constatés dans l'application des obligations légales.

2.45. La Commission en prend note et elle poursuit ses efforts pour accélérer la résolution des problèmes de classification.

RÉSULTATS DES TESTS DES OPÉRATIONS POUR LES RECETTES

2010				2009	2008	2007
RPT	TVA/RNB, corrections dans le cadre du titre 1 du budget	Autres recettes	Total			

TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON

Total des opérations (dont):	6	43	6	55	62	60	66
ordres de recouvrement	6	43	6	55	62	60	66

RÉSULTATS DES TESTS ⁽¹⁾

Proportion des opérations testées considérées comme:

exempts d'erreur	100 %	(6)	100 %	(43)	100 %	(6)	100 %	(55)	95 %	100 %	100 %
affectées par une ou plusieurs erreurs	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	5 %	0 %	0 %

ESTIMATION DE L'INCIDENCE DES ERREURS QUANTIFIABLES

Taux d'erreur le plus probable ⁽²⁾	0 %
---	-----

⁽¹⁾ Les nombres entre parenthèses représentent les nombres réels d'opérations.⁽²⁾ Dans la mesure où aucune erreur significative n'a été relevée, seul le taux d'erreur le plus probable est mentionné.

ANNEXE 2.2

RÉSULTATS DE L'EXAMEN DES SYSTÈMES POUR LES RECETTES

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

Système concerné	Contrôles internes clés (Commission)			Contrôles internes clés dans les États membres audités	Évaluation globale
	Contrôles réalisés par la Commission dans les États membres	Calculs et contrôles sur pièces des créances réalisés par la Commission	Gestion des réserves/exécution budgétaire assurées par la Commission		
RPT	Efficaces	Efficaces	s.o.	Partiellement efficaces	Efficaces
TVA/RNB	Efficaces	Efficaces	Efficaces	s.o.	Efficaces
Correction en faveur du Royaume-Uni	s.o.	Partiellement efficaces	s.o.	s.o.	Partiellement efficaces
Renonciations	s.o.	Efficaces	Efficaces ⁽¹⁾	s.o.	Efficaces
Amendes et pénalités	s.o.	Efficaces	s.o.	s.o.	Efficaces

s.o.: sans objet: ne s'applique pas ou n'a pas été évalué.

⁽¹⁾ S'agissant des renonciations datant de 2010, la Cour a constaté des déficiences dans la gestion de la Commission au cours des années précédentes, qui ont accru le risque de non-recouvrement des créances.

Évaluation globale des systèmes de contrôle et de surveillance

Évaluation globale	2010	2009	2008	2007
	Efficaces	Efficaces	Efficaces	Efficaces

ANNEXE 2.3

RÉSULTATS DE L'EXAMEN DES PRISES DE POSITION DE LA COMMISSION POUR LES RECETTES

Principale DG concernée	Nature de la déclaration formulée par le directeur général (*)	Réserves émises	Observations de la Cour	Évaluation globale de la fiabilité	
				2010	2009
BUDG	Sans réserve concernant les ressources propres	s.o.	La faiblesse systémique grave que la Cour a mise au jour dans le cadre de son audit de la fiabilité des comptes pour les RPT dans un État membre (voir point 2.15) a également été relevée par la Commission lors de ses contrôles. La Cour considère que cette faiblesse aurait dû être mentionnée dans le rapport d'activité annuel de la DG BUDG (voir point 2.37). L'erreur que la Cour a détectée dans le calcul, par la Commission, du montant définitif de la correction en faveur du Royaume-Uni pour 2006 (voir point 2.16) est décrite dans le rapport d'activité annuel de la DG BUDG, lequel fait état des mesures de contrôle supplémentaires mises en place par la suite. Cependant, compte tenu des critères d'importance relative propres à la Commission, la Cour estime qu'une réserve aurait dû être émise dans la déclaration d'assurance du directeur général de la DG BUDG (voir point 2.38).	B	A

s.o.: sans objet (ne s'applique pas).

(*) 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 RECOMMANDATIONS FORMULÉES PRÉCÉDEMMENT POUR LES RECETTES

Année	Recommandations de la Cour	Progrès réalisés	Réponse de la Commission	Analyse de la Cour
2009	Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2009 (point 2.32), la Cour a attiré l'attention sur les résultats de l'audit figurant dans son rapport spécial n° 1/2010 sur les procédures douanières simplifiées applicables aux importations et a indiqué que, dans son rapport annuel d'activité relatif à l'exercice 2010, la Commission devrait tenir compte des conclusions de ce rapport spécial ainsi que du suivi des résultats de ses propres vérifications concernant les procédures simplifiées et la stratégie de contrôle des États membres.	La Commission a reconnu que des déficiences affectaient les contrôles douaniers relatifs aux procédures simplifiées dans les États membres. Toutefois, compte tenu de ses propres contrôles en cours, de la réaction généralement positive des États membres aux constatations de la Cour et de l'incidence financière globalement faible des erreurs détectées, la Commission a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'émettre une réserve à cet égard dans la déclaration du directeur général (figurant dans le rapport annuel d'activité de la DG BUDG).	La Commission a procédé à une évaluation des lacunes liées aux procédures douanières simplifiées dans son rapport annuel d'activité pour 2010. Elle suit attentivement les mesures prises par les États membres en réponse aux constatations résultant de ses propres inspections ou des audits de la Cour. Plusieurs États membres ont déjà communiqué les mesures correctives qu'ils ont prises ou sont sur le point de prendre pour remédier aux défaillances constatées. Ces mesures seront examinées lors des prochaines inspections. La Commission a également procédé à des inspections de la stratégie de contrôle douanier dans tous les États membres et préparé un rapport thématique sur les lacunes constatées lors de ces inspections et celles relevées dans l'audit de la Cour. Un projet de rapport a été présenté à la réunion de décembre 2010 du CCRP. Les États membres ont disposé d'un délai pour remettre leurs observations sur ce projet, observations qui sont prises en compte dans la version finale du rapport qui doit être discutée lors de la réunion de juillet 2011 du CCRP.	La Cour prend acte de cette évaluation de la Commission et procédera à sa propre analyse ainsi qu'au suivi de son rapport spécial sur les procédures douanières simplifiées applicables aux importations.

Année	Recommandations de la Cour	Progrès réalisés	Réponse de la Commission	Analyse de la Cour
2009	Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2009 (point 2.22), la Cour a estimé que les dettes contractées du fait que les marchandises ont été saisies après qu'elles ont dépassé le premier bureau de douane situé à l'intérieur du territoire de l'UE devaient être enregistrées dans la comptabilité B. Cette position, conforme à l'arrêt rendu par la Cour de justice en avril 2009 (affaire C-459/07), n'était pas partagée par la Commission.	La Commission a analysé l'arrêt récemment rendu par la Cour de justice (avril 2010) dans une affaire similaire (affaire C-230/08).	La position de la Commission concernant l'inscription en comptabilité B des dettes douanières nées de marchandises saisies diffère de celle de la Cour des comptes. La position de la Commission est fondée sur l'article 867 bis du règlement (CEE) n° 2454/93 fixant certaines dispositions d'application du code des douanes communautaire, en vertu duquel les marchandises saisies ou confisquées sont considérées comme étant placées sous le régime de l'entrepôt douanier visé à l'article 98 du code des douanes. Pour les marchandises traitées selon cette procédure, l'exigibilité de la dette douanière est considérée comme suspendue et aucune inscription en comptabilité ne doit donc être effectuée. La Commission, sur la base d'une analyse des arrêts de la Cour de justice dans les affaires Elshani (C-459/07) et Dansk Logistik (C-230/08), en a conclu qu'elle pouvait maintenir sa position actuelle.	La Cour des comptes reste sur sa position concernant l'enregistrement dans la comptabilité B des dettes douanières sur les marchandises saisies. Ce point de vue est corroboré par les deux arrêts de la Cour de justice.
	Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2009 (point 2.27), la Cour a observé que la Commission (dans son rapport de janvier 2010 sur les statistiques du déficit et de la dette publics de la Grèce, qu'elle a présenté au Conseil Ecofin) a remis en question la qualité des statistiques macroéconomiques grecques, y compris celles des comptes nationaux, et que la Commission et le Conseil ont émis des doutes sur l'efficacité du fonctionnement des systèmes de contrôle et de surveillance de l'Institut national grec de la statistique, qui fournit également les données relatives au RNB pour le calcul des ressources propres.	L'analyse approfondie, par la Commission, de l'impact potentiel des questions mises en évidence par cet examen du déficit et de la dette sur les données grecques n'a pas révélé d'impact significatif au niveau du PIB/RNB. Les travaux de vérification relatifs aux données fiscales grecques effectués en 2010 par la Commission (Eurostat) dans le cadre du suivi des déficiences figurant dans son rapport de janvier 2010 ont révélé un impact compris entre 0,5 % et 0,9 % sur le niveau du PIB grec.	La réponse que la Commission a apportée aux observations de la Cour au printemps 2010, au moment de l'élaboration du rapport annuel 2009 de la Cour, se référait aux constatations du rapport de janvier 2010, lequel n'abordait pas la question du reclassement des entités publiques. L'impact sur le PIB mentionné par la Cour provient du reclassement des entités publiques, opéré sur la base des résultats des travaux achevés en novembre 2010. Il n'est donc pas nécessaire que la Commission reconsidère sa réponse aux observations contenues dans le rapport annuel de la Cour portant sur l'exercice 2009. Les révisions apportées aux données des États membres des années antérieures font l'objet d'un suivi par la Commission les années suivantes selon des procédures de suivi du RNI bien établies.	Lors de l'évaluation de l'incidence sur le PNB/RNB des déficiences statistiques relatives au déficit budgétaire et à la dette publique de la Grèce, la Commission devrait tenir compte des résultats de ses propres travaux achevés en novembre 2010.

Année	Recommandations de la Cour	Progrès réalisés	Réponse de la Commission	Analyse de la Cour
2009	Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2006, la Cour a formulé des observations sur la révision du RNB grec (points 4.24 à 4.26) et, au point 4.32, elle a recommandé que la Commission: a) établisse des règles en matière de communication des révisions du RNB pour que la Commission et le comité RNB soient avertis des révisions majeures; b) mette en œuvre une politique coordonnée pour les révisions des données des comptes nationaux, notamment en ce qui concerne la nécessité d'une analyse comparative régulière; c) veille à ce que les conclusions tirées du contrôle de l'inventaire grec soient disponibles suffisamment tôt pour permettre l'intégration des données corrigées dans les comptes relatifs à l'exercice 2007. Dans ses rapports annuels relatifs aux exercices 2007, 2008 et 2009, la Cour a assuré le suivi de ces questions, respectivement à l'annexe 4.2 (2007 et 2008) et à l'annexe 2.4 (2009).	a) Les questionnaires PNB/RNB et les rapports sur la qualité des données PNB/RNB 2010 de quatre États membres présentaient des révisions majeures. Dans un cas (la Finlande), la révision effectuée n'a fait l'objet d'aucune notification préalable. b) Lors de la réunion du comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements (CMFB) de janvier 2010, il a été décidé que la Commission (Eurostat) et la Banque centrale européenne réaliseraient une étude d'impact concernant une «politique en matière de révision des comptes nationaux et de balance des paiements» à l'automne 2010 et présenteraient les résultats de l'enquête concernant cette étude à la réunion du CMFB de janvier 2011. Cependant, à cause de la finalisation du nouveau projet de système européen des comptes (SEC) et d'autres tâches, il a été décidé de repousser le lancement de cette enquête à début 2011 et de présenter les résultats de l'étude d'impact à la réunion du CMFB de juillet 2011. c) La Commission (Eurostat) poursuit sa coopération avec l'INS grec en vue de pouvoir lever la dernière réserve concernant le PNB pour la période 1995-2001.	a) La Commission rappelle régulièrement aux États membres la nécessité d'appliquer les orientations, en particulier à l'occasion des réunions du comité RNB et des contacts bilatéraux. Même si des informations complètes ont été fournies à l'avance dans le cas de la Finlande, lors de réunions du comité RNB et d'une visite RNB en Finlande, la Commission n'en entend pas moins continuer à contrôler l'application de la procédure du CMFB et à insister sur l'importance de son respect par les États membres. b) Pas d'observations à formuler. c) La Commission (Eurostat) poursuit sa coopération avec les autorités grecques en vue de parvenir à la levée de la dernière réserve PIB pendant la période 1995-2001.	a) La Commission devrait prendre des mesures appropriées afin que les orientations sur la communication des révisions majeures en matière de statistiques (définies par le CMFB) soient toujours appliquées par les États membres. b) La Cour observe qu'aucun progrès n'a été réalisé par la Commission (Eurostat) en 2010 en ce qui concerne la mise en œuvre d'une politique commune en matière de révision des comptes dans l'Union européenne. c) Voir points 2.26, 2.27 et 2.29.

ANNEXE 2.5

CALCUL DE LA CORRECTION EN FAVEUR DU ROYAUME-UNI POUR 2006 ET LES EXERCICES SUIVANTS

1. Les modalités du calcul de la correction en faveur du Royaume-Uni pour l'exercice 2006 sont définies dans la décision relative aux ressources propres de 2000 ⁽¹⁾ et dans un document de travail de la Commission avalisé par le Conseil lorsque celui-ci a adopté ladite décision ⁽²⁾.
2. Le calcul de la correction accordée au Royaume-Uni comporte plusieurs étapes.
3. La première étape consiste à
 - a) calculer la différence entre:
 - i) la part, en pourcentage, du Royaume-Uni dans la somme des assiettes TVA non écrêtées ⁽³⁾, et
 - ii) la part, en pourcentage, du Royaume-Uni dans le total des dépenses réparties;
 - b) multiplier le résultat obtenu au point a) par le montant total des dépenses réparties;
 - c) multiplier le résultat obtenu au point b) par 0,66.
4. L'«assiette TVA non écrêtée» a constitué la base des ressources propres RNB étant donné qu'elle s'appliquait au moment où la correction en faveur du Royaume-Uni a été introduite.
5. Les «dépenses réparties» sont les dépenses financées sur le budget de l'Union qui peuvent être attribuées à des bénéficiaires dans les États membres. Cela exclut donc les dépenses effectuées en dehors de l'Union européenne ou celles qui ne peuvent être attribuées ou recensées. Un montant correspondant aux dépenses de préadhésion dans les États membres qui ont adhéré à l'Union en 2004 est déduit du total des dépenses réparties.
6. La seconde étape dans le calcul de la correction consiste à déterminer «l'avantage du Royaume-Uni» découlant, d'une part, des changements apportés en matière de ressources propres RNB depuis l'introduction de la correction en sa faveur [réduction du taux de prélèvement des ressources propres RNB, «écrêtement» de l'assiette TVA à 50% du revenu national brut (RNB) de chaque État membre] et, d'autre part, de l'instauration de la quatrième ressource propre fondée sur le RNB.
7. S'agissant du calcul de «l'avantage du Royaume-Uni», un élément pertinent au regard de la critique formulée au point 2.16 concerne le calcul du taux d'appel uniforme pour la ressource propre TVA applicable en 2006. Ce taux correspond à la différence entre le «taux d'appel maximal» de la ressource propre TVA (0,50% en 2006) et un «taux gelé», lui-même fonction de l'importance de la correction accordée au Royaume-Uni. L'erreur mentionnée au point 2.16 tient au fait que la Commission a ajouté le «taux gelé» au «taux d'appel maximal» au lieu de le déduire.
8. Un autre ajustement de la correction consiste à déduire les «gains exceptionnels RPT». Les États membres conservent 25% des recettes provenant des RPT; lorsque la correction en faveur du Royaume-Uni a été introduite, la retenue s'élevait à 10%. La correction est diminuée du montant de ces gains dans la mesure où ceux-ci réduisent les paiements du Royaume-Uni au titre des ressources propres.
9. Les modalités du calcul de la correction en faveur du Royaume-Uni pour les exercices postérieurs à 2006 sont définies dans la décision relative aux ressources propres de 2007 ⁽⁴⁾ et dans un nouveau document de travail de la Commission avalisé par le Conseil ⁽⁵⁾. Elles diffèrent, sur certains points précis, de celles applicables pour la correction de 2006.

⁽¹⁾ Décision 2000/597/CE, Euratom du Conseil du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes (JO L 253 du 7.10.2000, p. 42).

⁽²⁾ Document de travail de la Commission relatif au mode de calcul, au financement, au versement et à la budgétisation de la correction des déséquilibres budgétaires conformément aux dispositions des articles 4 et 5 de la décision 2000/597/CE (référence 10646/00, addendum 2 à la NOTE POINT «I/A», datée du 21 septembre 2000, adressée par le secrétariat général du Conseil au comité des représentants permanents/ Conseil, adoption de la décision 2000/597/CE, Euratom du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes).

⁽³⁾ Selon les dispositions de l'article 2, paragraphe 1, point c), de la décision 2000/597/CE, l'assiette TVA à prendre en compte pour les ressources propres n'excède pas 50% du PNB (jusqu'en 2001)/RNB (à partir de 2002).

⁽⁴⁾ Décision 2007/436/CE, Euratom.

⁽⁵⁾ Document de travail de la Commission relatif au mode de calcul, au financement, au versement et à la budgétisation de la correction des déséquilibres budgétaires en faveur du Royaume-Uni (référence 9851/07, addendum 2 à la NOTE POINT «I/A», datée du 23 mai 2007, adressée par le secrétariat général du Conseil au comité des représentants permanents/Conseil, adoption de la décision 2007/436/CE, Euratom du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes).

-
10. S'agissant des dépenses réparties, pour lesquelles les principes généraux ne changent pas (par rapport à la décision relative aux ressources propres de 2000), il convient de noter en particulier deux éléments dans le contexte des critiques formulées aux points 2.31 à 2.33:
- a) le document de travail de la Commission dispose que lorsque la Commission sait que le bénéficiaire en question agit en tant qu'intermédiaire, les paiements sont attribués, dans toute la mesure du possible, à l'État membre ou aux États membres dans le(s)quel(s) réside(nt) le(s) bénéficiaire(s) final(s), en fonction de sa/leurs part(s) dans ces paiements;
 - b) la notion de dépenses utilisée par la Commission pour le calcul de la correction en faveur du Royaume-Uni correspond aux «versements effectifs» relatifs à l'année en question, effectués par l'utilisation soit de crédits budgétaires de cette année, soit des crédits non utilisés reportés sur l'exercice suivant.
11. Les points 2.31 à 2.33 précisent que la Commission n'a pas pris de mesures appropriées pour tenir compte du total des dépenses réparties dans le calcul de la correction ou pour attribuer les paiements dans toute la mesure du possible.

CHAPITRE 3

Agriculture et ressources naturelles

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	3.1-3.16
Caractéristiques du groupe de politiques	3.2-3.15
Étendue et approche de l'audit	3.16
Régularité des opérations	3.17-3.22
Efficacité des systèmes	3.23-3.51
Domaine politique Agriculture et développement rural	3.23-3.48
Systèmes relatifs à la régularité des opérations	3.23-3.41
Systèmes relatifs aux recouvrements et aux corrections financières	3.42-3.48
Domaines politiques Environnement, Pêche et affaires maritimes, ainsi que Santé et protection des consommateurs	3.49-3.51
Fiabilité des prises de position de la Commission	3.52-3.54
Conclusions et recommandations	3.55-3.60
Conclusions	3.55-3.56
Recommandations	3.57-3.60

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

3.1. Le présent chapitre est consacré à l'appréciation spécifique de la Cour concernant l'agriculture et les ressources naturelles, qui couvre les domaines politiques 05 — Agriculture et développement rural, 07 — Environnement, 11 — Pêche et affaires maritimes et 17 — Santé et protection des consommateurs. Le **tableau 3.1** présente les principales informations concernant les activités couvertes et les dépenses de l'exercice 2010.

Tableau 3.1 — Agriculture et ressources naturelles — Informations principales pour 2010

(en millions d'euros)

Titre du budget	Domaine politique	Description	Paielements	Mode de gestion
5	Agriculture et développement rural	Dépenses administratives	131	Gestion centralisée directe
		Interventions sur les marchés agricoles	4 314	Gestion partagée
		Aides directes	39 676	Gestion partagée
		Développement rural	11 483	Gestion partagée
		Mesures de préadhésion	14	Gestion décentralisée
		Divers	(7)	Gestion partagée
			55 611	
7	Environnement	Dépenses administratives	91	Gestion centralisée directe
		Dépenses opérationnelles	267	Gestion centralisée directe/indirecte
			358	
11	Pêche et affaires maritimes	Dépenses administratives	40	Gestion centralisée directe
		Dépenses opérationnelles	616	Gestion centralisée/partagée
			656	
17	Santé et protection des consommateurs	Dépenses administratives	112	Gestion centralisée directe
		Dépenses opérationnelles	478	Gestion centralisée directe/indirecte
			590	

Montant total des dépenses administratives ⁽¹⁾ 374

Montant total des dépenses opérationnelles 56 841

(dont) — avances 851

— paiements intermédiaires/finaux 55 990

Montant total des paiements de l'exercice 57 215**Montant total des engagements de l'exercice 60 992**

⁽¹⁾ L'audit des dépenses administratives est présenté au chapitre 7.

Source: Comptes de l'Union européenne pour l'exercice 2010.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Caractéristiques du groupe de politiques**Domaine politique Agriculture et développement rural**

3.2. Selon le traité, la politique agricole commune a pour but ⁽¹⁾ d'accroître la productivité de l'agriculture et, ainsi, d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, de stabiliser les marchés, de garantir la sécurité des approvisionnements et d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

3.3. Le financement des dépenses relevant de la politique agricole commune par le budget de l'Union s'effectue essentiellement par l'intermédiaire de deux fonds ⁽²⁾: le Fonds européen agricole de garantie («le FEAGA»), pour le financement intégral des aides directes de l'UE et des mesures de marché ⁽³⁾, et le Fonds européen agricole pour le développement rural («le Feader»), pour le cofinancement de programmes de développement rural selon différents taux.

3.4. Les principales mesures financées par le FEAGA (43 990 millions d'euros) sont les suivantes:

- le régime de paiement unique (RPU) (*aide directe*). Les paiements au titre du RPU sont fondés sur des «droits» ⁽⁴⁾, chaque droit étant associé à un hectare de terre éligible déclaré par l'exploitant agricole. Ce régime a représenté, en 2010, des dépenses d'un montant de 29 070 millions d'euros (73 % des aides directes),
- le régime de paiement unique à la surface (RPUS) (*aide directe*), qui repose sur le paiement de montants uniformes par hectare éligible de terres agricoles, qui est actuellement appliqué dans dix des nouveaux États membres ⁽⁵⁾ et qui a, en 2010, représenté des dépenses s'élevant à 4 460 millions d'euros (11 % des aides directes),
- d'autres régimes d'*aide directe* («paiements couplés») liés à des types spécifiques de production agricole. En 2010, les dépenses relatives à ces régimes se sont élevées à 6 146 millions d'euros (16 % des aides directes),

⁽¹⁾ Article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁽²⁾ Règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 209 du 11.8.2005, p. 1).

⁽³⁾ À l'exception de certaines mesures, telles que les actions de promotion et le programme en faveur de la consommation de fruits à l'école, qui sont cofinancés.

⁽⁴⁾ Le nombre et la valeur des droits pour chaque exploitant ont été calculés par les autorités nationales suivant l'un des modèles prévus par la législation de l'UE. Dans le cadre du *modèle historique*, chaque exploitant agricole se voit octroyer des droits sur la base du montant moyen de l'aide qu'il a reçue et de la surface exploitée au cours de la période de référence 2000-2002. Suivant le *modèle régional*, tous les droits d'une région ont la même valeur forfaitaire, et l'exploitant agricole obtient un droit pour chaque hectare éligible déclaré pendant l'année d'introduction de la demande. Le *modèle hybride* associe l'élément historique à un montant forfaitaire et, lorsqu'il est *dynamique*, l'élément historique diminue chaque année, le système devenant essentiellement forfaitaire.

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

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

— les interventions sur les marchés agricoles: les principales mesures sont le stockage d'intervention et les restitutions à l'exportation, deux mesures qui ont perdu de leur importance ces dernières années, ainsi que d'autres mesures comme l'aide spécifique aux programmes «vin» et «fruits et légumes» ainsi qu'aux programmes alimentaires (pour un montant total de 4 314 millions d'euros en 2010).

3.5. Le Feader cofinance les dépenses en matière de *développement rural*, lesquelles couvrent un grand nombre de mesures, tels les régimes agroenvironnementaux, les montants compensatoires pour l'agriculture dans les zones défavorisées, les investissements dans les exploitations agricoles et les infrastructures dans les zones rurales (11 497 millions d'euros) ⁽⁶⁾.

3.6. Dans le cadre de tous les régimes d'aide directe relevant du FEAGA ⁽⁷⁾ et de certains régimes d'aide relevant du Feader, les bénéficiaires de l'aide de l'UE sont juridiquement tenus de respecter une série d'exigences en matière de conditionnalité. Celles-ci concernent la protection de l'environnement, la santé publique, animale et végétale, le bien-être des animaux (exigences réglementaires en matière de gestion), ainsi que le maintien des terres agricoles dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) ⁽⁸⁾. La législation de l'UE dispose qu'en cas de non-respect de ces exigences, des réductions ou exclusions ⁽⁹⁾ sont appliquées sur le montant total des paiements directs effectués au titre des demandes introduites au cours de l'année civile de la constatation.

3.7. Seuls les exploitants agricoles sont éligibles à l'aide «surfaces» de l'UE. On entend par exploitant agricole toute personne physique ou morale exerçant une activité agricole et, par activité agricole, la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles, ou le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) ⁽¹⁰⁾. Le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales constitue l'activité agricole minimale à laquelle le demandeur est tenu pour être éligible à l'aide.

3.6. Les réductions et les exclusions ne sont appliquées que lorsque le non-respect est dû à un acte ou à une omission directement imputable aux agriculteurs, et à condition qu'il ne s'agisse pas d'un manquement mineur.

⁽⁶⁾ Ce montant comprend des dépenses correspondant à des périodes de programmation antérieures ainsi qu'à des instruments de pré-adhésion.

⁽⁷⁾ Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil (JO L 30 du 31.1.2009, p. 16).

⁽⁸⁾ Si les normes en matière de BCAE visées à l'annexe III du règlement (CE) n° 73/2009 sont applicables dans l'ensemble des États membres, les exigences réglementaires en matière de gestion visées à l'annexe II de ce règlement ne sont obligatoires que dans l'EU-15. S'agissant de l'EU-10, les exigences réglementaires en matière de gestion sont progressivement mises en œuvre depuis 2009 et jusqu'en 2013 et, s'agissant de l'EU-2, elles le seront entre 2012 et 2014.

⁽⁹⁾ Conformément aux dispositions des articles 66 et 67 du règlement (CE) n° 796/2004 de la Commission (JO L 141 du 30.4.2004, p. 18), le niveau de réduction pour non-respect des exigences réglementaires en matière de gestion ou des BCAE peut varier entre 1 et 5 % en cas de négligence et peut entraîner le retrait total de l'aide en cas de non-conformité intentionnelle.

⁽¹⁰⁾ Voir l'article 1^{er} et l'article 2, points a) et c), du règlement (CE) n° 73/2009.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.8. Les dépenses relevant de ces deux fonds sont acheminées par l'intermédiaire de quelque 80 ⁽¹¹⁾ organismes payeurs nationaux ou régionaux dans les 27 États membres. Ces organismes sont chargés d'effectuer les paiements en faveur des bénéficiaires et doivent au préalable, directement ou par l'intermédiaire d'organismes délégués, contrôler l'admissibilité des demandes d'aide. Les comptes et les dossiers de paiement des organismes payeurs sont examinés par un auditeur indépendant (organisme de certification) qui fait rapport à la Commission au mois de février de l'année suivant l'exercice concerné.

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

3.9. La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement est conçue pour contribuer à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement et de la santé des personnes, ainsi qu'à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, y compris sur le plan international. L'Instrument financier pour l'environnement (LIFE) ⁽¹²⁾ est le plus important en matière de financement (dépenses pour un montant de 205 millions d'euros en 2010). Il couvre la contribution de l'UE à des projets dans les États membres en faveur de la nature et de la biodiversité, ainsi que la politique environnementale, la gouvernance, l'information et la communication.

3.10. Le Fonds européen pour la pêche ⁽¹³⁾ (FEP) est le principal instrument [395 millions d'euros de dépenses ⁽¹⁴⁾ en 2010] pour le domaine politique *Pêche et affaires maritimes*. Dans son secteur, la politique commune de la pêche poursuit les mêmes objectifs que la politique agricole commune (voir point 3.2).

3.11. En ce qui concerne le domaine *Santé et protection des consommateurs*, l'UE contribue, d'une part, à la protection de la santé humaine, animale et végétale et, d'autre part, au bien-être des consommateurs (dépenses pour un montant de 478 millions d'euros en 2010).

Avances et paiements intermédiaires/finals

3.12. S'agissant du FEAGA, les dépenses consistent essentiellement dans le remboursement (paiements intermédiaires/finals) par l'UE de subventions versées aux exploitants agricoles et à d'autres bénéficiaires par les États membres.

3.13. Pour le Feader, tous les paiements imputés en 2010 concernaient des avances et des paiements intermédiaires. S'agissant du Fonds européen pour la pêche, seuls des paiements intermédiaires ont été effectués.

⁽¹¹⁾ Nombre d'organismes payeurs: 82 au début de l'exercice 2010 et 81 à la fin (Source: rapport annuel d'activité de la DG Agriculture et développement rural, p. 32).

⁽¹²⁾ Règlement (CE) n° 614/2007 du Parlement européen et du Conseil (JO L 149 du 9.6.2007, p. 1).

⁽¹³⁾ L'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) a été remplacé par le Fonds européen pour la pêche pour la période de programmation actuelle (2007-2013) — règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil (JO L 223 du 15.8.2006, p. 1).

⁽¹⁴⁾ Ce montant comprend les dépenses liées aux périodes de programmation précédentes, notamment pour l'IFOP.

3.8. En vertu de l'article 5 du règlement (CE) n° 885/2006 de la Commission, les procédures de contrôle interne des organismes payeurs font, au même titre que leurs comptes annuels, l'objet d'un examen par les organismes de certification chaque année.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.14. Dans le domaine de la santé et de la protection des consommateurs, les paiements ne comprennent pas d'avances; les États membres sont remboursés sur la base de leurs déclarations de dépenses. Dans le domaine de l'environnement, le préfinancement peut représenter jusqu'à 40 % de la contribution de l'UE à un projet LIFE donné, selon ce que prévoit la convention de subvention.

Diminution considérable des crédits de paiement — Feader

3.15. S'agissant du Feader, les crédits de paiement ont été réduits de 1 160 millions d'euros (environ 9 % des crédits de paiement initiaux) à la fin de l'année 2010 ⁽¹⁵⁾, principalement en conséquence d'un ralentissement des dépenses des États membres, qui éprouvent des difficultés à fournir des cofinancements nationaux dans la situation économique actuelle.

Étendue et approche de l'audit

3.16. La **partie 2 de l'annexe 1.1** décrit l'approche et la méthodologie d'audit générales de la Cour. En ce qui concerne l'audit relatif au groupe de politiques Agriculture et ressources naturelles, il convient de noter en particulier les points suivants:

- l'audit a comporté l'examen d'un échantillon de 238 paiements, dont 146 au titre du FEAGA, 80 relevant du Feader et 12 dans les domaines Environnement, Pêche et affaires maritimes, ainsi que Santé et protection des consommateurs, correspondant tous à des paiements intermédiaires et finals,
- l'évaluation des systèmes a porté, pour le FEAGA, sur des audits relatifs au SIGC, sélectionnés sur la base d'une combinaison de critères concernant l'importance relative, les risques ainsi que d'autres critères aléatoires (MUS) effectués par 5 organismes payeurs dans trois États membres qui appliquent le RPU — l'Allemagne (Saxe et Basse-Saxe), l'Espagne (Castille-La Manche et Estrémadure) et le Royaume-Uni (Pays de Galles); dans un autre État membre (la France), l'évaluation a porté sur le système de contrôle relatif à la mesure «restructuration de l'industrie sucrière». S'agissant du *Développement rural*, la Cour a sélectionné de manière aléatoire et testé des systèmes de contrôle et de surveillance en Allemagne (Mecklembourg-Poméranie occidentale), au Royaume-Uni (Écosse), en Roumanie, en Pologne, au Portugal, en Italie (Toscane), en Lettonie et en France. S'agissant de l'*Environnement*, la Cour a testé le système de contrôle interne de la DG ENV,
- un suivi des insuffisances affectant le système d'identification des parcelles agricoles (LPIS) et les contrôles sur place mentionnées dans le cadre de la DAS 2008 et de la DAS 2009 a été effectué pour 3 organismes payeurs: en Grèce, en Bulgarie et en Roumanie,

⁽¹⁵⁾ Crédits réaffectés à d'autres programmes dans le cadre d'un virement global de crédits généraux.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- en plus des audits des paiements et des systèmes susmentionnés, des audits coordonnés ont été effectués aux Pays-Bas et en République tchèque avec les institutions supérieures de contrôle de ces deux pays. Aux Pays-Bas, l'audit a comporté l'examen d'un échantillon supplémentaire de 55 paiements, dont 53 avaient été effectués dans le cadre de mesures relevant du FEAGA et deux étaient liés aux dépenses en matière de développement rural, ainsi qu'une évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance correspondants. En République tchèque, l'audit a consisté en l'examen d'un échantillon de 30 paiements relatifs à quatre mesures du programme de développement rural, ainsi qu'en une évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance correspondants. Les résultats de l'examen de ces échantillons supplémentaires sont pris en compte dans le calcul du taux d'erreur ⁽¹⁶⁾,
- s'agissant de la conditionnalité, la Cour a limité ses tests aux obligations en matière de BCAE (couverture minimale des sols, éviter l'empiétement de végétation indésirable) pour lesquelles des informations probantes peuvent être obtenues et une conclusion peut être tirée au moment de la visite d'audit. Le respect de certaines exigences réglementaires en matière de gestion (identification et enregistrement des animaux) a été vérifié pour ce qui concerne les paiements relevant du Feader. Par ailleurs, dans le cadre de ses audits des systèmes, la Cour a examiné la mise en œuvre (au niveau national) des normes en matière de BCAE et des systèmes de contrôle mis en place par les États membres. Les cas de non-conformité éventuellement constatés ne sont pas pris en considération dans le calcul du taux d'erreur,
- l'examen des prises de position de la Commission a couvert les rapports annuels d'activité des DG AGRI, CLIMA, ENV, MARE et SANCO,
- en outre, afin d'évaluer le fondement des décisions d'apurement financier de la Commission, la Cour a examiné 61 des certificats et rapports des organismes de certification concernant 56 organismes payeurs.

⁽¹⁶⁾ Pour estimer le taux d'erreur, la Cour a pondéré les résultats correspondant aux échantillons des opérations sélectionnés aux Pays-Bas et en République tchèque pour refléter la part des dépenses au titre de la PAC effectuées dans chacun de ces deux pays.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

3.17. L'annexe 3.1 présente une synthèse des résultats des tests des opérations. Les tests réalisés par la Cour sur l'échantillon d'opérations ont montré que 37 % de celles-ci étaient affectées par une erreur. Sur cette base, la Cour estime que le taux d'erreur le plus probable s'élève à 2,3 % ⁽¹⁷⁾. En outre, la Cour a mis au jour des paiements irréguliers d'avances en faveur d'États membres pour un montant de 401 millions d'euros (équivalant à 0,7 % du total des paiements de l'exercice), effectués par la Commission (voir point 3.22) ⁽¹⁸⁾.

3.18. L'audit de la Cour a permis de confirmer les résultats des années précédentes, à savoir que la fréquence et l'incidence des erreurs affectant les paiements n'étaient pas du même ordre pour tous les domaines politiques. La Cour observe que les dépenses en matière de développement rural sont particulièrement exposées aux erreurs. En revanche, les paiements directs couverts par le SIGC ne présentent pas d'erreur significative.

3.19. S'agissant du FEAGA, sur les 146 opérations sélectionnées, 39 (27 %) étaient affectées par des erreurs. Celles-ci étaient quantifiables pour 29 (74 %) de ces opérations. En ce qui concerne les dépenses au titre du Développement rural, sur les 80 opérations sélectionnées, 40 (50 %) étaient affectées par des erreurs. Parmi ces opérations, 21 (52 %) étaient affectées par des erreurs quantifiables. S'agissant de l'Environnement, de la Pêche et des affaires maritimes ainsi que de la Santé et de la protection des consommateurs, 8 (67 %) des 12 opérations sélectionnées étaient affectées par des erreurs, qui étaient quantifiables pour 4 (50 %) de ces 8 opérations.

3.20. En 2010, sur les opérations affectées par une erreur, 54 (62 %) étaient affectées par des erreurs quantifiables concernant l'éligibilité et, le plus souvent, la précision (97 % pour le FEAGA et 52 % pour le Feader), notamment dues à des cas de surdéclaration de terres éligibles.

3.21. Des exemples d'erreurs relevées par la Cour sont présentés ci-après (voir exemple 3.1):

3.17. La conclusion de la Cour concernant l'agriculture et les ressources naturelles confirme la tendance positive selon laquelle au cours des années précédentes, le taux d'erreur le plus probable est proche du seuil d'importance relative de 2 %. La Commission fait en outre observer que pour les dépenses du FEAGA, qui s'élevaient en 2010 à 77 % des dépenses totales pour ce chapitre, l'erreur la plus probable se situe très en deçà du seuil d'importance relative, et que pour les paiements directs couverts par le SIGC, il est encore inférieur.

Par ailleurs, le risque pour le budget de l'UE est couvert de manière adéquate au moyen des procédures d'apurement de conformité.

Le paiement de 401 millions d'euros à titre d'avance ne représente pas des paiements irréguliers aux bénéficiaires finals. En outre, le recouvrement des montants en question est en cours et sera achevé d'ici la fin de 2011.

3.18. La Commission partage le point de vue de la Cour selon lequel pour certains domaines, les dépenses de développement rural sont affectées par un niveau d'erreur plus élevé, mais elle estime que les systèmes de suivi et de contrôle sont en constante amélioration. La Commission considère donc que le taux d'erreur est en diminution dans ce domaine.

3.19. La Commission observe que la plupart des erreurs quantifiables sont relativement restreintes sous l'angle financier, et concernent principalement de petits écarts dans le remesurage de parcelles effectué par la Cour (voir paragraphe 3.20).

⁽¹⁷⁾ La Cour estime le taux d'erreur à partir d'un échantillon statistique représentatif. Le chiffre mentionné représente la meilleure estimation (aussi appelé «taux d'erreur le plus probable»). La Cour estime, avec un degré de confiance de 95 %, que le taux d'erreur affectant la population se situe entre 0,8 % et 3,8 % (c'est-à-dire, respectivement, les limites inférieure et supérieure du taux d'erreur).

⁽¹⁸⁾ Suivant l'approche en vigueur à la Cour, ces avances n'ont pas fait partie de la population échantillonnée. Bien qu'irréguliers, ces paiements ne préjugent en rien du caractère exact ou inexact des montants versés aux bénéficiaires finals.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Exemple 3.1

Exemple d'erreur concernant l'éligibilité — FEAGA

Un montant de 4,3 millions d'euros a été payé aux autorités d'un État membre pour 1 965 tonnes de beurre ⁽¹⁹⁾ provenant des stocks d'intervention et livré à titre de paiement (troc) aux adjudicataires ⁽²⁰⁾ dans un deuxième État membre dans le cadre du programme d'aide alimentaire de l'UE en faveur des personnes démunies. En échange du beurre, les adjudicataires (opérateurs) avaient proposé de fournir différents types de fromages et autres produits laitiers aux personnes démunies.

Les règles de l'UE applicables ⁽²¹⁾ disposent que les opérateurs ne sont pas autorisés à mettre le beurre sur le marché de l'État membre où il a été soumis à l'intervention et que le produit doit être transféré dans le deuxième État membre: l'objectif de cette mesure est d'éviter que le beurre ne revienne dans l'État membre où il a été acheté à l'intervention aux fins de gestion du marché ⁽²²⁾. Le beurre provenant des stocks d'intervention avait été transféré à la frontière du deuxième État membre ⁽²³⁾, où les documents de contrôle de l'UE ont été apurés. La majeure partie du beurre n'a toutefois pas été déchargée, mais a été immédiatement renvoyée dans l'État membre d'origine, où elle a été commercialisée sur le marché intérieur, ce qui constitue un contournement des règles de l'UE ⁽²⁴⁾.

Exemple d'erreur concernant la précision — FEAGA

La Cour a constaté que les paiements effectués au titre du RPU en faveur d'environ 12 500 bénéficiaires individuels ont été effectués sur la base d'un LPIS dépassé, ce qui a entraîné des paiements indus s'élevant au total à 11 millions d'euros. En violation de la législation de l'UE, les autorités nationales ont choisi d'imputer ce montant au budget national plutôt que de recouvrer les sommes indûment perçues par les agriculteurs, octroyant ainsi des aides nationales non approuvées par la Commission. Les paiements individuels en faveur des agriculteurs sont surestimés et donc irréguliers.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Exemple 3.1

Exemple d'erreur concernant l'éligibilité dans le domaine du FEAGA

La Commission estime que l'objectif du programme — qui est d'assurer la livraison de denrées alimentaires gratuitement aux plus démunies — a été pleinement atteint en l'espèce, et la valeur du fromage et du beurre fournis à ces personnes a dépassé la charge financière pour le budget de l'UE. Elle estime en outre que ce cas concerne avant tout l'efficacité d'une règle spécifique qui s'applique au programme 2009, et qui n'interdit pas de retransférer les produits, comme dans ce cas-ci, au premier État membre par un autre opérateur, conformément au principe de libre circulation des marchandises. En conséquence, bien que l'objectif qui sous-tend cette disposition n'a pas été pleinement atteint, la Commission ne voit aucun fondement à un recouvrement des montants en question.

Le problème n'a concerné que le programme 2009, dans la mesure où aucune règle similaire n'a été incluse dans les programmes ultérieurs.

La Commission va néanmoins considérer les options permettant d'accroître la transparence des accords de troc, qui sont une composante essentielle du programme d'aide pour les personnes les plus démunies et que la Commission entend donc poursuivre à l'avenir.

Exemple d'erreur de précision dans le domaine du FEAGA

La Commission est consciente de ces déficiences qui affectent le LPIS en question et en assure le suivi au moyen de procédures d'apurement de conformité. Il convient de faire observer néanmoins que conformément à l'article 73, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 796/2004, l'obligation de remboursement de l'agriculteur ne s'applique pas si le paiement a été indûment effectué par l'autorité compétente ou par une autre autorité et si l'erreur ne pouvait raisonnablement avoir été détectée par l'agriculteur. En tout état de cause, la décision des autorités nationales d'imputer les montants au budget national a permis d'assurer que le budget de l'UE ne finance aucune dépense indue.

⁽¹⁹⁾ Ce montant est une partie des 21,6 millions d'euros versés à cet État membre et pour une quantité totale de 9 894 tonnes de beurre provenant des stocks d'intervention.

⁽²⁰⁾ Les soumissionnaires sont invités à soumettre leurs offres pour la fourniture d'un produit en échange de beurre provenant des stocks d'intervention.

⁽²¹⁾ Article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1111/2009 de la Commission (JO L 306 du 20.11.2009, p. 5).

⁽²²⁾ Considérant 7 du règlement (CE) n° 1111/2009.

⁽²³⁾ Le montant total supporté par le budget de l'UE pour le transport de 9 894 tonnes de beurre s'élevait à 0,9 million d'euros.

⁽²⁴⁾ Dans son rapport spécial n° 6/2009 relatif au programme d'aide alimentaire de l'UE en faveur des personnes démunies, la Cour avait déjà conclu que les accords de troc reposant sur l'utilisation des stocks d'intervention sont inappropriés, ne garantissent pas toujours la transparence, ne sont pas toujours rentables et qu'ils devraient être supprimés.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Exemples d'erreurs concernant l'éligibilité — Feader

Les règles en matière de passation de marchés ont été ignorées: dans le cas d'un projet financé par le Feader et concernant la construction d'une piste cyclable, le bénéficiaire a lui-même directement attribué une partie des travaux. En l'absence d'une procédure de passation de marchés publics, une partie des paiements relatifs à ce contrat est irrégulière.

Non-respect de certains critères d'éligibilité spécifiques: un paiement a été effectué dans le cadre de la mesure de développement rural «Amélioration de la valeur économique des forêts». Le but du projet était l'«éclaircissage» d'une forêt de manière à réduire la densité d'arbres et, par suite, à améliorer la qualité du bois et, donc, sa valeur. Deux des critères d'éligibilité à remplir par le bénéficiaire étaient les suivants: 1) la densité des arbres avant l'éclaircie devait être d'au moins 800 tiges par hectare; et 2) les travaux devaient être effectués entre octobre et janvier afin de réduire les risques phytosanitaires. Ces deux critères d'éligibilité n'ont pas été respectés: la densité des arbres avant l'éclaircie était de 600 tiges par hectare, et les travaux ont été effectués entre mars et mai. Le paiement est donc irrégulier.

Exemple d'erreur dans les domaines de l'environnement, de la pêche et des affaires maritimes, ainsi que de la santé et de la protection des consommateurs

La DG ENV a indûment déduit des frais de personnel éligibles pour un projet LIFE III. Cela a été en partie compensé par l'acceptation de dépenses correspondant à des salaires payés en dehors de la période d'éligibilité du projet. En outre, les pièces justificatives concernant les dépenses déclarées étaient incomplètes.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Exemple d'erreur d'éligibilité dans le domaine du FEADER

Non-respect des règles en matière de passation de marchés publics:

La Commission assurera le suivi de ce cas au moyen de la procédure d'apurement de conformité.

Non-respect des critères d'éligibilité spécifiques:

La Commission fait observer que la condition d'éligibilité liée à la période des travaux semble avoir été fixée par les autorités régionales sans évaluation correcte de sa justification et de son impact. Elle recommande aux États membres d'établir des procédures transparentes qui font intervenir toutes les parties intéressées au moment de fixer au niveau régional, en plus des règles nationales, des conditions d'éligibilité spécifiques.

3.22. Entre 2007 et 2009, le Conseil a pris plusieurs décisions qui ont entraîné une augmentation du budget alloué au développement rural de 5,43 milliards d'euros, principalement pour répondre à de «nouveaux défis» (par exemple le changement climatique, la protection de la biodiversité, etc.). Ce montant comprend trois milliards d'euros correspondant à un virement de crédits affectés aux mesures d'aide directe en faveur des mesures de développement rural («modulation»). En conséquence, les États membres ont ajusté leurs programmes de développement rural à la hausse et, en 2010, la Commission a versé des avances d'un montant de 401 millions d'euros pour ces programmes additionnels. Cependant, la législation ne prévoit pas de telles avances (le préfinancement n'est autorisé que lors de l'adoption des programmes de développement au début de la période de programmation, c'est-à-dire en 2007-2008 en l'occurrence; il ne l'est plus en cas de révision de ces dernières). Par ailleurs, la législation interdit explicitement le préfinancement des fonds provenant de la modulation. Ce paiement de 401 millions d'euros n'a donc aucun fondement juridique.

3.22. La Commission souscrit à l'observation de la Cour, mais fait remarquer que le paiement de 401 millions d'euros à titre d'avance ne représente pas des paiements irréguliers aux bénéficiaires finals. En outre, le recouvrement des montants en question est en cours et sera achevé d'ici la fin de 2011.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

EFFICACITÉ DES SYSTÈMES

Domaine politique Agriculture et développement rural

Systèmes relatifs à la régularité des opérations

3.23. L'**annexe 3.2** présente une synthèse des résultats de l'examen du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), le principal système de contrôle destiné à garantir la régularité des opérations du FEAGA et du Feader ⁽²⁵⁾.

3.24. En 2010, la Cour a audité six organismes payeurs. Elle a observé que les systèmes relatifs au SIGC étaient efficaces pour garantir la régularité des paiements dans quatre organismes payeurs et qu'ils ne l'étaient que partiellement dans les deux autres. En outre, la Cour a effectué des audits de suivi auprès de trois organismes payeurs et a constaté que des insuffisances affectaient encore le LPIS et la qualité des contrôles sur place.

3.25. S'agissant des neuf systèmes de contrôle et de surveillance relatifs au développement rural audités, la Cour a constaté que deux d'entre eux n'étaient pas efficaces, que six autres n'étaient que partiellement efficaces et qu'un seul était efficace lorsqu'il s'agissait de garantir la régularité des paiements.

3.26. Dans chaque État membre, le SIGC comprend une base de données des exploitations et des demandes d'aide, un système d'identification des parcelles agricoles et un système d'enregistrement des animaux ainsi que, dans les États membres qui appliquent le RPU, un registre des droits. Le système prévoit plusieurs contrôles d'éligibilité: un contrôle administratif de toutes les demandes, des contrôles par recoupement avec les bases de données en vue d'éviter que les mêmes parcelles/animaux soient déclaré(e)s deux fois, ainsi qu'un taux minimal de 5 % de contrôles à effectuer dans les exploitations par les organismes payeurs.

3.24. Pour ce qui est des six organismes payeurs que la Cour a audités en 2010, les constatations de la Cour montrent une amélioration importante par rapport à l'année précédente, au cours de laquelle elle avait considéré que seul un des huit SIGC audités était efficace. En outre, les lacunes que la Cour a relevées pour deux d'entre eux étaient toutes mineures et n'impliquaient, pour certaines d'entre elles, aucun risque pour le budget de l'UE. En tout état de cause, les statistiques de contrôle de ces organismes payeurs, qui ont été validées par les organismes de certification, montrent que l'incidence financière potentielle des lacunes n'était pas significative au niveau des organismes payeurs.

En ce qui concerne les trois audits de suivi menés par la Cour, les États membres concernés (la Bulgarie, la Roumanie et la Grèce) ont achevé ou sont sur le point de finaliser des programmes d'actions destinés à remédier aux déficiences de leur SIGC. Ainsi, la situation dans ces États membres s'est considérablement améliorée.

En ce qui concerne l'évaluation des SIGC en général, voir aussi la réponse au point 3.29.

3.25. La Commission souscrit à l'avis de la Cour en ce qui concerne les deux systèmes de surveillance et de contrôle qui ont été considérés comme étant inefficaces. En ce qui concerne les autres États membres, les audits de la Commission montrent qu'ils ont instauré des systèmes efficaces ou partiellement efficaces, sauf pour les mesures de l'axe 2, en Bulgarie, au Portugal et en Roumanie (cf. RAA 2010 de la DG AGRI).

⁽²⁵⁾ Règlement (CE) n° 73/2009 et règlement (CE) n° 1122/2009 de la Commission (JO L 316 du 2.12.2009, p. 65).

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.27. Le SIGC porte sur les principaux régimes financés par le FEAGA, à savoir le RPU, le RPUS et tous les régimes d'aide couplée à la surface ainsi que les régimes de primes aux animaux. S'agissant du Feader, en particulier du domaine agroenvironnemental et des zones défavorisées, certains éléments de base comme la surface et le nombre d'animaux éligibles sont couverts par le SIGC, d'autres par des contrôles spécialement conçus à cet effet ⁽²⁶⁾.

3.28. L'audit de la Cour relatif au SIGC a consisté à examiner le respect des dispositions réglementaires applicables et à évaluer les systèmes pour en apprécier l'efficacité en ce qui concerne la régularité des opérations. Les éléments suivants ont notamment été couverts:

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

Le non-respect des exigences en matière de conditionnalité empêche le versement intégral des aides directes de l'UE dans la mesure où les bénéficiaires sont juridiquement tenus de respecter ces exigences (voir point 3.6).

3.29. Les audits annuels des systèmes SIGC effectués par la Cour ces dernières années ont montré que l'efficacité de celui-ci est affectée négativement par l'inexactitude des données enregistrées dans les bases de données, le caractère incomplet des contrôles par recoupement ou le suivi incorrect et partiel des anomalies. La Cour a pu observer de telles insuffisances dans certains organismes payeurs. Plus précisément, deux contrôles fondamentaux, à savoir les contrôles par recoupement relatifs aux parcelles déclarées dans le système d'identification des parcelles agricoles et les contrôles sur place de ces parcelles présentaient des faiblesses dans plusieurs des organismes payeurs audités par la Cour.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.28.

III) La Commission rappelle que le respect des critères de conditionnalité par les agriculteurs ne constitue pas un critère d'éligibilité et que, par conséquent, les contrôles de ces critères ne concernent pas la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Les agriculteurs qui ne respectent pas ces critères peuvent prétendre à recevoir des paiements, mais seront sanctionnés sur la base de la gravité, de l'étendue, de la permanence et de la répétition du non-respect constaté, ainsi que de la négligence ou de l'intention du bénéficiaire concerné.

3.29. La Commission estime que le SIGC est généralement un système de contrôle efficace pour limiter le risque d'erreurs ou de dépenses irrégulières.

L'efficacité globale et l'amélioration constante du SIGC sont confirmées par les résultats des audits de conformité que la Commission a effectués au cours des dernières années dans l'ensemble des États membres à l'exception du Luxembourg ainsi que par le faible taux d'erreur indiqué dans les statistiques de contrôle qu'elle reçoit des États membres et qui sont vérifiées et validées par les organismes de certification, ainsi que par la DAS de la Cour elle-même pour 2010, qui indique pour les paiements directs un taux d'erreur de 1 %.

Les déficiences sont généralement moindres et ne rendent pas les SIGC inefficaces, mais plutôt perfectibles. Toutes ces déficiences sont suivies de près au moyen de procédures d'apurement de conformité, qui permettent de couvrir de manière adéquate le risque pour le budget de l'UE.

Voir également la réponse de la Commission au point 3.24.

⁽²⁶⁾ Règlement (CE) n° 1975/2006 de la Commission du 7 décembre 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil en ce qui concerne l'application de procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural (JO L 368 du 23.12.2006, p. 74).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

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

3.30. Les organismes payeurs doivent effectuer des contrôles administratifs pour déterminer si les demandes satisfont aux obligations découlant du régime ⁽²⁷⁾. Les contrôles administratifs doivent comporter des contrôles par recoupement, entre autres avec les bases de données du SIGC, chaque fois que cela est possible et approprié. La Cour a vérifié si les bases de données étaient exhaustives et fiables, si les contrôles permettaient de mettre en évidence des anomalies et si des mesures étaient prises pour corriger les erreurs. Les principales déficiences constatées dans les systèmes sont présentées ci-après.

FEAGA

3.31. Le système d'identification des parcelles agricoles (LPIS) est une base de données dans laquelle l'ensemble de la superficie agricole (parcelles de référence) de l'État membre est enregistrée, y compris les orthophotos ⁽²⁸⁾, dont l'utilisation est facultative. Dans trois États membres (Grèce, Roumanie et Espagne), la Cour a constaté des cas où des parcelles de référence consacrées aux «pâturages permanents» ⁽²⁹⁾ étaient enregistrées dans le LPIS comme étant intégralement éligibles, alors qu'elles étaient en partie couvertes de forêt dense ou qu'elles présentaient d'autres causes d'inéligibilité et n'étaient de ce fait que partiellement éligibles (voir exemple 3.2).

Exemple 3.2

En Espagne (Castille-La Manche et Estrémadure), la Cour a constaté des cas où les parcelles de référence consacrées aux pâturages permanents étaient enregistrées dans le système d'identification des parcelles agricoles comme étant pleinement éligibles alors qu'elles n'étaient que partiellement couvertes de pâturages et que la surface restante était couverte d'éléments inéligibles comme des rochers, des buissons, de la forêt dense, etc. En Grèce, il s'agissait parfois de forêts entières qui étaient considérées comme des pâturages permanents et étaient donc réputées éligibles aux paiements au titre du RPU. En conséquence, la superficie éligible enregistrée dans le système d'identification des parcelles agricoles et utilisée pour les contrôles par recoupement était souvent surestimée. Cela avait une incidence négative sur la qualité de ces contrôles.

3.31. Dans les cas où les audits ont établi qu'une parcelle avait bénéficié d'une aide directe, en violation des dispositions légales, des procédures d'apurement de conformité ont été lancées.

Exemple 3.2

La Commission est consciente de la situation en Grèce et a demandé aux autorités grecques de résoudre le problème. En ce qui concerne la situation en Espagne, la Commission a rencontré des problèmes similaires à ceux qui ont été soulevés par la Cour dans d'autres communautés autonomes.

Néanmoins, les problèmes constatés dans ces deux États membres n'entraînent pas systématiquement de paiements irréguliers et lorsque cela a été le cas, la Commission assure un suivi au moyen de procédures d'apurement de conformité.

⁽²⁷⁾ Article 11 du règlement (CE) n° 1975/2006 et article 24 du règlement (CE) n° 796/2004.

⁽²⁸⁾ L'article 17 du règlement (CE) n° 73/2009 dispose que le système d'identification des parcelles agricoles est établi sur la base de plans et de documents cadastraux ou d'autres références cartographiques. Les techniques utilisées s'appuient sur un système d'information géographique informatisé comprenant de préférence une couverture d'ortho-imagerie aérienne ou spatiale, avec des normes homogènes garantissant une précision au moins équivalente à celle de la cartographie à une échelle de 1:10 000.

⁽²⁹⁾ L'article 2 du règlement (CE) n° 1120/2009 de la Commission (JO L 316 du 2.12.2009, p. 1) dispose que les pâturages permanents sont les terres consacrées à la production d'herbe et d'autres plantes fourragères herbacées (ensemencées ou naturelles). Cela signifie que les zones sans herbe/couverture végétale herbacée, comme des bois, des rocaïles, des étangs ou des chemins, ne font pas partie des pâturages permanents et qu'en conséquence, elles doivent être exclues de la superficie admissible telle qu'elle est définie à l'article 34, paragraphe 2, et à l'article 2, point h), du règlement (CE) n° 73/2009.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.32. Dans cinq États membres [Bulgarie, Pays-Bas ⁽³⁰⁾, Grèce, Roumanie et Espagne], la Cour a constaté des insuffisances dans la mise à jour du système d'identification des parcelles agricoles.

3.33. S'agissant du système de contrôle hors SIGC pour la mesure «restructuration de l'industrie sucrière» en France, la Cour a constaté que le système n'était que partiellement efficace (voir exemple 3.3).

Exemple 3.3

Dans le cadre d'un plan de restructuration de l'UE, les producteurs de sucre qui renoncent à tout ou partie de leur quota pour 2008/2009 reçoivent une aide par tonne de quota de sucre libéré allant de 218,75 euros (simple renonciation) à 625 euros (en cas de démantèlement total des installations de production). Le producteur doit assigner le quota abandonné à des installations de production dans la limite de la capacité maximale de production de celles-ci. 10 % de l'aide doivent être versés aux cultivateurs qui, en conséquence, perdent leurs droits de livraison de betteraves sucrières au producteur de sucre.

En France, une aide équivalant à 93 500 tonnes de quota libéré a été accordée à un producteur de sucre ayant démantelé une unité de production. Cependant, juste avant d'effectuer sa demande d'aide, le bénéficiaire avait demandé que la capacité de production de ses installations soit portée de 72 000 tonnes à 93 500 tonnes, ce qui lui avait été accordé. Or la production de l'usine n'avait en réalité jamais dépassé 60 000 tonnes. Cette augmentation de la capacité a été créée artificiellement afin de bénéficier d'un taux d'aide plus élevé, à savoir 625 euros/tonne pour une quantité d'au moins 21 500 tonnes. En outre, 10 % de cette aide ont été versés à des cultivateurs qui n'avaient jamais livré de betteraves sucrières à l'usine démantelée.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.32. Pour ce qui est des Pays-Bas, il est fait référence à la réponse de la Commission au point 3.21 (exemple d'erreur de précision dans le domaine du FEAGA). Pour la Grèce, une nouvelle LPIS mise à jour a été achevée à la fin de 2008. Pour la Roumanie, un plan de mesures correctives a été adopté en 2009 et complété au début de 2011. Pour la Bulgarie, un plan de mesures correctives a été adopté en 2009 et sera complété à la fin de 2011. L'Espagne dispose d'un plan de mise à jour, mais elle a été invitée à stimuler ses efforts à cet égard au cours de 2011.

Exemple 3.3

La réglementation de l'UE prévoit que l'autorité compétente de l'État membre décide de l'éligibilité de chaque demande d'aide à la restructuration. Dans le cadre du plan de restructuration de la procédure mentionnée par la Cour, il a été convenu d'abandonner une certaine quantité de production de sucre et que cela se ferait par le démantèlement complet d'un site de production et par l'abandon de quotas sur trois autres sites.

Les règles de l'UE prévoient en outre que les plans de restructuration soumis par les demandeurs doivent préciser pour chaque manufacture concernée la quantité de quotas à laquelle elles doivent renoncer, «qui doit être inférieure ou égale à la capacité de production», pour être entièrement ou partiellement démantelées. Les règles ne précisent pas comment la capacité de production doit être fixée et les États membres sont donc en principe libres de déterminer quelle est la méthode la plus appropriée. Les autorités françaises ont confirmé que la méthode utilisée consistait à déterminer la capacité de production d'une manufacture et non sa production effective à un certain moment. Néanmoins, la Commission assure le suivi de ce dossier dans le cadre d'une procédure d'apurement de conformité, en vue de déterminer si les règles de l'UE ont été pleinement respectées.

FEADER

3.34. Les contrôles administratifs portent sur l'exactitude des déclarations des demandeurs et le respect des conditions d'éligibilité à l'octroi et au versement de l'aide ⁽³¹⁾. Ces contrôles comprennent des vérifications par recoupement avec des données dont l'administration dispose déjà, par exemple dans les bases de données du SIGC.

⁽³⁰⁾ Ces faiblesses n'ont eu qu'une incidence limitée aux Pays-Bas et les autorités néerlandaises ont pris des mesures correctrices appropriées pour les demandes de l'année 2010.

⁽³¹⁾ S'agissant des mesures de développement rural pour la période de programmation 2007-2013, les dispositions précises en matière de contrôles administratifs sont établies par le règlement (CE) n° 1975/2006.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.35. L'un des principaux contrôles administratifs des mesures d'aide⁽³²⁾ au renforcement de la compétitivité du secteur agricole, comme la modernisation des exploitations ainsi que l'amélioration et le développement des infrastructures rurales, vise à évaluer la vraisemblance des dépenses déclarées. Les États membres sont donc tenus de mettre en œuvre des systèmes permettant d'évaluer les montants déclarés par les bénéficiaires. La Cour a constaté que [quatre des sept] autorités nationales contrôlées à cet égard n'appliquaient pas efficacement cette disposition réglementaire.

3.36. Pour certains projets relevant du Feader, les contrôles administratifs doivent comprendre une vérification de la conformité de l'opération avec les règles des États membres et de l'UE applicables, notamment en matière de passation de marchés publics. La Cour a constaté qu'au Portugal, les coûts liés à la construction d'un barrage avaient été répartis entre plusieurs contrats qui ont ainsi pu être attribués directement au lieu de faire l'objet d'une mise en concurrence. Les contrôles administratifs n'ont pas permis de le détecter.

II) Systèmes de contrôle fondés sur des contrôles sur place

3.37. Les États membres sont tenus d'effectuer, chaque année, des contrôles sur place couvrant, pour la plupart des régimes d'aide, au moins 5 % de l'ensemble des bénéficiaires⁽³³⁾. L'audit de la Cour a été centré sur la mesure dans laquelle les procédures d'analyse des risques permettent de sélectionner les bénéficiaires à contrôler, sur la qualité de ces contrôles et sur le caractère approprié des corrections effectuées.

3.38. Lorsqu'elle a réexécuté les contrôles sur place effectués par les organismes payeurs, la Cour a souvent constaté qu'ils n'avaient pas été réalisés correctement (voir exemple 3.4).

Exemple 3.4

En Bulgarie, en Grèce, en Roumanie, en République tchèque et aux Pays-Bas, la Cour a elle-même effectué une nouvelle mesure de parcelles déjà mesurées par des inspecteurs nationaux. Les surfaces éligibles indiquées par ces derniers se sont avérées inexactes pour 13 des 43 parcelles contrôlées en Bulgarie, 6 des 32 parcelles contrôlées en Grèce, 12 des 29 parcelles contrôlées en Roumanie, 35 des 67 parcelles contrôlées en République tchèque et 16 des 174 parcelles contrôlées aux Pays-Bas. Toutefois, dans les cas examinés, l'incidence financière était limitée.

3.39. Pour le Feader, la Cour a constaté des faiblesses en matière de planification des contrôles sur place et d'analyse des résultats. Au Portugal, par exemple, la quasi-totalité des contrôles (97,5 %) a été effectuée avec des retards considérables, par exemple un voire deux ans après l'exercice pour lequel l'aide avait été demandée, ce qui rend plus difficile la détection des cas de non-conformité.

3.35. La Commission partage le point de vue selon lequel les contrôles administratifs portant sur le caractère raisonnable des coûts sont essentiels pour assurer l'efficacité de l'ensemble du système de contrôle. Ces vérifications essentielles sont systématiquement examinées au cours des missions de contrôle de la Commission. Selon une appréciation générale, à deux exceptions près, des systèmes efficaces ou partiellement efficaces sont en place dans les États membres audités par la Commission.

3.36. La Commission assurera le suivi de ce cas au moyen de la procédure d'apurement de conformité.

Exemple 3.4

Pour la Grèce, le problème est limité à la question des zones de pâturage et cette question est suivie dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité.

3.39. La Commission a constaté les mêmes lacunes au cours de ses audits au Portugal. Néanmoins, les autorités portugaises ont fourni à la Commission des informations montrant que pour l'année de demande 2010, la situation s'est grandement améliorée et que la grande majorité des contrôles a été achevée pour décembre 2010.

⁽³²⁾ Mentionnées au titre II du règlement (CE) n° 1975/2006.

⁽³³⁾ Article 12 du règlement (CE) n° 1975/2006 et article 30 du règlement (CE) n° 1122/2009.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

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

3.40. Les obligations en matière de conditionnalité sont composées d'exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) et de normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) (voir point 3.6). Tandis que les ERMG sont définies dans diverses dispositions réglementaires et directives de l'UE, les normes BCAE doivent l'être au niveau national. S'agissant de la conditionnalité, les organismes payeurs sont tenus de contrôler au moins 1 % des demandes de paiements directs.

3.41. Lors de ses contrôles sur place, la Cour a constaté, sur la base de son audit limité (voir point 3.16, cinquième tiret), que des infractions affectaient près de 12 % des paiements subordonnés au respect d'obligations en matière de conditionnalité. Les cas de non-conformité observés concernaient aussi bien les ERMG (identification et enregistrement des animaux) que les BCAE (empiètement de végétation indésirable).

Systèmes relatifs aux recouvrements et aux corrections financières

Cas de recouvrement

3.42. La Cour a publié un rapport spécial relatif à l'audit des recouvrements dans le cadre de la PAC ⁽³⁴⁾, dont il ressort que les systèmes protègent aujourd'hui plus efficacement les intérêts financiers de l'UE et qu'à partir de 2006, les taux de recouvrement se sont améliorés. Cependant, une clarification des règles est nécessaire pour améliorer encore ces systèmes. Cela limiterait les possibilités d'interprétation et l'adoption de pratiques divergentes par les États membres.

Procédure d'apurement des comptes appliquée par la Commission

3.43. La gestion de la plupart des dépenses agricoles est partagée entre les États membres et la Commission. L'aide est versée par les États membres, à qui elle est ensuite remboursée par la Commission ⁽³⁵⁾. La validation définitive des dépenses s'effectue dans le cadre d'une procédure en deux temps appelée l'apurement des comptes. Les deux étapes consistent en une décision financière annuelle et en des décisions de conformité pluriannuelles, arrêtées par la Commission.

3.44. Dans de précédents rapports annuels, de même que dans le rapport spécial ⁽³⁶⁾ sur l'audit de la procédure d'apurement des comptes, la Cour a critiqué le fait que ce sont les États membres, et non les bénéficiaires finals, qui supportent le coût des corrections financières et que les décisions de conformité donnent fréquemment lieu à l'application de corrections forfaitaires, qui ne se rapportent pas directement au montant réel des paiements irréguliers. Le système d'apurement de conformité est demeuré inchangé en 2010.

3.41. Les constatations de la Cour sont confirmées par les statistiques de contrôle que la Commission a reçues des États membres. Ces statistiques révèlent l'application de sanctions.

3.42. La Commission salue l'appréciation de la Cour selon laquelle la gestion et l'audit des recouvrements de la PAC se sont améliorés au cours des dernières années. En ce qui concerne les recommandations exprimées dans le rapport spécial en vue d'améliorer davantage le système, la Commission va envisager les éventuelles modifications afin de, si nécessaire, renforcer, harmoniser ou préciser les règles pertinentes dans le cadre de sa proposition législative pour la PAC pour l'horizon 2020.

3.44. La critique de la Cour en ce qui concerne le système d'apurement de conformité porte sur un élément inhérent au système en question. L'apurement de conformité est conçu pour écarter du financement de l'UE des dépenses qui n'ont pas été effectuées conformément aux règles de l'UE. En revanche, il ne s'agit pas d'un mécanisme par lequel des paiements irréguliers en faveur de bénéficiaires peuvent être recouverts, ledit mécanisme relevant de l'entière responsabilité des États membres, en vertu du principe de la gestion partagée.

⁽³⁴⁾ Rapport spécial n° 8/2011.

⁽³⁵⁾ Mensuellement, pour le FEAGA et trimestriellement dans le cas du Feader.

⁽³⁶⁾ Rapport spécial n° 7/2010.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Validation des résultats des contrôles sur place effectués par les organismes payeurs

3.45. Les organismes de certification doivent émettre un avis sur la qualité des contrôles sur place réalisés par les organismes payeurs et doivent valider la compilation des résultats des contrôles. Dans son rapport annuel d'activité, la Commission s'appuie sur ces derniers pour évaluer le taux d'erreur résiduel affectant les dépenses agricoles.

3.46. Les orientations de la Commission laissent aux organismes de certification le choix de réexécuter ou d'accompagner les contrôles sur place. Les organismes de certification, dans leur immense majorité, choisissent de valider la qualité des contrôles en accompagnant les inspecteurs nationaux plutôt qu'en réexécutant les contrôles. Compte tenu de son expérience, la Cour estime que la qualité des contrôles pourrait être améliorée si les organismes de certification étaient systématiquement tenus de réexécuter ceux déjà effectués.

Lorsque des paiements indus à des bénéficiaires peuvent être détectés à la suite de l'apurement de conformité, les États membres sont invités à assurer le suivi des dossiers par des actions en recouvrement auprès de ces bénéficiaires. Cela étant dit, même lorsqu'il n'y a pas lieu de procéder à des recouvrements auprès des bénéficiaires parce que la correction financière n'est due qu'à des déficiences dans le système de gestion et de contrôle des États membres et non à des paiements indus, ces corrections n'en constituent pas moins un moyen important d'améliorer les systèmes des États membres, et donc de mieux prévenir ou détecter les paiements irréguliers aux bénéficiaires et de recouvrer les montants dus.

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

Enfin, la Commission a indiqué aux États membres que si leurs organismes de certification réalisent à nouveau pleinement un échantillon représentatif de transactions que l'organisme payeur a contrôlés sur place et confirment, sur cette base, la fiabilité des statistiques de contrôle d'un État membre, alors la Commission considérera que le taux d'erreur produit représente le risque le plus élevé possible et que toute correction financière pour l'année en cause sera plafonnée à ce niveau.

3.46. Même si la Commission reconnaît que, lorsqu'elle est réalisée en temps utile, la répétition d'un contrôle antérieur fournit une meilleure évaluation de la qualité des contrôles sur place, il est toujours possible d'évaluer l'environnement de contrôle par le biais d'inspections accompagnées par l'organisme de certification. Dans certains cas, il peut même être impossible de réexécuter le contrôle dans le délai imparti. Ces restrictions existent dans de nombreux contrôles ex-post effectués par des auditeurs externes. Dans pareils cas, la solution consistant à accompagner les inspections pourraient constituer une bonne alternative. Elle aurait également l'avantage de réduire la charge administrative pour l'agriculteur en évitant l'accumulation des contrôles.

Une analyse des rapports de certification pour l'exercice 2010 montre que les organismes de certification ont vérifié au total environ 3 000 contrôles. Dans les cas où les organismes de certification ont effectué les contrôles requis, des inspections ont été réeffectuées dans environ 24 % des cas, accompagnés dans 45 % de cas supplémentaires tandis que dans 12 % des cas, les deux approches ont été utilisées. Dans 19 % des cas, les organismes de certification n'ont pas précisé explicitement laquelle des deux méthodes avait été utilisée.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.47. Alors que les contrôles des surfaces relevant du FEAGA réexécutés par la Cour en Bulgarie, en Roumanie, en Grèce et aux Pays-Bas ⁽³⁷⁾ ont fait apparaître des insuffisances en ce qui concerne la qualité des contrôles nationaux, les organismes de certification concernés indiquaient que la qualité des contrôles était bonne ⁽³⁸⁾, ou au moins satisfaisante ⁽³⁹⁾.

3.48. Par ailleurs, la législation européenne impose aux organismes de certification d'être opérationnellement indépendants des organismes payeurs de manière à éviter tout risque de conflit d'intérêts. Alors que dans la plupart des États membres, la fonction d'organisme de certification a été attribuée à l'institution supérieure de contrôle nationale, à un cabinet d'audit privé ou au service d'audit interne du ministère des finances, les Pays-Bas l'ont confiée au service d'audit interne du ministère de l'agriculture, considéré par la Cour comme n'étant pas indépendant des autorités responsables de la mise en œuvre de la PAC.

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

3.49. Les domaines Environnement, Pêche et affaires maritimes, ainsi que Santé et protection des consommateurs sont gérés par la Commission dans le cadre de systèmes de contrôle spécifiques. L'audit a porté sur le système de contrôle interne de la DG Environnement.

Système de contrôle interne de la DG Environnement

3.50. Trente paiements financés par le programme LIFE+ et sélectionnés de manière aléatoire ont été vérifiés. L'audit a fait apparaître que les contrôles clés n'étaient pas suffisamment documentés, avec le risque qu'ils n'aient pas été effectués. En outre, les contrôles des coûts déclarés n'étaient dans certains cas pas étayés par une documentation suffisante.

3.51. Trois des trente paiements contrôlés concernent des subventions octroyées à l'OCDE. La DG Environnement n'a pas vérifié les pièces justificatives des dépenses encourues et a considéré que ces coûts étaient éligibles en se fondant uniquement sur la description qui en était donnée dans le rapport final. Toutefois, celui-ci ne contient pas suffisamment d'informations pour pouvoir déterminer si les coûts ont effectivement été supportés et s'ils sont éligibles.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.47. Dans les cas de la Bulgarie, de la Roumanie et des Pays-Bas, l'incidence financière des éventuelles faiblesses dans les inspections effectuées par les organismes payeurs n'était pas conséquente, et c'est donc à juste titre que les organismes de certification ont émis une appréciation positive, conformément aux lignes directrices de la Commission.

En ce qui concerne la Grèce, l'organisme de certification a estimé, dans son rapport sur l'exercice 2010, que certains éléments des contrôles sur place étaient faibles et d'autres appropriés.

3.48. La Commission assurera le suivi de cette question avec les autorités néerlandaises, en vue de renforcer l'indépendance opérationnelle de l'organisme de certification. Néanmoins, la Commission note que la Cour n'a rien observé qui pourrait porter à croire que le risque de conflit d'intérêts se soit matérialisé.

3.50. Chaque agent financier et technique reconnaît avoir effectué les contrôles nécessaires relevant de sa responsabilité en signant les transactions. Un certain nombre de notes pour les dossiers, l'échange de mails et les notes manuscrites, montrent que les dossiers sont vérifiés. La Commission estime que son système de contrôle interne est fiable. Elle continuera cependant à améliorer la documentation de certains contrôles clés.

3.51. La comptabilité, le contrôle interne, l'audit et les procédures de passation de marchés de l'OCDE ont été vérifiés par la Commission dans le cadre de l'article 53d du règlement financier il offre des garanties équivalentes aux normes internationalement acceptées. Le rapport final a été jugé acceptable compte tenu des dispositions de contrôle spécifiques définies dans l'accord cadre de 2006 entre la Commission et l'OCDE.

⁽³⁷⁾ Voir exemple 3.4.

⁽³⁸⁾ Grèce et Pays-Bas.

⁽³⁹⁾ Bulgarie et Roumanie.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

FIABILITÉ DES PRISES DE POSITION DE LA COMMISSION

3.52. L'*annexe 3.3* présente une synthèse des résultats de l'examen des prises de position de la Commission, notamment les rapports annuels d'activité (RAA) et les déclarations des directeurs généraux pour les directions générales Agriculture et développement rural, Action pour le climat, Environnement, Affaires maritimes et pêche ainsi que Santé et consommateurs de la Commission.

3.53. Le RAA de la DG Agriculture et développement rural pour l'année 2009 comportait une réserve au sujet des dépenses relatives aux mesures de développement rural relevant de l'axe 2 (amélioration de l'environnement et de l'espace rural). Le directeur général n'a pas jugé nécessaire de maintenir cette réserve dans le RAA 2010. La Cour est d'avis que la levée de cette réserve n'était pas justifiée (voir *annexe 3.3*).

3.52. Dans cette annexe, la Cour déclare que la DG ENV a levé une réserve fondée sur des présomptions non vérifiées. La DG ENV estime que son appréciation est fondée sur l'analyse de quatre années d'audits fondés sur le risque et elle est convaincue que cela constitue une bonne base pour le calcul du taux d'erreur et pour lever la réserve. De même, la Commission n'a pas jugé nécessaire d'émettre une réserve pour la DG SANCO puisque le taux d'erreur résiduel après correction des erreurs détectées était inférieur à 2 %.

La DG MARE a levé une réserve bien que l'État membre n'ait pas entièrement accepté la correction parce que la clôture du programme en cause est en cours et que la correction financière (complète) sera effectuée par la Commission lors de l'exercice de clôture. Dans ces circonstances, la DG MARE a jugé opportun de ne pas maintenir la réserve.

Il s'agit de décisions de gestion résultant d'une appréciation attentive des circonstances et d'une évaluation des risques qui fournit la base la plus fiable possible pour la déclaration d'assurance.

3.53. La réserve concernant les RAA de la DG AGRI 2008 et 2009 relatives aux mesures de dépenses de développement rural au titre de l'axe 2 étaient justifiées par le fait que pour ces mesures les statistiques de contrôle des États membres ont révélé un taux d'erreur qui se situait nettement au dessus du seuil d'importance relative de 2 % actuellement appliqué par la Cour. C'est d'ailleurs pourquoi le taux d'erreur pour les dépenses de développement rural dans l'ensemble, qui constitue, selon les instructions permanentes de la Commission relatives aux réserves, la base de l'appréciation de la matérialité des erreurs, est également resté au dessus de 2 %.

En 2010, grâce aux efforts conjoints de la Commission et des États membres, la qualité et la fiabilité de ces statistiques de contrôle et le degré de quantification des erreurs détectées et communiquées se sont considérablement améliorées. Ces améliorations ont permis à la DG AGRI de calculer le taux d'erreur résiduel pour le développement rural dans l'ensemble de manière plus précise que lors des années précédentes où elle n'avait pas l'assurance nécessaire que les États membres ont établi leurs statistiques avec la rigueur requise, en utilisant cette fois la méthodologie appliquée aux dépenses du FEAGA. Avec cette approche, le taux d'erreur résiduel pour l'ensemble du développement rural se situait en deçà du seuil d'importance relative de 2 % ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Le calcul s'appuie sur les informations fournies par l'ensemble des États membres à l'exception de Chypre et du Portugal, qui n'ont pas été en mesure de respecter les nouvelles règles de communications pour les mesures agro-environnementales. Néanmoins, même si ces deux États membres devaient enregistrer des taux d'erreurs supérieurs à la moyenne, leur incidence ne portera très probablement pas le taux d'erreur résiduel du développement rural global au-delà du seuil de matérialité de 2 %.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.54. Comme en 2009, la DG AGRI continue de considérer que les anomalies constatées par les inspecteurs nationaux dans le cadre de contrôles sur place aléatoires reflètent les taux d'erreur résiduels pour le régime d'aide concerné. La Cour réitère l'observation déjà formulée dans son rapport annuel pour l'exercice 2009 selon laquelle elle ne peut souscrire à cette approche qui comporte les insuffisances ci-après:

- elle est fondée sur des contrôles dont la qualité, pour de nombreux organismes payeurs, a été jugée insuffisante sur la base aussi bien des propres contrôles de la Commission que de ceux de la Cour,
- elle s'appuie sur des statistiques dont la Commission sait déjà qu'elles ont été incorrectement établies,
- elle est incomplète, car elle ne tient pas compte des erreurs résiduelles dans la gestion administrative des demandes qui n'ont pas été jugées satisfaisantes.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

3.55. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les paiements relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2010 pour l'agriculture et les ressources naturelles étaient affectés par un niveau significatif d'erreur. Cependant, les paiements directs couverts par le SIGC étaient exempts d'erreur significative.

En outre, le plan d'action mentionné dans la réserve des années précédentes a été achevé et les taux d'erreurs communiqués ont été, à deux exceptions près, considérés comme tolérables. Le seul moyen de diminuer davantage le taux d'erreur aurait été de renforcer le niveau des contrôles sur place, ce qui ne serait pas rentable.

Enfin, en ce qui concerne les taux d'erreurs élevés pour la Bulgarie et la Roumanie, pour les mesures relevant de l'axe 2, les dépenses correspondantes pour ces deux États membres ont été couvertes par les réserves pour le SIGC. De même, la nouvelle réserve pour le Portugal, en raison des graves insuffisances de son SIGC, a été étendue aux dépenses relevant de l'axe 2.

3.54. Les statistiques de contrôle des États membres sont vérifiées et validées dans une large mesure par les organismes de certification, comme recommandé par la Cour dans son rapport annuel pour 2005, et les résultats de ce travail sont exposés dans le rapport d'activité de la DG AGRI.

Afin de tenir compte du risque de sous-estimation des taux d'erreurs provenant de ces statistiques de contrôle, en raison d'inexactitudes dans les bases de données ou d'un suivi inapproprié des anomalies, ainsi que l'a mentionné la Cour, la DG AGRI a appliqué une marge de sécurité de 25 % qu'elle considère largement suffisante pour couvrir les risques soulevés par la Cour. Même avec une telle augmentation, les taux d'erreurs résiduels pour les dépenses sur les aides directes, l'intervention et les mesures de développement rural demeureraient très inférieurs à 2 %.

En outre, pour le premier pilier, et en particulier pour les paiements directs couverts par le SIGC, les résultats de l'audit mené par la Cour confirment un taux d'erreur se situant bien en dessous du seuil d'importance relative de 2 %, ce qui corrobore en fait les résultats des statistiques de contrôle et montre que les systèmes de surveillance et de contrôle fonctionnent efficacement.

3.55. La conclusion de la Cour concernant l'agriculture et les ressources naturelles confirme la tendance positive selon laquelle au cours des années précédentes, le taux d'erreur le plus probable est proche du seuil d'importance relative de 2 %. La Commission fait en outre observer que pour les dépenses du FEAGA, qui s'élevaient en 2010 à 77 % des dépenses totales pour ce chapitre, l'erreur la plus probable se situe très en deçà du seuil d'importance relative, et que pour les paiements directs couverts par le SIGC, il est encore inférieur.

Par ailleurs, le risque pour le budget de l'UE est couvert de manière adéquate par les procédures d'apurement de conformité.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.56. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les systèmes de contrôle et de surveillance contrôlés pour l'agriculture et les ressources naturelles sont partiellement efficaces pour garantir la régularité des paiements.

Recommandations

3.57. L'annexe 3.4 présente le résultat de l'examen, réalisé par la Cour, des progrès accomplis en matière de mise en œuvre des recommandations figurant dans les rapports annuels antérieurs (2008 et 2009). Il convient de noter les points suivants:

- la Commission a entrepris des actions importantes en ce qui concerne la simplification des mesures de développement rural ainsi que la fiabilité et l'exhaustivité des informations enregistrées dans le LPIS,
- s'agissant des recommandations selon lesquelles il conviendrait que les exigences annuelles minimales en matière d'entretien des herbages soient définies au niveau de l'UE et que la législation de l'UE exclue la possibilité pour un demandeur de percevoir une aide directe s'il n'utilise pas ses terres à des fins agricoles et ne les maintient pas dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), le nouveau règlement du Conseil laisse ces questions à la discrétion des États membres.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.56. La Commission estime que le SIGC est généralement un système de contrôle efficace pour limiter le risque d'erreurs ou de dépenses irrégulières.

En ce qui concerne le développement rural, la Commission estime que les systèmes de surveillance et de contrôle s'améliorent constamment et que, par conséquent, le taux d'erreur dans ce domaine diminue.

3.57.

- Au cours des quatre dernières années, la Commission et les États membres ont mis en œuvre un plan d'action destiné à assurer un meilleur taux de contrôle des mesures agro-environnementales, ce qui a réduit le taux d'erreur. Les initiatives de simplification ont été mises en œuvre pour l'actuelle période de programmation et se poursuivront à l'avenir pour la réforme de la PAC après 2013. Néanmoins, il est clair qu'il faut trouver un point d'équilibre entre les objectifs politiques, les coûts administratifs et le risque d'erreurs.

En ce qui concerne l'année de demande 2010, les États membres sont tenus d'évaluer la qualité de leur LPIS. Bien que 2010 soit la première année, cet exercice a déjà été utile pour les États membres en ce qui concerne l'identification des domaines qui requièrent une attention particulière.

- Le système actuel prévoit l'existence d'un cadre juridique commun au sein duquel les États membres sont chargés de définir les critères relatifs au maintien des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). Cette approche permet de tenir compte de la diversité des paysages et des traditions agricoles dans l'UE.

La question de la définition d'exploitant agricole, à laquelle la Cour fait référence, a été examinée dans le cadre du bilan de santé, et il a été décidé de laisser aux États membres la possibilité d'exclure des régimes de paiements directs les personnes physiques ou morales dont les activités agricoles ne représentent qu'une part négligeable de l'ensemble de leurs activités économiques ou dont l'activité principale ou l'objet social n'est pas l'exercice d'une activité agricole [article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 73/2009].

Une réflexion plus approfondie portant sur l'octroi prioritaire de l'aide aux agriculteurs actifs, est, comme indiqué dans la communication de la Commission sur la PAC en 2020, envisagée dans le contexte des discussions sur la PAC après 2013. Il convient toutefois de garder à l'esprit la nécessité d'éviter des règles complexes qui auraient pour effet d'engendrer un système de contrôle compliqué dont la mise en œuvre s'avérerait coûteuse et contraire aux efforts de simplification déployés par la Commission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.58. Sur la base de cet examen ainsi que des constatations et des conclusions pour 2010, la Cour recommande à la Commission de prendre les mesures appropriées pour que:

- a) l'utilisation d'orthophotos devienne obligatoire et que le LPIS soit régulièrement mis à jour d'après de nouvelles orthophotos (voir point 3.31);
- b) les organismes payeurs remédient aux insuffisances détectées là où les systèmes de contrôle et les bases de données relatives au SIGC ne se sont pas avérés satisfaisants (voir points 3.23 à 3.25);
- c) les contrôles sur place soient d'une qualité suffisante pour que la surface éligible puisse être déterminée de manière fiable (voir points 3.38 et 3.39);
- d) les organismes de certification vérifient correctement la qualité des contrôles et en rendent compte (voir points 3.46 et 3.47).

3.59. Dans le domaine du développement rural, la Cour recommande à la Commission et aux États membres de remédier aux insuffisances détectées, notamment en améliorant l'efficacité des contrôles effectués pour les mesures hors SIGC.

3.60. Enfin, il importe que la Commission et les États membres prennent des mesures efficaces pour résoudre les problèmes mis en évidence dans les domaines politiques de l'environnement, de la pêche, ainsi que de la santé et de la protection des consommateurs.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.58.

- a) La question d'une mise à jour régulière du LPIS est prise en considération dans la nouvelle obligation d'évaluation annuelle de la qualité du LPIS. Il est envisagé de rendre l'utilisation des orthophotographies obligatoires dans le cadre de la réforme de la PAC après 2013.
- b) La Commission travaille avec les États membres pour assurer une amélioration continue des systèmes de contrôle et de surveillance. Des recommandations sont faites à cet égard dans le cadre des audits normaux, et des plans d'action sont mis au point et appliqués par les États membres qui connaissent des problèmes importants. La Commission estime que ces plans ont été une réussite.

En ce qui concerne l'année de demande 2010, les États membres sont tenus d'évaluer la qualité de leur LPIS. Bien que 2010 soit la première année, cet exercice a déjà été utile pour les États membres en ce qui concerne l'identification des domaines qui requièrent une attention particulière.

Les éventuelles faiblesses résiduelles sont suivies au moyen des procédures d'apurement de conformité, afin de protéger les intérêts financiers de la Communauté.

- c) Lorsque la Commission détecte de telles lacunes, des recommandations sont adressées à l'État membre concerné en vue d'une rectification et des corrections financières sont imposées au moyen des procédures d'apurement de conformité pour protéger les intérêts financiers de l'UE.
- d) La Commission considère les exigences en matière de structure globale et de communications en ce qui concerne l'examen des contrôles sur place par les organismes de certification comme étant appropriées (voir également la réponse aux points 3.46 et 3.47). En conséquence, il n'est prévu d'apporter aucune modification aux lignes directrices adressées aux organismes de certification pour l'exercice 2011. La Commission continuera cependant à surveiller la qualité du travail des organismes de certification.

3.59. La Commission estime que d'importantes améliorations ont été apportées aux systèmes de gestion et de contrôle pour le développement rural, comme le montre la tendance continue à la baisse du taux d'erreur, notamment pour les mesures non SIGC, pour lesquelles selon les statistiques de contrôle des États membres, le taux d'erreur pour 2010 était très en deçà du seuil matériel d'erreur de 2 %.

3.60. La Commission examinera les erreurs relevées par la Cour afin de déterminer si elles proviennent de faiblesses systémiques et s'il y a lieu d'adopter des mesures pour y remédier. En outre, lorsqu'elle proposera de nouveaux programmes de dépenses, la Commission cherchera à simplifier les règles tout en maintenant un niveau de contrôle approprié. L'objectif est d'encourager les bénéficiaires potentiels à demander une aide financière à l'UE et à réduire les erreurs et le poids administratif que supportent les bénéficiaires, la Commission et les États membres. En ce qui concerne la gestion partagée, les États membres devront veiller à ce que les règles en matière d'éligibilité soient claires, simples et efficacement contrôlées pour réduire les taux d'erreurs.

RÉSULTATS DES TESTS DES OPÉRATIONS POUR L'AGRICULTURE

	2010				2009	2008	2007
	FEAGA	Développement rural	SANCO, ENV, MARE	Total			
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON ⁽¹⁾							
Total des opérations (dont):	146	80	12	238	241	204	196
Avances	0	0	0	0	0	0	0
Paiements intermédiaires/finals	146	80	12	238	241	204	196
RÉSULTATS DES TESTS ⁽¹⁾ ⁽²⁾ ⁽³⁾							
Proportion d'opérations testées et considérées comme:							
Exempts d'erreur	73 % (107)	50 % (40)	33 % (4)	63 % (151)	73 %	68 %	69 %
Affectées par une ou plusieurs erreurs	27 % (39)	50 % (40)	67 % (8)	37 % (87)	27 %	32 %	31 %
Analyse des opérations affectées par des erreurs							
Analyse par type de dépenses							
Avances	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 %	0 %	0 %
Paiements intermédiaires/paiements finals	100 % (39)	100 % (40)	100 % (8)	100 % (87)	100 %	100 %	100 %
Analyse selon le type d'erreur							
Erreurs non quantifiables	26 % (10)	48 % (19)	50 % (4)	38 % (33)	36 %	32 %	36 %
Erreurs quantifiables	74 % (29)	52 % (21)	50 % (4)	62 % (54)	64 %	68 %	64 %
Éligibilité	3 % (1)	48 % (10)	100 % (4)	28 % (15)	17 %	20 %	36 %
Réalité des opérations	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	2 %	3 %
Précision	97 % (28)	52 % (11)	0 % (0)	72 % (39)	81 %	78 %	61 %
ESTIMATION DE L'INCIDENCE DES ERREURS QUANTIFIABLES ⁽⁴⁾							
Taux d'erreur le plus probable				2,3 %			
Limite inférieure du taux d'erreur				0,8 %			
Limite supérieure du taux d'erreur				3,8 %			

⁽¹⁾ Ces parties du tableau font uniquement référence à l'échantillon mentionné au premier tiret du point 3.16, à l'exclusion des opérations contrôlées dans le cadre des audits coordonnés.

⁽²⁾ Pour donner une meilleure idée des domaines présentant des profils de risque différents au sein du groupe de politiques, l'échantillon a été divisé en segments.

⁽³⁾ Les nombres entre parenthèses représentent les nombres réels d'opérations.

⁽⁴⁾ Les résultats de l'examen des opérations contrôlées dans le cadre des audits coordonnés sont pris en considération dans le calcul du taux d'erreur.

ANNEXE 3.2

RÉSULTATS DE L'EXAMEN DES SYSTÈMES POUR LE GROUPE DE POLITIQUES AGRICULTURE ET RESSOURCES NATURELLES

3.2.1. Évaluation d'une sélection de systèmes de contrôle et de surveillance (SIGC) — FEAGA

État membre (organisme payeur)	Régime	Dépenses relatives au SIGC [= plafond national visé à l'annexe VIII du règlement (CE) n° 73/2009] (en milliers d'euros)	Procédures et contrôles admini- stratifs visant à garantir que les paiements sont corrects, notamment celles et ceux portant sur la qualité des bases de données	Méthodologie du contrôle sur place, sélection, réali- sation, contrôle de la qualité et communica- tion des diffé- rents résultats	Mise en œuvre et contrôle des BCAE/de la conditionnalité	Évaluation globale
Allemagne (Basse-Saxe)	RPU	5 770 254	Efficaces	Partiellement efficaces C	Partiellement efficaces b	Efficaces
Allemagne (Saxe)	RPU	5 770 254	Efficaces	Efficaces	Partiellement efficaces b	Efficaces
Espagne (Castille-La Manche)	RPU	4 858 043	Partiellement efficaces 1, 2, 3, 4	Partiellement efficaces A, B	Efficaces	Partiellement efficaces
Espagne (Estrémadure)	RPU	4 858 043	Partiellement efficaces 1, 4, 5, 6	Partiellement efficaces C	Partiellement efficaces a	Partiellement efficaces
Royaume-Uni (Pays de Galles)	RPU	3 985 895	Efficaces	Partiellement efficaces B, D	Partiellement efficaces b	Efficaces
Pays-Bas	RPU	853 090	Efficaces	Partiellement efficaces D	Partiellement efficaces a	Efficaces

N.B. L'évaluation globale ne peut être meilleure que l'évaluation des procédures et des contrôles administratifs.

- 1 Les surfaces inéligibles sur des pâturages permanents couverts de forêt dense ne sont pas déterminées de manière fiable.
- 2 Les pénalités pour cause de surdéclaration ne sont pas correctement appliquées.
- 3 Les pénalités pour cause de sous-déclaration ne sont pas correctement appliquées.
- 4 Traitement incorrect des modifications des demandes.
- 5 Le LPIS n'est pas mis à jour correctement après les contrôles sur place.
- 6 La notion d'erreur manifeste n'est pas correctement appliquée.

- A La répartition de la population d'opérations contrôlées dans les statistiques de contrôle selon que la sélection a été aléatoire ou fondée sur l'analyse des risques est effectuée a posteriori.
- B Les visites rapides sur le terrain sont considérées comme des contrôles sur place.
- C La surface éligible pour un groupe de cultures n'est pas déterminée correctement.
- D Qualité insuffisante des contrôles sur place.

- a Les exigences nationales en matière de BCAE concernant les herbages et les pâturages de mauvaise qualité sont insuffisantes.
- b Exigences insuffisantes en ce qui concerne l'entretien des terres retirées de la production agricole.

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

État membre (organisme payeur)	Procédures et contrôles administratifs visant à garantir que les paie- ments sont corrects, notamment celles et ceux portant sur la qualité des bases de données	Méthodologie du contrôle sur place, sélection, réalisation, contrôle de la qualité et communication des différents résultats	Mise en œuvre et contrôle des BCAA/de la conditionnalité	Évaluation globale
France	Inefficaces 1, 2, 3	Partiellement efficaces A, B, C	Partiellement efficaces c	Inefficaces
Allemagne (Mecklembourg- Poméranie)	Efficaces	Efficaces	Partiellement efficaces b	Efficaces
Italie (Toscane)	Partiellement efficaces 2, 3	Partiellement efficaces A, B, C	Partiellement efficaces a	Partiellement efficaces
Lettonie	Inefficaces 2, 3, 4	Efficaces	Efficaces d	Inefficaces
Pologne	Partiellement efficaces 2, 3, 4	Efficaces B	Partiellement efficaces b	Partiellement efficaces
Portugal	Partiellement efficaces 3, 4	Partiellement efficaces B, C, D	Partiellement efficaces a	Partiellement efficaces
Roumanie	Partiellement efficaces 2, 3, 4	Partiellement efficaces 3, C	Efficaces	Partiellement efficaces
Royaume-Uni (Écosse)	Partiellement efficaces 1	Partiellement efficaces 1, C, D	Partiellement efficaces 1, c, d	Partiellement efficaces
République tchèque	Partiellement efficaces 2, 3, 5	Partiellement efficaces C, E, a	Partiellement efficaces a, c, e, E	Partiellement efficaces

1 Paiements effectués avant la fin des contrôles obligatoires.

2 Règles, calculs et paiements incorrects (paiements indus, règles de tolérance, dépenses non éligibles et réductions).

3 Absence d'éléments probants, déficiences et contrôles inefficaces concernant les conditions d'éligibilité et les engagements.

4 Absence de système adéquat pour évaluer la vraisemblance des coûts déclarés.

5 Défaut des contrôles administratifs s'agissant des demandes d'aide retirées en tout ou en partie.

A Pas d'évaluation des résultats des contrôles sur place et impossibilité d'élargir l'échantillon de bénéficiaires à contrôler.

B Insuffisances affectant la méthodologie de sélection et non-respect du taux minimal réglementaire de contrôles sur place.

C Insuffisances liées à la qualité des contrôles sur place et des contrôles ex post.

D Retards et incohérences dans les statistiques et les résultats des contrôles communiqués à la Commission.

E Règles de sanction non conformes à la législation de l'UE.

a Contrôles effectués tardivement et non répartis sur l'ensemble de l'année.

b Non-conformité avec les dispositions applicables en matière d'identification et d'enregistrement des animaux et non-respect des notifications obligatoires.

c Absence d'évaluation des cas de non-conformité détectés et incohérences dans les rapports de contrôle examinés.

d Taux obligatoire de contrôles SMR7 non atteint et différences dans les statistiques relatives aux contrôles par recoupement.

e Normes nationales insuffisantes en matière de BCAA.

Évaluation globale des systèmes de contrôle et de surveillance

Évaluation globale	2010	2009	2008	2007
	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces

RÉSULTATS DE L'EXAMEN DES PRISES DE POSITION DE LA COMMISSION POUR LE GROUPE DE POLITIQUES AGRICULTURE ET RESSOURCES NATURELLES

Principales DG concernées	Nature de la déclaration formulée par le directeur général (*)	Réserves émises	Observations de la Cour	Évaluation globale de la fiabilité	
				2010	2009
DG AGRI	avec réserve	Graves déficiences du SIGC en Bulgarie, au Portugal et en Roumanie.	Le maintien des réserves concorde avec les constatations de la Cour dans ces États membres. La déclaration d'assurance figurant dans le RAA de la DG AGRI pour l'exercice 2009 contenait une réserve concernant les dépenses pour des mesures de développement rural relatives à l'axe 2 (amélioration de l'environnement et de l'espace rural) de la période de programmation 2007-2013. La DG AGRI n'a pas reporté cette réserve dans le RAA 2010. La Cour considère que cette réserve aurait dû être maintenue pour les raisons suivantes: a) la méthodologie de la Commission permettant de calculer le taux d'erreur n'était pas complètement transparente et était fondée sur un certain nombre de choix. Des choix différents auraient pu conduire à l'établissement d'un taux d'erreur supérieur au seuil des 2 %; b) les données utilisées pour calculer le taux d'erreur étaient insuffisantes et parfois non fiables. La qualité des statistiques des États membres en matière de contrôle, qui constituent la base de calcul du taux d'erreur, a été considérée comme insuffisante.	B	B
DG CLIMA	avec réserve	Réserve émise pour des raisons de réputation et résultant d'une grave atteinte à la sécurité mise au jour dans les registres nationaux du système d'échange des droits d'émission de l'UE.		A	
DG ENV	sans réserve		La DG ENV n'a pas maintenu sa réserve bien que le taux d'erreur pour les contrôles ex post, qui était la cause de la réserve en 2009, ait augmenté, passant de 5,97 % à 7,14 %. La DG ENV se justifie en avançant des hypothèses sur les effets de la méthode d'échantillonnage sur le taux d'erreur, hypothèses qui ne peuvent être démontrées.	B	

Principales DG concernées	Nature de la déclaration formulée par le directeur général (*)	Réserves émises	Observations de la Cour	Évaluation globale de la fiabilité	
				2010	2009
DG MARE	avec réserve	Systèmes de gestion et de contrôle pour les programmes opérationnels de l'IFOP en Allemagne — Objectif 1.	La DG MARE a levé sa réserve pour le Royaume-Uni – Pays de Galles, bien que les autorités britanniques n'aient pas entièrement accepté la correction.	B	B
DG SANCO	sans réserve		Bien que les audits de la Cour et du service d'audit interne aient révélé des insuffisances significatives, la DG SANCO n'a pas émis de réserve.	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 RECOMMANDATIONS ANTÉRIEURES POUR LE GROUPE DE POLITIQUES AGRICULTURE ET RESSOURCES NATURELLES

Année	Recommandation de la Cour	Progrès réalisés	Réponse de la Commission	Analyse de la Cour
2008 et 2009	La Cour recommande de remédier aux déficiences systémiques mises en évidence. À cet égard, s'agissant des déficiences qui affectent le RPU et le RPUS et qu'il faut corriger dans les plus brefs délais, les mesures suivantes sont nécessaires: [point 3.73 du RA 2009 ⁽¹⁾]:			
	a) remédier aux déficiences systémiques donnant lieu à des erreurs relatives à des parcelles inéligibles, à des surdéclarations de terres ou à des inexactitudes concernant les droits, notamment en améliorant la fiabilité et l'exhaustivité des données enregistrées dans le LPIS (par exemple orthophotos les plus récentes);	Depuis l'année de déclaration 2010, le règlement (UE) n° 146/2010 de la Commission a fait obligation aux États membres d'évaluer annuellement la qualité de leur LPIS. Le résultat de l'évaluation et, le cas échéant, les mesures correctives adoptées doivent être communiqués annuellement à la Commission. En ce qui concerne la fiabilité de la base de données relative aux droits, le nouveau règlement dispose que les droits attribués avant 2009 sont réputés légaux et réguliers à partir de l'année de déclaration 2010.	a) La Commission partage le point de vue de la Cour. Elle continuera à assurer le suivi des résultats au cours des années suivantes.	Cette nouvelle exigence représente une avancée utile en vue de l'amélioration de la qualité du LPIS dans les États membres. La Cour effectuera un suivi de la mise en œuvre de cette exigence dans le cadre de ses futurs audits. La Cour se félicite de cette nouvelle disposition qui introduit une certaine forme de sécurité juridique.
	b) garantir que toutes les bases de données SIGC fournissent une piste d'audit fiable et complète pour toutes les modifications apportées;	Aucun progrès n'a été réalisé.	b) Dans le cadre de ses audits, la Commission formule des recommandations aux États membres afin d'améliorer la situation de manière continue. D'une année à l'autre, les résultats des audits montrent une amélioration de la qualité des informations dans les bases de données.	
	c) clarifier les règles et en renforcer l'application de manière à ce que l'aide communautaire directe ne soit pas versée aux demandeurs qui n'ont ni utilisé les terres à des fins agricoles ni maintenu celles-ci dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE);	Le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil dispose qu'à partir de 2010, les États membres peuvent établir des critères objectifs et non discriminatoires appropriés pour faire en sorte qu'aucun paiement direct ne soit accordé à une personne physique ou morale: a) dont les activités agricoles ne représentent qu'une part négligeable de l'ensemble de ses activités économiques; ou b) dont l'activité principale ou l'objet social n'est pas l'exercice d'une activité agricole.	c) La question de la définition d'agriculteur mentionnée par la Cour sera traitée dans le cadre de la PAC après 2013, comme indiqué dans la Communication de la Commission sur la PAC en vue de 2020 du 18 novembre 2010.	L'application de cette disposition ayant été laissée à la discrétion des États membres, la Cour considère que le risque d'effectuer des paiements en faveur de bénéficiaires qui n'ont ni utilisé les terres à des fins agricoles ni maintenu ces terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales existe toujours.

Année	Recommandation de la Cour	Progrès réalisés	Réponse de la Commission	Analyse de la Cour
2008 et 2009	d) établir, au niveau de l'UE, des exigences annuelles minimales en matière d'entretien pour que les herbages soient éligibles aux aides directes de l'UE.	Aucun progrès n'a été réalisé.	d) Le système actuel prévoit l'existence d'un cadre juridique commun au sein duquel les États membres sont chargés de définir les critères présidant au maintien des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). Cette approche permet de tenir compte de la diversité des régions et des traditions agricoles dans l'UE.	
	Des efforts supplémentaires doivent être déployés dans le domaine du développement rural pour simplifier davantage les règles et conditions applicables (points 3.74 du RA 2009 et 5.66 du RA 2008).	En 2010, une attention considérable a été accordée à la simplification. En plus des discussions dans le cadre plus général du débat sur l'avenir de la PAC, les mesures suivantes ont été mises en œuvre pour le deuxième pilier. La question de la simplification a été examinée au cours de six des huit réunions du comité du développement rural tenues en 2010. Ces débats étaient fondés sur des contributions provenant des États membres et sur des documents de travail établis par la Commission. L'un des éléments clés de ces discussions concernait les règles en matière d'éligibilité. Le groupe d'experts chargé de la simplification a également examiné ces questions. En septembre 2010, un séminaire a été organisé sur le thème «Assurer une bonne gestion des programmes de développement rural 2007-2013». En outre, une étude a été lancée sur les formalités administratives pour les bénéficiaires du deuxième pilier, en vue de réduire les charges administratives associées au développement rural.	En réponse à la liste des 39 suggestions de simplification avancée par les États membres lors de la réunion du Conseil d'avril 2009, la Commission a pris les mesures suivantes liées aux simplifications. Premièrement, en octobre 2010, la Commission a adopté une proposition de modification du règlement (CE) n° 1698/2005 afin de: — réduire le nombre de rapports de suivi stratégiques du développement rural, de 3 à 2, — faciliter l'utilisation des conseils sur mesure des services de conseil agricole, — permettre aux États membres de n'appliquer des contrôles de suivi pour des infractions mineures, ainsi que la règle de minimis, que sur la base d'un échantillon de risque au lieu d'effectuer des contrôles systématiques de 100 %. La proposition est actuellement en suspens devant le PE et le Conseil. Deuxièmement, toujours en réponse également à la liste de 39 suggestions de simplifications, les dispositions sur les procédures de contrôle et les critères de conditionnalité, ont été clarifiées et des obligations précises ont été formulées dans les modalités d'exécution [règlement (UE) n° 65/2011]. D'autres efforts de simplification importants dans le domaine du développement rural visent la prochaine période de programmation. Cela s'explique par le fait qu'il est difficile d'opérer des changements majeurs pendant que les programmes sont en cours. Enfin, une fois que les résultats de l'étude sur la charge administrative du deuxième pilier seront connus, ils pourront être pris en compte par la Commission et les États membres pour réduire davantage les formalités administratives dont doivent s'acquitter les bénéficiaires.	Des efforts considérables ont été déployés en 2010 pour examiner et analyser le problème de la simplification des règles et des conditions applicables. Cela sera utile pour la rationalisation des mesures de développement rural au cours de la prochaine période de programmation. Toutefois, cela n'a pas encore abouti à des mesures concrètes de simplification au cours de la période de programmation actuelle.

Année	Recommandation de la Cour	Progrès réalisés	Réponse de la Commission	Analyse de la Cour
2008 et 2009	Il convient de prendre des mesures efficaces, conjointement avec les autorités nationales concernées, pour éviter le paiement de dépenses inéligibles pour des projets relatifs à la pêche [point 3.76 du RA 2009 ⁽²⁾].	Les contrôles des dépenses éligibles requis par le Fonds européen pour la pêche ont été renforcés par rapport à ceux effectués dans le cadre du précédent instrument financier d'orientation de la pêche.	<i>L'audit de la DG MARE en 2010 n'a pas détecté un volume important de dépenses inéligibles.</i>	La Cour tiendra compte des dispositions révisées en matière de contrôle pour ses prochains audits.
	Les contrôles internes portant sur les paiements effectués dans le cadre de programmes d'éradication et de surveillance des maladies animales nécessitent une séparation rigoureuse des fonctions entre les différents services de la Commission et la mise en place de procédures de contrôle formelles appropriées (point 3.76 du RA 2009).	Les services de la Commission ont clarifié la question de la séparation des fonctions et lancé un projet visant à simplifier la base juridique des programmes.	<i>Des clarifications et des simplifications sont déjà introduites dans la décision 2010/712/UE de la Commission sur la contribution financière pour les programmes d'éradication. En 2012, la Commission proposera également des modifications à la décision 90/424/CEE du Conseil, qui est la base juridique du remboursement des coûts éligibles dans le cadre des programmes d'éradication.</i>	La Cour tiendra compte des dispositions révisées en matière de contrôle pour ses prochains audits.

⁽¹⁾ Des recommandations similaires ont été formulées au point 5.65 du RA 2008.

⁽²⁾ Des recommandations similaires ont été formulées au point 5.67 du RA 2008.

CHAPITRE 4

Cohésion, énergie et transports

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	4.1-4.23
Caractéristiques du groupe de politiques	4.3-4.22
Objectifs des politiques	4.3-4.4
Instruments des politiques	4.5-4.19
Risques affectant la régularité	4.20-4.22
Étendue et approche de l'audit	4.23
Régularité des opérations	4.24-4.36
Efficacité des systèmes	4.37-4.44
Fiabilité des prises de position de la Commission	4.45-4.46
Conclusions et recommandations	4.47-4.50
Conclusions	4.47-4.48
Recommandations	4.49-4.50
Suivi des rapports spéciaux antérieurs	4.51-4.59
Suivi du rapport spécial n° 1/2006 relatif à la contribution du Fonds social européen à la lutte contre l'abandon scolaire prématuré	4.51-4.53
Suivi du rapport spécial n° 10/2006 relatif aux évaluations ex post des programmes relevant des objectifs n ^{os} 1 et 3 pour la période 1994-1999 (Fonds structurels)	4.54-4.56
Suivi du rapport spécial n° 7/2009 — la gestion de la phase de développement et de validation du programme Galileo	4.57-4.59

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

4.1. Le présent chapitre est consacré à l'appréciation spécifique de la Cour concernant le groupe de politiques Cohésion, énergie et transports, qui couvre les domaines politiques 04 — Emploi et affaires sociales, 06 — Énergie et transports et 13 — Politique régionale. Il rend également compte des mesures prises par la Commission en réponse aux recommandations figurant dans trois rapports spéciaux de la Cour. Le **tableau 4.1** présente les principales informations concernant les activités couvertes et les dépenses de l'exercice 2010.

Tableau 4.1 — Cohésion, énergie et transports — Informations principales relatives à 2010

(en millions d'euros)

Titre du budget	Domaine politique	Description	Paielements	Mode de gestion
4	Emploi et affaires sociales	Dépenses administratives	97	Gestion centralisée directe
		Fonds social européen (FSE)	7 066	Gestion partagée
		Travailler en Europe — dialogue social et mobilité	56	Gestion centralisée directe
		Emplois, solidarité sociale et égalité entre les hommes et les femmes	155	Gestion centralisée directe
		Fonds européen d'ajustement à la mondialisation	104	Gestion partagée
		Instrument d'aide de préadhésion (IAP, anciennement ISPA)	3	Gestion décentralisée
			7 481	
6	Énergie et transports	Dépenses administratives	153	Gestion centralisée directe
		Transports terrestres, aériens et maritimes	149	Gestion centralisée directe
		Réseaux transeuropéens (RTE)	858	Gestion centralisée directe
		Sources d'énergie classiques et renouvelables	773	Gestion centralisée directe
		Énergie nucléaire	237	Gestion centralisée directe/Gestion centralisée indirecte/Gestion conjointe
		Recherche liée à l'énergie et aux transports (programmes-cadres)	226	Gestion centralisée directe
		Sécurité et protection des usagers de l'énergie et des transports	3	Gestion centralisée directe
		Programmes européens de radionavigation par satellite (EGNOS et Galileo)	460	Gestion centralisée directe
			2 859	
13	Politique régionale	Dépenses administratives	83	Gestion centralisée directe
		Fonds européen de développement régional (FEDER) et autres actions régionales	22 091	Gestion partagée
		Fonds de cohésion (FC)	7 957	Gestion partagée
		Instrument d'aide de préadhésion (IAP, anciennement ISPA)	479	Gestion décentralisée
		Fonds de solidarité	13	Gestion indirecte
			30 623	

Montant total des dépenses administratives ⁽¹⁾

333

Montant total des dépenses opérationnelles

40 630

dont:

— avances

3 074

— paiements intermédiaires/finaux

37 556

Montant total des paiements effectués au cours de l'exercice**40 963****Montant total des engagements de l'exercice****55 223**⁽¹⁾ L'audit des dépenses administratives est présenté au chapitre 7.

Source: Comptes annuels 2010 de l'Union européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.2. Le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion (FC) sont mis en œuvre par périodes de programmation pluriannuelle. En 2010, les paiements relevant du FEDER (22,1 milliards d'euros), du FSE (7,1 milliards d'euros) et du FC (8,0 milliards d'euros) représentaient plus de 90 % des dépenses opérationnelles pour le groupe de politiques dans son ensemble ⁽¹⁾. Les paiements relevant de l'énergie et des transports s'élevaient, en 2010, à 2,9 milliards d'euros.

Caractéristiques du groupe de politiques

Objectifs des politiques

Politique de cohésion

4.3. La politique de cohésion a pour objectif de renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne en réduisant l'écart du niveau de développement entre les différentes régions.

Énergie et transports

4.4. Les politiques de l'énergie et des transports ont pour objectifs de fournir aux entreprises et aux citoyens européens des systèmes et des services d'énergie et de transports sûrs, durables et concurrentiels, et d'élaborer des solutions novatrices contribuant à la formulation et à la mise en œuvre de ces politiques.

Instruments des politiques

Politique régionale

4.5. Dans ce groupe de politiques, 75 % des dépenses concernent la politique régionale et relèvent principalement du FEDER et du FC (qui représentent à eux deux 98 % des dépenses de politique régionale en 2010). Le FEDER finance des travaux d'infrastructure, la création ou la préservation d'emplois, les initiatives régionales de développement économique et, principalement grâce aux instruments d'ingénierie financière (IEF), les activités de soutien aux petites et moyennes entreprises (PME). Dans les États membres dont le revenu national brut par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE, le FC sert à financer les investissements en matière d'infrastructures dans les domaines de l'environnement et des transports.

⁽¹⁾ En 2010, 32,8 milliards d'euros (soit 88 %) concernaient la période de programmation 2007-2013, 4,3 milliards (12 %) la période 2000-2006. S'agissant du FC et du FSE, des préfinancements supplémentaires de 0,4 et 0,37 milliard d'euros respectivement ont été effectués, en 2010, dans le cadre des mesures visant à pallier la crise financière. En outre, des préfinancements de 0,6 milliard d'euros ont été versés à des projets énergétiques relevant du programme énergétique européen pour la relance (PEER).

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.6. Les instruments de politique régionale comprennent également les mesures de coopération régionale et transfrontalière relevant de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) et le Fonds de solidarité de l'UE, qui fournit de l'aide en cas de catastrophe naturelle survenant dans un État membre.

Emploi et affaires sociales

4.7. L'emploi et les affaires sociales représentent 18 % des dépenses de ce groupe de politiques. La grande majorité des dépenses effectuées pour l'emploi et les affaires sociales (94 % en 2010) relève du FSE, qui finance des investissements en capital humain par l'intermédiaire de mesures de formation et d'autres mesures favorisant l'emploi.

4.8. Parmi les autres dépenses de ce domaine politique figurent les aides et subventions accordées aux organisations mettant en œuvre des mesures sociales et de promotion de l'emploi, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, qui soutient les travailleurs de l'UE qui perdent leur emploi en raison des modifications majeures de la structure du commerce mondial ou de la crise financière, et une contribution à l'IAP.

Gestion et contrôle des dépenses par le FEDER, le FSE et le FC

4.9. Le FEDER, le FSE et le FC sont régis par des règles communes et relèvent de la gestion partagée entre la Commission et les États membres.

4.10. La Commission approuve, sur proposition des États membres, des programmes opérationnels (PO) pluriannuels, assortis de plans financiers indicatifs mentionnant la contribution de l'UE. Les projets relevant des PO sont mis en œuvre par des particuliers, des associations, des entreprises privées ou publiques ou encore des organismes publics locaux, régionaux et nationaux.

4.11. Les États membres confient la responsabilité de la gestion quotidienne à des autorités de gestion et à des organismes intermédiaires⁽²⁾. Cela comprend la sélection des différents projets, la réalisation de contrôles visant à prévenir, à détecter et à corriger les erreurs affectant les dépenses déclarées ainsi que la vérification de la mise en œuvre effective des projets («contrôles de premier niveau»). Des autorités de certification s'assurent que les «contrôles de premier niveau» sont réalisés de manière efficace et procèdent, le cas échéant, à des contrôles supplémentaires avant de présenter les déclarations de dépenses à la Commission.

⁽²⁾ Les organismes intermédiaires sont des organismes publics ou privés qui agissent sous la responsabilité d'une autorité de gestion et qui effectuent des tâches pour le compte de cette dernière vis-à-vis des bénéficiaires qui mettent en œuvre les opérations.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.12. Des autorités d'audit (AA) sont chargées, dans les États membres, de réaliser des audits des systèmes et des opérations (c'est-à-dire des projets ou des groupes de projets), afin de fournir l'assurance raisonnable que, pour chaque PO, les systèmes de gestion et de contrôle des programmes fonctionnent efficacement et que les dépenses certifiées sont régulières. Elles rendent compte de ces audits à la Commission et établissent annuellement un rapport de contrôle, accompagné d'une opinion.

4.13. Au début de chaque période de programmation, la Commission octroie des préfinancements aux États membres. Le financement d'un projet prend généralement la forme d'un remboursement de coûts fondé sur des déclarations de dépenses établies par les promoteurs de projet. Ces déclarations individuelles sont consolidées, pour chaque axe prioritaire du PO, en des déclarations de dépenses périodiques certifiées par les autorités des États membres et soumises à la Commission. Ces dépenses sont ensuite cofinancées sur le budget de l'UE.

4.14. Les règles d'éligibilité sont fixées au niveau national (ou parfois régional), sauf exceptions prévues dans la réglementation applicable à chacun des Fonds. La responsabilité première de la prévention ou de la détection et de la correction des dépenses irrégulières, ainsi que de leur notification à la Commission incombe aux États membres.

4.15. La Commission doit obtenir l'assurance que les États membres ont mis en place des systèmes de gestion et de contrôle qui satisfont aux exigences de la réglementation et que ces systèmes fonctionnent efficacement. Si la Commission constate qu'un État membre n'a pas procédé à la correction des dépenses irrégulières ou qu'il existe des insuffisances graves dans les systèmes de gestion et de contrôle, elle peut interrompre ou suspendre les paiements⁽³⁾. Si l'État membre ne retire pas les dépenses irrégulières (qui peuvent être remplacées par des dépenses éligibles) ou ne remédie pas aux défaillances des systèmes mises au jour, la Commission peut appliquer des corrections financières, ce qui entraîne une réduction nette du financement de l'UE⁽⁴⁾.

4.14. *L'établissement des règles d'éligibilité au niveau national [article 56 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil] était l'un des principaux éléments de simplification mis en place pour la période de programmation 2007-2013. Il visait à procurer une plus grande flexibilité aux États membres, afin que ceux-ci puissent adapter les règles d'éligibilité aux besoins spécifiques des régions ou programmes et les harmoniser avec les dispositions en vigueur pour d'autres programmes publics nationaux.*

4.15. *Les rapports annuels d'activités de la DG REGIO et de la DG EMPL fournissent des évaluations circonstanciées de l'assurance obtenue par la Commission quant à la mise en place et au fonctionnement ultérieur des systèmes de gestion et de contrôle pour chaque programme cofinancé. Pour la première fois, une évaluation globale des systèmes de contrôle nationaux y figure pour 2010.*

⁽³⁾ Article 39, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil (JO L 161 du 26.6.1999, p. 1); articles 91 et 92 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 210 du 31.7.2006, p. 25).

⁽⁴⁾ Article 99 du règlement (CE) n° 1083/2006.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Énergie et transports

4.16. L'énergie et les transports représentent 7 % des dépenses de ce groupe de politiques. Près de 30 % des dépenses relatives à l'énergie et aux transports sont consacrées à des projets de grande ampleur relevant du programme des réseaux transeuropéens (RTE). L'autre grande catégorie de dépenses (27 %) est constituée de projets concernant les sources d'énergie classiques et renouvelables, et prend surtout la forme d'aides et de subventions relevant du programme énergétique européen pour la relance (PEER). En outre, 8 % des dépenses concernent des projets de recherche financés principalement au titre des programmes-cadres de recherche.

Gestion et contrôle des dépenses relatives à l'énergie et aux transports

4.17. La Commission exécute les dépenses relatives à l'énergie et aux transports dans le cadre d'une gestion centralisée directe ou indirecte [par l'intermédiaire de deux agences exécutives et d'une entreprise commune ⁽⁵⁾], mais aussi en gestion conjointe (pour les fonds concernant le démantèlement nucléaire, par exemple).

4.18. La Commission lance généralement des appels à propositions de projets. Les contributions relatives aux projets approuvés sont versées directement par la Commission aux bénéficiaires, sur la base de conventions de subvention ou de décisions de financement. Les bénéficiaires sont habituellement des autorités des États membres, mais il peut également s'agir de sociétés privées ou publiques. Les paiements sont effectués par tranches: une avance (préfinancement) à la signature de la convention de subvention ou de la décision de financement, suivie de paiements intermédiaires et finals destinés à rembourser les dépenses éligibles, déclarées par les bénéficiaires.

4.19. Le contrôle des dépenses par la Commission consiste essentiellement à évaluer les propositions par rapport aux critères de sélection et d'attribution établis, à fournir des informations et des orientations aux bénéficiaires, à suivre et à vérifier la mise en œuvre des projets sur la base des rapports d'avancement technique et financier (et, lorsque la convention de financement l'exige, sur la base d'états financiers certifiés par un auditeur externe indépendant) présentés par les bénéficiaires; elle procède également à des audits ex post visant à détecter et à corriger les erreurs que de précédents contrôles n'ont pas permis de prévenir et à fournir une assurance raisonnable quant à la régularité des dépenses.

⁽⁵⁾ L'agence exécutive RTE-T, l'Agence exécutive pour la compétitivité et l'innovation et l'entreprise commune SESAR (Single European Sky Air Traffic Management Research).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

*Risques affectant la régularité**FEDER, FSE et FC*

4.20. S'agissant des dépenses de cohésion, le principal risque affectant la régularité est la déclaration de coûts inéligibles par les bénéficiaires. Si les différents niveaux de contrôle de l'État membre ne le détectent pas, cela entraîne une certification incorrecte des dépenses par cet État, laquelle, si elle n'est pas corrigée par la Commission au plus tard pour la fin de la période de programmation, se traduit par des paiements indus effectués à partir du budget de l'UE en faveur du PO concerné.

4.21. Il est possible que ceux qui interviennent dans la mise en œuvre des PO et des projets aux niveaux national ou régional ne connaissent pas les règles applicables ou ne sachent pas exactement comment les interpréter correctement. Le grand nombre et la diversité des activités cofinancées et la multiplicité des partenaires intervenant, à une échelle souvent modeste, dans la mise en œuvre des projets constituent des risques supplémentaires.

Énergie et transports

4.22. S'agissant des dépenses relatives à l'énergie et aux transports, le principal risque affectant la régularité est que les bénéficiaires puissent inscrire, dans leurs déclarations, des coûts inéligibles que les contrôles de la Commission ne permettraient pas de détecter avant leur remboursement. Toutefois, pour les projets RTE-T et RTE-Énergie, ce risque est atténué par le fait que les dépenses éligibles dépassent souvent le seuil de cofinancement. Les fonds du PEER, notamment, peuvent être consacrés à des projets transnationaux, complexes et de grande envergure, et la nécessité de déboursier ces fonds peut rapidement s'avérer préjudiciable à la mise en œuvre de contrôles appropriés.

4.20. Le système de gestion et de contrôle ayant un caractère pluriannuel, il est possible qu'un paiement indu décelé dans une demande de paiement ayant fait l'objet d'un remboursement de la Commission n'ait pas encore été soumis à l'ensemble de la chaîne de contrôle au niveau national et au niveau de l'UE au moment de la certification.

La Commission s'attache, dans le cadre de sa fonction de surveillance, à fournir des orientations et formations aux autorités de gestion sur la façon adéquate d'effectuer des vérifications de gestion en vue de détecter les erreurs au niveau du bénéficiaire avant la certification. Elle collabore en outre étroitement avec les autorités d'audit nationales afin que les programmes ou autorités présentant le plus de risques fassent rapidement l'objet de contrôles.

4.21. Le cadre réglementaire 2007-2013 prévoit que les bénéficiaires sont informés des conditions spécifiques concernant le financement et que les autorités de gestion vérifient que les bénéficiaires sont à même de remplir ces conditions [article 13, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission]. Cette condition est vérifiée au travers de l'audit régulier réalisé par les auditeurs de la Commission.

En outre, la Commission a organisé des formations bilatérales et multilatérales, notamment des séminaires de «formation des formateurs», pour s'assurer que les États membres procurent en continu des formations, des informations, des conseils et des orientations aux bénéficiaires et aux organismes chargés de la mise en œuvre. Ces formations sont considérées comme étant particulièrement utiles pour atténuer les risques liés aux partenaires intervenant à une échelle modeste, comme les ONG actives au niveau régional et local. Par ailleurs, la Commission a lancé en 2011 des actions visant à fournir des informations et des formations spécifiques et ciblées aux États membres dont les programmes opérationnels ont fait l'objet, de manière récurrente, de réserves dans les rapports annuels d'activités.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Étendue et approche de l'audit

4.23. La **partie 2 de l'annexe 1.1** décrit l'approche et la méthodologie générales de la Cour en matière d'audit. S'agissant de l'audit relatif au groupe de politiques Cohésion, énergie et transports, il convient de souligner en particulier les points suivants:

- l'audit de la Cour a comporté l'examen d'un échantillon de 243 paiements intermédiaires et finals ⁽⁶⁾,
- en ce qui concerne la cohésion, l'évaluation des systèmes a porté principalement sur les autorités d'audit pour la période de programmation 2007-2013,
- l'examen des prises de position de la Commission a porté sur les rapports annuels d'activité de la DG Politique régionale, de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion, de la DG Mobilité et transports, ainsi que de la DG Énergie.

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

4.24. L'**annexe 4.1** présente une synthèse des résultats des tests des opérations. Les tests réalisés par la Cour sur l'échantillon d'opérations ont montré que 49 % des 243 paiements contrôlés étaient affectés par des erreurs. Le taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour s'élève à 7,7 % ⁽⁷⁾.

4.24. La Commission observe que, pour la deuxième année consécutive, le niveau d'erreur reste largement inférieur aux niveaux relevés par la Cour durant la période 2006-2008 ⁽¹⁾. Elle estime que cette évolution positive et prometteuse s'explique par le renforcement des dispositions de contrôle de la période de programmation 2007-2013 et son plan d'action 2008.

Ce résultat est d'autant plus important que la quasi-totalité des programmes opérationnels a déclaré des dépenses à partir de 2010, de sorte que le montant des dépenses déclarées pour la cohésion a plus que doublé et que le risque inhérent d'erreur s'est accru en raison du grand nombre d'intervenants. La Commission note que les erreurs signalées par la Cour n'auront pas toutes une incidence financière.

Elle fait en outre observer que la grande majorité des erreurs quantifiables ayant une forte incidence dont la Cour a fait état se concentre dans sept programmes opérationnels FEDER de trois États membres, sur les 16 qui constituent l'échantillon de la Cour. La Commission prend des mesures pour corriger les erreurs décelées par la Cour et focalise son action sur les programmes présentant le plus de risques.

⁽⁶⁾ Cet échantillon comprend 243 paiements effectués en faveur de 229 projets relatifs à la cohésion [FEDER 143, FSE 60, FC 20, Instrument structurel de préadhésion (ISPA) 6], de six projets sociaux et de promotion de l'emploi ne relevant pas du FSE et de huit projets relatifs à l'énergie et aux transports. Sur les paiements en faveur de projets relatifs à la cohésion, 205 concernent la période de programmation 2007-2013 et 24 la période 2000-2006. L'échantillon a été prélevé sur l'ensemble des paiements, moins les avances, qui se sont élevées à 3,1 milliards d'euros en 2010.

⁽⁷⁾ La Cour estime le taux d'erreur à partir d'un échantillon statistique représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible (le «taux d'erreur le plus probable»). La Cour estime, avec un degré de confiance de 95 %, que le taux d'erreur affectant la population se situe entre 4,7 % et 10,7 % (c'est-à-dire, respectivement, les limites inférieure et supérieure du taux d'erreur).

⁽¹⁾ Limite inférieure du taux d'erreur de 11 à 12 %, contre 4,7 % en 2010.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.25. La Cour est d'avis que, pour [58 %] des opérations affectées par une erreur, les autorités des États membres disposaient d'informations suffisantes pour déceler et corriger au moins une partie des erreurs (avant de certifier les dépenses et de les communiquer à la Commission).

Un cinquième des opérations est affecté par des infractions aux règles de passation des marchés publics

4.26. La Cour a relevé des erreurs liées au non-respect des règles de l'UE et des règles nationales applicables en matière de passation de marchés publics dans 19 % des 243 opérations contrôlées. Des manquements graves à ces règles ont été mis en évidence dans 5 % des opérations contrôlées. Ils représentent 24 % de l'ensemble des erreurs quantifiables et 31 % environ du taux estimatif d'erreur pour ce groupe de politiques (voir exemple 4.1).

4.25. La Commission assure un suivi rigoureux de ces cas afin que les systèmes en question permettent à l'avenir une meilleure prévention des erreurs préalablement à la certification.

Les autorités de gestion sont tenues de procéder, avant la certification des dépenses, à des contrôles documentaires sur toutes les demandes présentées par les bénéficiaires. Cependant, des contrôles sur place des opérations peuvent également intervenir à un stade ultérieur de la mise en œuvre du projet, entre la certification et la clôture, ce qui explique pourquoi une partie des erreurs relevées dans l'échantillon de la Cour n'a pas pu être décelée (voir la réponse de la Commission au point 4.20). Les effets du système de contrôle sur la réduction des taux d'erreurs ne sont généralement visibles que les années suivantes, une fois que l'ensemble des niveaux de contrôle ont été mis en œuvre.

4.26. Si la Commission et la Cour contrôlent de la même manière le respect des règles en matière de passation de marchés publics, la Commission applique des corrections forfaitaires proportionnées, ce qui limite de manière appropriée le risque de préjudice causé au budget de l'UE (voir point 11 de l'annexe 1.1 au chapitre 1).

Ces taux sont appliqués par la Commission et, en règle générale, par les autorités nationales lorsqu'elles procèdent à des corrections financières pour des infractions aux règles de passation des marchés publics, notamment lors du suivi des erreurs relevées par la Cour.

Exemple 4.1

Manquements graves aux règles en matière de passation des marchés publics

- a) Attribution illégale d'un marché concernant une offre de prix anormalement basse: dans le cas d'un projet FEDER, la Cour a constaté qu'un marché pour la construction de quais portuaires avait été attribué à un soumissionnaire dont l'offre de prix était anormalement basse. Selon la législation nationale, cela aurait dû entraîner le rejet de l'offre, étant donné qu'au prix proposé, la faisabilité n'était pas garantie. Le soumissionnaire qui avait présenté l'offre la plus basse après celle retenue a introduit un recours contre la décision d'attribution devant un tribunal administratif national et a obtenu gain de cause. Toutefois, malgré le jugement prononcé par ce tribunal national, les dépenses ont été certifiées et communiquées à la Commission après l'achèvement du projet, en 2009.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) Division artificielle de travaux et services en plusieurs marchés: dans le cas de plusieurs projets FEDER relevant d'un même PO, les travaux et services destinés à rendre une rivière navigable pour les navires de croisière ont été sous-traités de manière irrégulière. Le pouvoir adjudicateur a réparti les travaux et services de manière que la valeur des différents marchés soit inférieure aux seuils fixés par les règles de l'UE et de l'État membre applicables à la passation de marchés publics, contournant ainsi les exigences habituelles en matière d'appels d'offres. Par la suite, plusieurs de ces marchés ont été attribués à un même contractant.
- c) Absence d'appel d'offres pour des travaux supplémentaires prévus dans la documentation initiale de l'appel d'offres: dans le cas d'un projet FEDER, des travaux de rénovation d'un bâtiment universitaire ont été confiés directement à un contractant. Bien que ces travaux aient été planifiés dès le départ dans les cahiers des charges, le pouvoir adjudicateur les a traités comme des travaux supplémentaires qui n'auraient pu être prévus lors de l'appel d'offres relatif au marché principal.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.27. En outre, la Cour a relevé d'autres erreurs de conformité non quantifiables concernant les procédures d'appel d'offres et de passation de marchés dans 14 % de l'ensemble des 243 opérations auditées. Ces erreurs comprennent des cas de non-respect des exigences relatives à l'information et à la publicité (comme la publication tardive d'avis d'attribution), des faiblesses au niveau du cahier des charges ou des déficiences affectant la procédure d'évaluation des offres. Elles incluent également des cas où les directives de l'UE n'ont pas été correctement transposées dans la législation nationale sur la passation des marchés publics. Ces erreurs ne sont pas prises en compte dans l'estimation du taux d'erreur ⁽⁸⁾.

Les projets inéligibles représentent plus d'un tiers du taux estimatif d'erreur

4.28. Par ailleurs, la Cour a relevé des projets entièrement inéligibles dans 3 % des 243 opérations auditées. Ces erreurs représentent 14 % de la totalité des erreurs quantifiables et 43 % environ du taux estimatif d'erreur pour ce groupe de politiques (voir exemple 4.2).

4.27. La Commission assurera le suivi de l'ensemble des erreurs signalées par la Cour. Toutefois, pour certaines erreurs qui sont de nature formelle, comme la publication tardive des avis de marché, elle ne devrait pas appliquer de corrections financières.

4.28. La Cour a relevé différents types de projets inéligibles relevant de cette catégorie. Cela indique que les autorités compétentes pour les programmes doivent faire progresser les vérifications de gestion sur les plans tant qualitatif que quantitatif afin que ces projets soient détectés dès leur sélection. La Commission assurera le suivi de ces cas avec les autorités concernées.

⁽⁸⁾ Des informations supplémentaires sur l'approche de la Cour en ce qui concerne la quantification des erreurs affectant la passation des marchés publics sont fournies à l'**annexe 1.1**, points 1.10 et 1.11.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Exemple 4.2

Projets inéligibles

- a) Projet non éligible selon les règles nationales en matière d'éligibilité: dans le cas d'un projet FEDER, des dépenses concernant un projet qui avait été approuvé et achevé dans le cadre de la période de programmation précédente (2000-2006) ont été certifiées et communiquées à la Commission au titre du PO 2007-2013. Cela n'était pas conforme aux règles nationales en matière d'éligibilité, et le projet était, dès lors, inéligible.
- b) Projet générateur de recettes, non éligible selon les conclusions d'une étude de faisabilité: dans le cas d'un projet FEDER, l'étude de faisabilité, qui faisait partie du dossier de candidature du projet, montrait que ce dernier devait générer des recettes dépassant son coût, ce qui le rendait inéligible à un cofinancement par le FEDER.
- c) Financement d'un projet pour lequel les conditions d'octroi d'aides d'État dans le cadre d'un cofinancement public n'étaient pas remplies: un projet FEDER aurait, par exemple, été réalisé même en l'absence d'un soutien de l'UE. Les conditions établies dans la réglementation de l'UE en matière d'aides d'État n'étaient donc pas satisfaites.

Plus de la moitié de l'ensemble des erreurs quantifiables est due à la déclaration de divers coûts inéligibles

4.29. La Cour a relevé divers coûts inéligibles dans 12 % des opérations contrôlées. Ces erreurs représentent 59 % de l'ensemble des erreurs quantifiables et quelque 23 % du taux estimatif d'erreur pour ce groupe de politiques (voir exemple 4.3).

4.29. La Commission s'efforce d'assurer, au travers des formations et des orientations, que les autorités de gestion des programmes connaissent bien les règles d'éligibilité et qu'elles les expliquent à tous les organismes chargés de la gestion des fonds. La Commission poursuivra ses actions de formation, qu'elle dispensera en priorité aux autorités chargées des programmes chez lesquelles des risques ont été détectés. Il convient de se reporter aux actions indiquées dans les réponses aux points 4.20 et 4.21.

Exemple 4.3

Déclaration de divers coûts inéligibles

- a) Matériel (outillage du fournisseur) installé en dehors de la zone éligible: pour un projet FEDER, la déclaration de dépenses faisait état de coûts liés à l'achat de nouveau matériel. Une partie du matériel cofinancé a été utilisée à l'étranger ou dans une région hors convergence de l'État membre concerné, ce qui n'est pas conforme aux règles d'éligibilité applicables au PO. L'organisme intermédiaire l'a remarqué, mais les dépenses ont quand même été déclarées à la Commission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) Utilisation d'un taux de cofinancement incorrect: dans le cas d'un projet FSE visant à offrir des formations aux travailleurs en chômage partiel, une société a bénéficié d'un taux de financement plus élevé, applicable aux petites et moyennes entreprises (PME), alors qu'elle n'en était pas une.
- c) Coûts excessifs imputés au projet: dans le cas d'un projet FSE concernant le marché du travail et mis en œuvre par un partenariat de plusieurs organisations, les partenaires ont déclaré des coûts de cofinancement qui dépassaient sensiblement les coûts réellement encourus.
- d) Absence d'éléments probants à l'appui des coûts déclarés: s'agissant d'un projet FSE en matière d'éducation et de formation, des coûts ont été déclarés sur la base des résultats obtenus par les participants. Cependant, pour plusieurs participants, les dossiers contrôlés ne contenaient aucun élément probant du résultat allégué.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Déficiences spécifiques affectant la mise en place des instruments relevant de l'ingénierie financière

4.30. Des instruments relevant de l'ingénierie financière (IIF) peuvent être utilisés pour apporter un soutien en procédant à des investissements de fonds propres, de prêts ou de garanties ⁽⁹⁾. Dès que leur structure juridique est définie, les fonds permettant la mise en œuvre de ces instruments perçoivent une contribution du PO. Une aide financière peut alors être fournie à des bénéficiaires finals et à des projets pour des activités relevant du champ d'application du PO. Ces instruments relevant de l'ingénierie financière ont un caractère renouvelable. Tout retour sur investissement ou sur prêt, y compris les bénéfices, est acquis au fonds pendant la durée de son existence et doit ensuite être réutilisé à des fins similaires.

4.31. Le règlement précise que les instruments d'ingénierie financière peuvent servir trois objectifs: le soutien aux PME [c'est le cas, notamment, des fonds JEREMIE (ressources européennes conjointes pour les PME et les microentreprises ou *Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*) ⁽¹⁰⁾], le développement urbain [notamment les instruments JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* ou alliance européenne d'appui aux investissements durables en zone urbaine) ⁽¹¹⁾] et la promotion de l'efficacité énergétique.

4.30. En règle générale, les versements en faveur des fonds s'effectuent conformément aux dispositions des conventions de financement. Dans ses notes d'orientation, la Commission a recommandé que les autorités de gestion procèdent prudemment et progressivement au paiement de contributions provenant de programmes opérationnels à des fonds de participation et des instruments d'ingénierie financière en suivant la stratégie d'investissement sous-jacente et/ou le plan d'activité sous-jacent (Annexe «questions et réponses» de la note COCOF II 2008 — réponse à la question 10; note COCOF III 2011 — points 2.4.5, 2.5.5, 2.5.6 et 5.3.6).

⁽⁹⁾ Article 44 du règlement (CE) n° 1083/2006.

⁽¹⁰⁾ JEREMIE est une initiative conjointe de la Commission, de la Banque européenne d'investissement (BEI) et du Fonds européen d'investissement (FEI), qui vise à améliorer l'accès des microentreprises et des petites et moyennes entreprises à d'autres sources de financement.

⁽¹¹⁾ JESSICA est une initiative mise sur pied par la Commission et la BEI pour pouvoir procéder à des investissements remboursables (sous la forme de fonds propres, de prêts ou de garanties) dans le développement urbain. Ces investissements sont effectués par l'intermédiaire des fonds de développement urbain et, si nécessaire, des fonds de participation.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.32. La Commission n'a pas d'informations précises sur le financement des instruments d'ingénierie financière. Elle estime que leur dotation totale s'élevait à quelque 8,1 milliards d'euros, et les paiements effectués en leur faveur au titre des PO 2007-2013 à 5,2 milliards d'euros fin 2010. Selon ses calculs, cela représente environ la moitié des paiements que les PO sont censés effectuer en faveur de fonds pendant la période de programmation actuelle.

4.33. En 2010, 13 des 203 paiements effectués au titre du FEDER et du FSE dans l'échantillon contrôlé étaient destinés à des fonds de mise en œuvre des instruments d'ingénierie financière. La Cour a relevé des erreurs de conformité dans sept de ces 13 opérations. La plupart de ces erreurs étaient dues au non-respect des dispositions réglementaires régissant la contribution du PO au fonds (voir exemple 4.4).

4.32. L'article 44 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil n'exige pas des États membres qu'ils fournissent à la Commission des informations précises sur les instruments d'ingénierie financière. Fin 2010, la Commission a toutefois reçu, de la part des autorités de gestion, des informations sur les paiements effectués en faveur de fonds chargés de la mise en œuvre des instruments d'ingénierie financière. Ces informations ont été transmises sur une base volontaire, afin d'évaluer les progrès réalisés par ces instruments dans le soutien aux entreprises. La Commission a l'intention de proposer une modification du règlement afin d'intégrer des dispositions appropriées en matière de communication d'informations pour le restant de la période 2007-2013.

Exemple 4.4

Erreurs concernant la conformité relatives aux instruments d'ingénierie financière

- a) Dotation excessive d'un fonds de garantie géré par un organisme financier régional: dans le cas d'un projet FEDER, la Cour a constaté que plusieurs des éléments exigés (tels qu'une stratégie et une planification en matière d'investissement, une description de la politique de sortie et des dispositions concernant la liquidation) n'étaient pas présents au moment de la signature de la convention de subvention par le gouvernement régional et par l'agence régionale assurant la mise en œuvre du fonds. Une fois la convention de subvention signée, la dernière semaine de décembre 2009, la dotation du fonds est passée de 17 millions à 233 millions d'euros (soit 14 % du budget total du PO pour l'intégralité de la période de programmation). Ce n'est qu'en juin 2010 qu'un plan d'activité a finalement été élaboré et approuvé, quoiqu'il reposât sur des hypothèses irréalistes. Une grande partie des fonds du PO engagés par l'autorité de gestion en 2007 n'avait pas été dépensée fin 2009. L'augmentation du montant affecté au fonds de garantie a permis de contourner la règle «n + 2» en vigueur à l'époque, selon laquelle les fonds inutilisés doivent être dégagés au bout de deux ans. À la mi-2011, sur une dotation totale de 233 millions d'euros, 1,5 million d'euros avaient été engagés au titre de ce fonds.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) Retards dans la mise en place d'un fonds de participation JEREMIE géré par le Fonds européen d'investissement (FEI): pour le projet FEDER en cause, un fonds de participation JEREMIE avait été mis en place au moyen d'une structure complexe au sein de laquelle trois PO et quatre ministères différents participaient à une entité ad hoc dont la gestion devait être confiée au FEI. Après la signature des conventions de financement initiales avec le FEI, en octobre 2009, les autorités de gestion concernées ont déclaré des dépenses certifiées à la Commission en décembre 2009. Ces dépenses concernaient la contribution versée au fonds de participation, au titre de deux des trois PO, sur un compte transitoire géré par le FEI. Or, les négociations portant sur l'entité ad hoc étaient toujours en cours avec l'un des ministères chargés de la gestion du troisième PO. La convention finale relative au fonds de participation entre le FEI et l'entité ad hoc n'a donc été signée que fin décembre 2010. Par conséquent, la structure établie pour mettre en œuvre l'instrument d'ingénierie financière n'était pas opérationnelle en 2010, et le transfert des fonds du compte transitoire sur celui de l'entité ad hoc n'a eu lieu qu'en 2011.
- c) Disposition irrégulière en matière de liquidation: dans le cas d'un projet FEDER, la convention signée par le ministère national et l'agence régionale chargée de la mise en œuvre du fonds JEREMIE précisait qu'en cas de liquidation du fonds, le solde du capital serait à la disposition du gouvernement régional et versé à la trésorerie de la région. Cette disposition va à l'encontre de l'obligation réglementaire selon laquelle les ressources reversées ne peuvent être utilisées qu'en faveur de petites et moyennes entreprises.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.34. Les contributions financières des PO à des fonds chargés de la mise en œuvre des instruments d'ingénierie financière pour l'ensemble d'une période sont généralement versées sous forme d'un paiement unique dès que la structure légale du fonds de participation a été établie. Les conventions de subvention peuvent prévoir d'autres mécanismes de financement. Selon le règlement, ces paiements sont certifiés et communiqués à la Commission en tant que dépenses encourues.

4.35. Les vérifications ex post de ces paiements par les autorités d'audit portent généralement sur l'exercice au cours duquel le paiement a été effectué. Fin 2010, ces contrôles n'avaient eu qu'une portée limitée, car, même dans le meilleur des cas, seules quelques opérations avaient été retenues au titre de l'aide, et les montants déboursés en faveur des bénéficiaires finals et des projets étaient peu élevés.

4.36. À moins qu'il ne soit envisagé de procéder à des vérifications spécifiques, il est peu probable que les autorités d'audit contrôlent la mise en œuvre effective des opérations relevant des instruments d'ingénierie financière avant la clôture, en 2015, de la période de programmation 2007-2013.

4.34. Pour les comptes définitifs de 2010, en se fondant sur les informations fournies par les États membres, la Commission a reclassé en charges constatées d'avance une partie des montants remboursés à ces derniers pour les instruments d'ingénierie financière (voir les réponses de la Commission au chapitre 1, points 1.33 à 1.36).

4.35. Dans leur stratégie d'audit commune, la DG REGIO et la DG EMPL ont prévu de consacrer des audits thématiques aux instruments d'ingénierie financière. Comme le précise le projet de manuel d'audit de la Commission, qui s'adresse également aux autorités d'audit des États membres, ces audits thématiques devraient porter à la fois sur la constitution du fonds et sur la mise en œuvre effective des projets relevant des instruments d'ingénierie financière.

4.36. Les autorités d'audit et la Commission peuvent procéder à des audits thématiques, notamment sur les instruments d'ingénierie financière. Comme il est indiqué dans la réponse au point 4.35, la Commission a proposé aux autorités d'audit une méthode qui prévoit notamment de tester la mise en œuvre des instruments d'ingénierie financière au travers de l'audit d'un échantillon de projets réalisés.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

EFFICACITÉ DES SYSTÈMES

4.37. S'agissant de la période de programmation 2007-2013, le rôle des autorités d'audit (AA) des États membres est essentiel pour pouvoir garantir la régularité des dépenses de cohésion, étant donné qu'il leur incombe de vérifier que les systèmes nationaux de gestion et de contrôle du programme fonctionnent efficacement et de présenter annuellement un rapport de contrôle, ainsi qu'une opinion d'audit à la Commission (point 4.12). Pour la période en cours, les États membres ont mis en place 112 AA pour le FEDER, le FC et le FSE ⁽¹²⁾.

Les travaux de la plupart des AA ayant fait l'objet d'un contrôle sont jugés partiellement efficaces

4.38. La Cour a contrôlé un échantillon de huit AA (et organismes délégués pour procéder aux audits) dans six États membres. Pour chacune de ces entités, la Cour a examiné:

- les modalités organisationnelles et la méthodologie d'audit,
- les documents de travail, pour quatre audits des systèmes au maximum,
- les documents de travail pour un échantillon comportant 30 audits d'opérations au maximum; dans huit au moins de ces cas, la Cour a procédé à un nouvel audit,
- le rapport de contrôle et l'opinion d'audit annuels relatifs à 2010, accompagnés des documents de travail correspondants.

4.39. L'*annexe 4.2* présente une synthèse des résultats de l'examen effectué par la Cour et des principales dispositions examinées. La Cour a constaté que sept des autorités d'audit sélectionnées étaient au moins partiellement efficaces pour garantir la régularité des paiements.

4.40. L'audit a permis de mettre en évidence un certain nombre de faiblesses:

- des retards dans la réalisation des audits des systèmes et des projets,
- des listes de contrôle qui ne tenaient pas suffisamment compte de tous les risques liés à la régularité des dépenses, notamment en ce qui concerne les règles régissant la passation des marchés publics et les aides d'État, les instruments d'ingénierie financière et les dispositions en matière de publicité. À la différence de l'audit des systèmes, la Commission ne donne aucune orientation spécifique concernant la portée des vérifications et l'étendue des contrôles à effectuer dans le cadre de l'audit des projets,

4.39. La Commission tient compte des constatations de la Cour aux fins de son évaluation des autorités d'audit nationales, en vue d'encourager, le cas échéant, les améliorations et de mettre en place des conditions favorables à l'audit unique dans les années à venir, conformément à l'article 73 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil.

4.40.

- La Commission a découvert, lors de son examen des autorités d'audit, que les retards dans les travaux d'audit étaient, dans certains cas, liés à des retards dans la mise en œuvre des opérations sur le terrain.
- La Commission a également constaté, à la suite de son examen approfondi des autorités d'audit et au cours des audits de systèmes, qu'il était nécessaire de renforcer, dans certains cas et pour des questions spécifiques, les listes de contrôle utilisées par les autorités d'audit nationales en vue de l'audit des opérations. À cet effet, elle a désormais communiqué sa propre liste de contrôle pour les audits des opérations, qui tient compte des listes de contrôle établies par la Cour, aux autorités d'audit des États membres.

⁽¹²⁾ Soit 81 AA pour 317 PO relevant du FEDER et du FC et 94 AA pour 117 PO relevant du FSE, 63 de ces AA étant communes aux trois fonds.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- l'application d'une méthode d'échantillonnage non conforme aux orientations convenues par la Commission et les États membres ou l'application incorrecte d'une méthode d'échantillonnage convenue,
- pour l'ensemble des AA, en réexécutant des contrôles de projets, la Cour a mis au jour des éléments qui n'avaient pas été signalés par l'AA. Pour six d'entre elles, le taux d'erreur global était par conséquent supérieur à celui qu'elles avaient communiqué dans leur rapport de contrôle annuel.

4.41. Les rapports de contrôle et les opinions d'audit annuels reposent sur les constatations des audits des opérations effectués par les AA concernant les dépenses certifiées et communiquées à la Commission l'année précédant l'exercice budgétaire de l'UE examiné par la Cour, ainsi que sur les audits des systèmes terminés pour la fin du mois de juin de ce même exercice. En outre, la Cour estime que les approches des AA en matière d'audit (y compris au sein d'un même État membre) sont à ce point divergentes que leurs résultats ne peuvent être consolidés pour parvenir à une opinion globale par Fonds au niveau de l'État membre ou de l'UE.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

En outre, depuis le début de la période de programmation, la Commission a fourni des orientations techniques détaillées, proposé des formations et organisé des réunions techniques avec les auditeurs des autorités d'audit nationales. D'autre part, les orientations sur la portée et l'étendue des audits des opérations, qui ont été diffusées dans le cadre de la période de programmation 2000-2006, sont encore valables, puisque ces audits n'ont pas fondamentalement changé entre ces deux périodes de programmation.

- La Commission souligne que sa note d'orientation technique sur l'échantillonnage fait office de recommandation pour les autorités d'audit. Elle contient des méthodes indicatives, qui ne sont pas juridiquement contraignantes et ne limitent pas la possibilité qu'ont les autorités d'audit de choisir d'autres méthodes statistiques acceptables qui seraient tout aussi valables.
- La Commission observe que les résultats des nouveaux calculs effectués par la Cour sont, dans certains cas, fortement influencés par la quantification des erreurs dans le domaine de la passation de marchés publics (voir la réponse de la Commission au point 4.26).

4.41. Le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil prévoit un délai de six mois entre la fin de la période d'audit (juin) et l'établissement du rapport annuel de contrôle et de l'avis (décembre). Dans ses orientations sur les rapports annuels de contrôle, la Commission, prenant en considération les normes internationales en matière d'audit, invite les autorités d'audit à faire état des événements ultérieurs concernant l'audit qui peuvent survenir durant cette période (soit de juillet à décembre).

La Commission tient à souligner que, compte tenu du nombre d'autorités d'audit chargées, dans les 27 États membres, de l'ensemble des programmes de cohésion (voir point 4.37), il se peut très bien que leurs méthodes d'audit varient en fonction des spécificités des différents programmes opérationnels et systèmes de gestion et de contrôle. Les dispositions réglementaires définissant les obligations en matière de travaux d'audit visent à mettre en place une situation permettant à une autorité d'audit de fournir à la Commission un avis d'audit annuel par programme ou par système, en se fondant sur des audits de systèmes et sur les résultats des audits s'appuyant sur un échantillon statistique d'opérations. Les directeurs généraux de la DG EMPL et de la DG REGIO communiquent ensuite dans leurs rapports annuels d'activités les informations concernant l'audit et la gestion, y compris celles transmises par les autorités d'audit nationales, à des niveaux appropriés d'agrégation aux fins de l'assurance annuelle de la Commission.

Dans leurs rapports annuels d'activités 2010, la DG EMPL et la DG REGIO ont décidé d'indiquer les taux d'erreur communiqués pour la première année par les États membres en ce qui concerne les dépenses de 2009 (qui concordent avec les résultats de la DAS 2009), ainsi que les avis d'audit fournis par programme.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les résultats du contrôle des AA par la Commission étaient généralement satisfaisants

4.42. La Commission a terminé le contrôle de 17 AA (pour ce qui concerne la DG Politique régionale) et de 36 AA (pour la DG Emploi, affaires sociales et inclusion). La plupart des AA ont connu des retards dans la mise en œuvre de leur stratégie d'audit 2010, ce qui, dans cinq autres cas, a empêché la Commission d'achever ses vérifications comme prévu.

4.43. Les audits de la Commission ont révélé des faiblesses semblables à celles observées par la Cour lors de son propre contrôle des AA, et la Commission a pris des mesures correctrices lorsqu'elles s'imposaient. Se fondant sur ses propres travaux, elle a conclu que les opinions d'audit des AA étaient généralement fiables.

4.44. La Cour a revu les documents de travail et les autres pièces justificatives concernant 35 de ces 53 audits des AA réalisés par la Commission. Bien que la DG Politique régionale et la DG Emploi, affaires sociales et inclusion aient établi un plan d'audit commun pour leur contrôle des AA, des différences ont été constatées quant à l'approche. Malgré ces différences, la Cour estime que globalement, la Commission a tiré les conclusions appropriées de ses contrôles.

FIABILITÉ DES PRISES DE POSITION DE LA COMMISSION

4.45. La Cour a examiné les rapports annuels d'activité 2010, ainsi que les déclarations correspondantes de la DG Politique régionale, de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion, de la DG Mobilité et transports, ainsi que de la DG Énergie.

4.42. Pour procéder au contrôle des autorités d'audit, la DG REGIO a effectué 97 missions d'audit dans 13 États membres. Ce contrôle se poursuit en 2011.

Outre le contrôle des 36 autorités d'audit mentionné par la Cour, certains audits de systèmes de la DG EMPL ont également porté sur des aspects liés aux autorités d'audit.

4.43. Dans son rapport annuel d'activités pour 2010, la DG REGIO a conclu à titre préliminaire de ses activités d'audit que, dans l'attente d'améliorations pour certaines autorités d'audit, elle pouvait se fonder pleinement, ou dans une large mesure, sur l'avis d'audit de 14 de ces autorités. Pour 3 autres autorités d'audit, des améliorations notables sont nécessaires pour que la DG REGIO puisse se fonder sur leur avis.

Les systèmes de surveillance de la DG EMPL prévoyaient des audits de systèmes pour les programmes opérationnels présentant de grands risques en combinaison avec l'examen d'un certain nombre d'autorités d'audit. Dans la plupart des cas, les résultats ont été positifs. Ces audits ont toutefois donné lieu à un certain nombre d'interruptions et de suspensions de paiements.

4.44. La Commission poursuivra son examen des autorités d'audit et, si des disparités sont constatées, elle complétera cette approche en effectuant des audits spécifiques axés sur les domaines et les programmes présentant le plus de risques.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.46. L'**annexe 4.3** présente une synthèse des résultats de l'examen des prises de position de la Commission.

4.46. La Commission estime que le rapport annuel d'activités de la DG REGIO mérite également le maintien de l'évaluation «A» octroyée par la Cour en 2009. En effet, en ce qui concerne les informations communiquées, ce rapport annuel d'activités a non seulement conservé le même niveau de transparence et de qualité qu'en 2009, mais il a aussi amélioré certains aspects (communication des montants exposés à un risque par PO).

La Commission observe que la Cour s'est assurée au cours de son audit que la portée des réserves émises par le directeur général de la DG REGIO (comme c'est le cas pour la DG EMPL) est à la mesure des problèmes constatés dans les programmes sous-jacents. La Commission estime que la quantification des réserves dans les rapports annuels d'activités des directeurs généraux n'est pas comparable à l'estimation du taux d'erreur annuel par la Cour. L'estimation du risque opérée dans les rapports annuels d'activités se rapproche d'une estimation des corrections financières potentielles pour les paiements effectués durant l'année de référence desdits rapports, à la suite des réserves exprimées par les directeurs généraux concernés et dans l'attente de toutes les procédures contradictoires que doit mener la Commission. L'estimation du montant exposé à un risque repose sur une évaluation de l'incidence financière pour les programmes opérationnels faisant l'objet de réserves, et ce, sur la base de l'analyse des directeurs généraux qui intègre, entre autres aspects, les travaux réalisés par les autorités d'audit nationales (principe du «contrôle unique»). Comme dans les précédents rapports annuels d'activités, cette quantification du risque repose sur l'évaluation de l'incidence financière des réserves exprimées sur la base du risque imputé par programme opérationnel, en prenant également en considération le filet de sécurité de 5 % prévu par les règlements (CE) n° 1260/99 (pour 2000-2006) et (CE) n° 1083/2006 (pour 2007-2013). Les règlements fixent le seuil maximal pour les paiements intermédiaires durant la période de programmation à 95 % du montant à financer au titre des programmes opérationnels. Les 5 % restants que doit verser la Commission font donc l'objet d'une décision de sa part à la clôture, ce qui limite clairement le risque financier de non-recouvrement.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

4.47. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les paiements intermédiaires et finals relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2010 pour le groupe de politiques Cohésion, énergie et transports sont affectés par un niveau significatif d'erreur.

4.48. Elle estime également que dans leur ensemble, les autorités d'audit sont partiellement efficaces pour garantir la régularité des paiements.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandations

4.49. L'*annexe 4.4* présente le résultat de l'examen, réalisé par la Cour, des progrès accomplis en matière de mise en œuvre des recommandations figurant dans les rapports annuels antérieurs (2008 et 2009). Les points suivants méritent d'être soulignés:

— depuis l'adoption de son plan d'action, en février 2008, la Commission a renforcé sa surveillance des systèmes de gestion et de contrôle nationaux pour la période de programmation 2007-2013, notamment en assurant le suivi des travaux des AA et en recourant davantage aux interruptions et aux suspensions de paiements,

— la Commission a poursuivi ses efforts pour donner des orientations aux autorités nationales chargées de la mise en œuvre des PO et pour simplifier les règles d'éligibilité applicables aux Fonds structurels.

4.50. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2010, la Cour recommande à la Commission:

— **Recommandation n° 1:** de continuer à vérifier que les conditions d'éligibilité au financement de l'UE sont respectées, notamment que les règles de l'UE et des États membres relatives à la passation de marchés publics (2009) sont correctement appliquées,

— **Recommandation n° 2:** d'encourager les autorités nationales à appliquer rigoureusement les mécanismes correcteurs avant de certifier les dépenses à la Commission (2008-2009). Lorsque des déficiences significatives affectant le fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle sont mises en évidence par les organes de l'État membre ou de l'UE, la Commission devrait faire en sorte que les versements en faveur du PO restent interrompus ou suspendus jusqu'à ce qu'une mesure correctrice ait été prise par l'État membre,

4.49.

— La Commission se félicite de l'évaluation de la Cour quant à la mise en œuvre et aux conséquences de son plan d'action 2008.

La Commission a exercé sa fonction de surveillance en 2010 en interrompant 63 délais de paiement (49 pour le FEDER et 14 pour le FSE). Elle a aussi adopté une décision de suspension pour les programmes opérationnels 2007-2013 ainsi que cinq décisions de suspension (FSE) pour les programmes opérationnels 2000-2006 lorsque des lacunes ou des irrégularités graves ont été décelées. Ces mesures sont maintenues jusqu'à ce que les États membres prennent les mesures correctrices qui s'imposent. Cette politique rigoureuse de la Commission se poursuit en 2011 avec, au 30 juin 2011, 54 interruptions de délais de paiement (40 pour le FEDER et 14 pour le FSE).

4.50.

— La Commission continue à contrôler le respect des règles d'éligibilité au travers de ses activités d'audit régulières et du suivi de l'ensemble des audits réalisés au niveau national et au niveau de l'UE. Des informations appropriées sont communiquées dans les rapports annuels d'activités des directeurs généraux de la DG REGIO et de la DG EMPL. Le cas échéant, la Commission continuera à prendre les mesures correctrices qui s'imposent.

Pour ce qui est de la passation de marchés publics, l'application correcte des directives européennes fait l'objet d'une surveillance continue de la part de la Commission. Cette dernière a communiqué aux États membres une analyse des types d'erreurs décelés par les audits de l'Union dans le domaine de la cohésion au cours des dernières années et a lancé un exercice visant à recueillir les meilleures pratiques et les solutions éventuelles des États membres pour remédier à ces erreurs et diminuer leur fréquence.

— La Commission s'est déjà engagée, dans le cadre de la résolution sur la décharge pour l'exercice 2009, à effectuer un audit spécifique axé sur les risques concernant le mécanisme correcteur dans les États membres et à continuer à suspendre ou interrompre les paiements en temps opportun, le cas échéant. Cette politique rigoureuse transparaît dans les rapports annuels d'activités 2010 des directeurs généraux de la DG REGIO et de la DG EMPL. Le passage à un système d'apurement annuel des comptes tel qu'il est envisagé pour la période de programmation postérieure à 2013 vise à améliorer encore l'assurance obtenue pour les Fonds structurels. La Commission renvoie également à ses réponses aux recommandations formulées par la Cour dans ses rapports annuels 2008 et 2009.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- **Recommandation n° 3:** de procéder, en s'appuyant sur l'expérience acquise les premières années de la période de programmation 2007-2013, à une évaluation de l'application des règles d'éligibilité nationales, afin de recenser les domaines susceptibles d'être encore simplifiés et d'éliminer les sources d'erreurs potentielles pour la période après 2013,
- **Recommandation n° 4:** de proposer une modification de la réglementation relative aux Fonds structurels pour la période de programmation actuelle, visant à ce que les États membres soient tenus de rendre compte de l'exécution financière des instruments d'ingénierie financière. La mise en œuvre des fonds devrait également faire l'objet d'un contrôle régulier de la part de la Commission,
- **Recommandation n° 5:** de donner aux AA des orientations supplémentaires pour la période de programmation actuelle, notamment en ce qui concerne l'échantillonnage, l'étendue des vérifications à entreprendre dans le cadre des audits de projets et la communication des constatations,
- **Recommandation n° 6:** de proposer l'alignement des périodes de référence des rapports de contrôle annuels sur l'exercice budgétaire de l'UE dans la réglementation relative aux Fonds structurels après 2013, ainsi que l'harmonisation des approches, de manière que les opinions d'audit des AA puissent être consolidées pour chaque Fonds aux niveaux de l'État membre et de l'UE.

— La Commission approuve la recommandation, pour autant qu'elle se concentre sur les États membres qui connaissent des problèmes récurrents concernant la mise en œuvre de leurs programmes opérationnels.

— La Commission approuve la recommandation. Elle a l'intention de proposer que la communication d'informations sur l'utilisation des instruments d'ingénierie financière dans les États membres devienne obligatoire. Le contrôle de l'exécution de ces instruments s'effectue au travers des audits thématiques, comme exposé dans la stratégie d'audit commune pour les Fonds structurels.

L'établissement par les États membres d'un rapport annuel sur l'exécution financière des instruments d'ingénierie financière pourrait être envisagé dans le règlement relatif aux Fonds structurels pour la prochaine période de programmation.

— La Commission approuve la recommandation. Elle fournit en continu aux autorités d'audit des orientations et des conseils sur un vaste éventail de questions techniques et réglementaires. Le contrôle par la Commission des autorités d'audit, qui a été entamé en 2009, a également été l'occasion de développer des actions de renforcement des capacités à l'égard des autorités d'audit nationales, comme l'expliquent en détail les rapports annuels d'activités 2010 des directeurs généraux de la DG REGIO et de la DG EMPL.

À la suite de l'analyse des rapports annuels de contrôle, des avis d'audit et des taux d'erreur communiqués par les autorités d'audit nationales à la fin de 2010, la Commission s'est engagée à fournir aux autorités d'audit des orientations complémentaires et améliorées sur les questions soulevées par la Cour. Un tel projet d'orientations, qui a déjà été discuté lors des réunions techniques organisées jusqu'à présent, sera mené à bien avant le prochain exercice concernant le rapport annuel de contrôle.

— La Commission approuve la première partie de la recommandation. La proposition de révision du règlement financier présentée par la Commission prévoit un apurement des comptes en temps utile, ce qui favorisera un alignement des périodes de référence des États membres (rapport annuel de contrôle et avis d'audit annuel), de la Commission (rapports annuels d'activités) et de la Cour (DAS/rapport annuel) sur l'exercice budgétaire correspondant (voir également la réponse de la Commission au point 4.41).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SUIVI DES RAPPORTS SPÉCIAUX ANTÉRIEURS

Suivi du rapport spécial n° 1/2006 relatif à la contribution du Fonds social européen à la lutte contre l'abandon scolaire prématuré

4.51. Dans son rapport spécial n° 1/2006, la Cour a apprécié le caractère approprié des procédures mises en place pour la période de programmation 2000-2006 en vue d'assurer l'efficacité et l'efficacité des actions cofinancées au titre du FSE et visant à combattre l'abandon scolaire prématuré. La Cour a souligné que les systèmes de gestion des États membres devaient être efficaces, efficaces et économiques, conformément à la réglementation communautaire. La Cour a recommandé, en particulier, que les autorités des États membres procèdent à une analyse des avantages économiques escomptés et veillent à ce que les fonds soient octroyés en fonction de critères objectifs et pertinents, de manière à maximiser l'incidence potentielle des ressources communautaires. La Cour a observé que des objectifs annuels chiffrés et raisonnables pour la réduction de l'abandon scolaire prématuré devraient contribuer à réaliser les objectifs fixés par le Conseil européen.

4.52. Les recommandations de la Cour ont été en partie prises en considération (voir **annexe 4.5a**). Des éléments des systèmes de gestion du FSE dans son ensemble ont été actualisés pour la période de programmation 2007-2013, ce qui a eu une incidence sur les mesures de lutte contre l'abandon scolaire prématuré. À cet égard, en particulier, le Conseil a approuvé, en juin 2011, une recommandation concernant les politiques visant à la réduction de l'abandon scolaire.

4.53. L'effet de ces mesures n'a pas encore été démontré, notamment parce que la principale mesure ciblant spécifiquement l'abandon scolaire prématuré n'a été adoptée qu'en 2011. La Cour constate qu'il n'existe encore aucun lien évident, dans les programmes opérationnels, entre, d'une part, les priorités et objectifs spécifiques liés à l'abandon scolaire prématuré et, d'autre part, le niveau de financement alloué. Même si la Commission a exprimé récemment son intention d'inclure l'analyse de la valeur ajoutée du financement de l'UE dans le champ de ses propres audits, elle ne l'a pas encore fait.

4.52. La Commission estime que les recommandations de la Cour ont été pleinement mises en œuvre, étant donné que le cadre réglementaire était déjà fixé pour 2007-2013 au moment de la publication du rapport d'audit de la Cour. Dans le contexte de la stratégie «Europe 2020», la Commission a lancé au début de 2011 un plan d'action visant à réduire le décrochage scolaire, qui comprend une proposition de recommandation du Conseil concernant les politiques de réduction de l'abandon scolaire (approuvée en juin 2011).

4.53. Les programmes opérationnels du FSE établissent un lien évident entre les priorités retenues, les objectifs à atteindre, qui sont également transposés en objectifs quantifiés au niveau des axes prioritaires, comme prévu dans le cadre réglementaire, et le niveau de financement requis pour atteindre ces objectifs. Les propositions de la Commission pour la période postérieure à 2013 seront fondées sur les dispositions en vigueur en matière de programmation et d'évaluation ex ante. Les programmes opérationnels devront respecter les dispositions réglementaires et mettre en évidence le lien entre les priorités, les objectifs et le niveau de financement.

Dans le cadre de la préparation des projets de règlement pour la prochaine période de programmation, il est envisagé de mettre davantage l'accent sur les réalisations. Une partie des ressources d'audit de la DG EMPL consacrées aux audits financiers/de conformité actuels devrait par conséquent être réorientée vers l'audit de performance.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Suivi du rapport spécial n° 10/2006 relatif aux évaluations ex post des programmes relevant des objectifs n°s 1 et 3 pour la période 1994-1999 (Fonds structurels)

4.54. Dans son rapport spécial n° 10/2006, la Cour a examiné si les évaluations ex post auxquelles la Commission a soumis les interventions financées par les Fonds structurels au cours de la période de programmation 1994-1999 avaient donné lieu à des estimations adéquates de l'incidence de ces interventions et si cette analyse avait débouché sur des recommandations utiles. L'audit a permis de détecter des faiblesses dans le processus d'évaluation, ce qui a limité l'évaluation de l'incidence des Fonds.

4.55. Dans le cadre de leurs évaluations ex post relatives à la période de programmation 2000-2006, la DG Politique régionale et la DG Emploi, affaires sociales et inclusion ont pris en considération la plupart des questions essentielles soulevées dans le rapport spécial n° 10/2006 (voir **annexe 4.5b**). Elles ont amorcé une réorientation, passant de l'approche par pays à une approche reposant sur des domaines thématiques clés, afin de pouvoir se concentrer davantage sur les questions stratégiques dans une Union à 27 États membres. L'obligation, introduite dans le cadre réglementaire 2000-2006, de procéder à des évaluations à mi-parcours aurait dû favoriser la réalisation d'évaluations ex post. Toutefois, lorsque les évaluations à mi-parcours ont été effectuées, des faiblesses importantes affectaient les systèmes de suivi dans les États membres et il était trop tôt pour évaluer l'efficacité des dépenses (voir également le rapport spécial n° 1/2007 relatif à l'exécution des processus à mi-parcours). Pour améliorer le contrôle de la qualité des évaluations ex post, les deux directions générales ont affecté des ressources mieux ciblées, défini des cahiers des charges mieux adaptés pour les modules d'évaluation et renforcé les procédures de contrôle de la qualité.

4.56. S'agissant de la période 2007-2013, les deux directions générales gagneraient à renforcer les mécanismes permettant d'améliorer la qualité des évaluations réalisées par les États membres eux-mêmes ainsi qu'à recourir à l'analyse contrefactuelle (DG Emploi, affaires sociales et inclusion) ou à étendre l'utilisation (DG Politique régionale). En ce qui concerne l'évaluation de l'efficacité des Fonds structurels, il faudrait continuer d'alimenter la base de données relative au coût unitaire des infrastructures, récemment mise en place, afin qu'elle puisse être exploitée (DG Politique régionale). Des bases de données nationales reprenant les coûts unitaires et les caractéristiques principales des projets de formation faciliteraient l'élaboration et l'approbation des projets au niveau des États membres. Un examen plus approfondi, principalement pour la politique régionale, des raisons pour lesquelles les contributions du secteur privé varient fortement d'un État membre à l'autre, ainsi que des possibilités de financement au moyen d'instruments autres que les subventions, permettrait également d'améliorer l'efficacité des Fonds structurels.

4.54. Voir la réponse de la Commission au rapport spécial n° 10/2006.

4.55. Pour la réponse de la Commission, voir le tableau figurant à l' **annexe 4.5b**.

4.56. La DG Politique régionale approuve la Cour sur la plupart des points. En ce qui concerne le soutien aux entreprises, il faudra encore obtenir des éléments nettement plus probants avant de pouvoir tirer des conclusions définitives sur les effets de levier et les mérites relatifs des subventions et d'autres instruments. L'actuel programme de travail en matière d'évaluations de la Commission et les évaluations menées par plusieurs États membres y contribueront.

La DG Emploi travaille actuellement sur des scénarios contrefactuels. Plusieurs séances d'information ont déjà été organisées lors de réunions du partenariat d'évaluation du FSE, comprenant des présentations par des États membres et un expert universitaire. Les défis à relever dans le cadre de l'application des scénarios contrefactuels à la politique de cohésion sont en cours d'examen. Les orientations de la DG Emploi sur l'évaluation du FSE pour la période 2014-2020 encourageront les États membres à réaliser des évaluations fondées sur des scénarios contrefactuels ou des groupes témoins.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Suivi du rapport spécial n° 7/2009 — la gestion de la phase de développement et de validation du programme Galileo

4.57. Dans son rapport spécial n° 7/2009, la Cour a recommandé, entre autres, à la Commission d'adapter ses ressources et ses instruments juridiques et financiers aux spécificités inhérentes au développement et à la gestion d'un programme industriel. La Cour a également recommandé à la Commission de clarifier dans les meilleurs délais les objectifs politiques du programme et de les transposer en objectifs stratégiques et opérationnels, avec une définition des besoins des utilisateurs, des paramètres techniques et du modèle commercial ⁽¹³⁾.

4.58. Les recommandations de la Cour ont été partiellement mises en œuvre par la Commission (voir **annexe 4.5c**). Celle-ci a assuré le rôle de gestionnaire du programme et a conclu des conventions de délégation formelles avec l'Agence spatiale européenne (ESA). Alors que la Commission a demandé aux États membres de clarifier les objectifs politiques du programme pour qu'ils puissent être transposés en objectifs stratégiques et opérationnels finals, aucune position commune n'a été adoptée. Bien que la Commission ait fourni une estimation des coûts des projets à moyen et long termes, les sources de financement nécessaires ne sont pas encore assurées. Sur la base des données chiffrées de la Commission, la Cour constate que les coûts des projets à moyen et long terme pourraient dépasser 20 milliards d'euros d'ici à 2030.

4.59. Avant de lancer la flotte complète de satellites opérationnels, il convient d'établir un plan faisant apparaître clairement les coûts du programme après 2013 et de déterminer les sources de financement. En ce qui concerne la structure de gouvernance et les ressources humaines, la Cour recommande que la Commission poursuive ses efforts afin de mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport spécial n° 7/2009.

4.58. La Commission est en train de mettre en œuvre ces recommandations.

Dans le cadre des travaux préparatoires du nouveau cadre financier pluriannuel, la Commission présentera une nouvelle proposition législative portant sur la poursuite de la mise en œuvre des programmes Galileo et EGNOS. Cette proposition définira notamment un cadre de gouvernance et fournira une estimation actualisée des ressources budgétaires requises.

Les objectifs politiques et stratégiques globaux des programmes GNSS, qui ont été définis dans le règlement (CE) n° 683/2008 ⁽²⁾, sont progressivement transposés en objectifs opérationnels (service public réglementé, service de sauvegarde de la vie, service de recherche et de sauvetage et service commercial), compte tenu de la complexité technique de l'initiative.

Une extrapolation du budget des programmes, si le soutien financier public futur n'est pas connu, ne fournit pas une image globale adéquate permettant de tirer des conclusions quant aux coûts financiers nets totaux.

4.59. La Commission est en train d'élaborer une évaluation d'impact qui recense les options techniques pour la poursuite de la mise en œuvre et l'exploitation des programmes GNSS européens et qui détermine leurs coûts et leurs avantages directs et indirects.

⁽¹³⁾ Compte tenu de l'état d'avancement du programme, les recommandations 2 b), 3, 4 c), 4 d) et 5 ne figurent pas dans le présent suivi.

⁽²⁾ Règlement (CE) n° 683/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 relatif à la poursuite de la mise en œuvre des programmes européens de radionavigation par satellite (EGNOS et Galileo).

ANNEXE 4.1

RÉSULTATS DES TESTS DES OPÉRATIONS POUR LE GROUPE DE POLITIQUES COHÉSION, ÉNERGIE ET TRANSPORT

2010							2009	2008	2007
Emploi et affaires sociales		Politique régionale			Énergie et transports	Total			
FSE	Autre	FEDER	FC	ISPA					

TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON

Total des opérations (dont):	60	6	143	20	6	8	243	209	189	217
Avances	0	0	0	0	0	0	0	20	9	10
Paielements intermédiaires/finals	60	6	143	20	6	8	243	189	180	207

RÉSULTATS DES TESTS ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Proportion d'opérations testées considérées comme:

Exempts d'erreur	70 % (42)	100 % (6)	47 % (67)	25 % (5)	17 % (1)	37 % (3)	51 % (124)	67 %	58 %	50 %
Affectées par une ou plusieurs erreurs	30 % (18)	0 % (0)	53 % (76)	75 % (15)	83 % (5)	63 % (5)	49 % (119)	33 %	42 %	50 %

Analyse des opérations affectées par une erreur

Analyse par type de dépenses

Avances	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	3 %	0 %	1 %
Paielements intermédiaires/finals	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	97 %	100 %	99 %

Analyse selon le type d'erreur

Erreurs non quantifiables	39 % (7)	0 % (0)	55 % (42)	93 % (14)	80 % (4)	20 % (1)	57 % (68)	50 %	42 %	33 %
Erreurs quantifiables	61 % (11)	0 % (0)	45 % (34)	7 % (1)	20 % (1)	80 % (4)	43 % (51)	50 %	58 %	67 %
Éligibilité	91 % (10)	0 % (0)	100 % (34)	100 % (1)	100 % (1)	75 % (3)	96 % (49)	69 %	89 %	78 %
Réalité des opérations	9 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	0 %	0 %	12 %
Précision	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	25 % (1)	2 % (1)	31 %	11 %	10 %

ESTIMATION DE L'INCIDENCE DES ERREURS QUANTIFIABLES

Taux d'erreur le plus probable:

7,7 %

Limite inférieure du taux d'erreur

4,7 %

Limite supérieure du taux d'erreur

10,7 %

⁽¹⁾ Pour donner une meilleure idée des domaines présentant des profils de risque différents au sein d'un même groupe de politiques, l'échantillon a été divisé en segments.⁽²⁾ Les nombres entre parenthèses représentent les nombres réels d'opérations.

s.o.: sans objet.

RÉSULTATS DE L'EXAMEN DES SYSTÈMES POUR LE GROUPE DE POLITIQUES COHÉSION, ÉNERGIE ET TRANSPORTS

Évaluation d'une sélection de systèmes de contrôle et de surveillance: Autorités d'audit (AA) — conformité avec les principales dispositions réglementaires et efficacité pour garantir la régularité des opérations

Principales exigences examinées par la Cour		Autorité d'audit FEDER/FSE – France	Autorité d'audit FEDER/FSE – Royaume-Uni/ Irlande du Nord	Autorité d'audit FEDER/FSE – Italie (Sardaigne)	Autorité d'audit FEDER/FC – Pologne	Autorité d'audit FEDER/FC – Espagne (Andalousie et Valence)	Autorité d'audit FSE – Pologne	Autorité d'audit FSE – Espagne (Andalousie)	Autorité d'audit FSE – Allemagne (Bund)
Aspects généraux	Les systèmes de gestion et de contrôle mis en place pour le programme opérationnel prévoient une définition, une attribution et une séparation appropriées des fonctions au sein des AA, ainsi qu'entre celles-ci et d'autres organes de gestion et de contrôle compétents.	Conformes	Conformes	Partielle- ment conformes	Conformes	Conformes	Conformes	Partielle- ment conformes	Partiellement conformes
Portée du manuel d'audit	Existence d'un manuel d'audit (tant pour les audits des systèmes que pour les audits des opérations) conforme aux normes d'audit internationalement reconnues et décrivant clairement les procédures d'audit.	Conformes	Partielle- ment conformes	Conformes	Conformes	Conformes	Conformes	Conformes	Conformes
Méthodologie de l'audit des systèmes	Les travaux d'audit réalisés par les AA pour apprécier le bon fonctionnement du système de gestion et de contrôle s'appuient sur une liste de contrôle comportant des questions destinées à vérifier la conformité avec les principales dispositions des règlements applicables (en particulier pour les autorités de gestion, les organismes intermédiaires et les autorités de certification) ainsi que des critères d'évaluation appropriés pour chacune de ces dispositions principales.	Conformes	Conformes	Conformes	Conformes	Conformes	Conformes	Conformes	Conformes
Revue des audits des systèmes	Le plan d'audit des AA a été mis en œuvre conformément à la stratégie d'audit approuvée pour la période, les audits des systèmes ont été réalisés conformément à la méthodologie établie par les AA et toutes les phases des audits des systèmes ont été dûment documentées.	Efficaces	Partielle- ment effi- caces	Partielle- ment effi- caces	Efficaces	Efficaces	Efficaces	Efficaces	Efficaces
Méthodologie d'échantillonnage pour les audits des opérations	Une méthodologie d'échantillonnage appropriée a été définie pour les audits des opérations afin de prélever l'échantillon d'opérations à contrôler pour la période considérée.	Partielle- ment conformes	Conformes	Partielle- ment conformes	Conformes	Conformes	Conformes	Partielle- ment conformes	Partiellement conformes

Principales exigences examinées par la Cour		Autorité d'audit FEDER/FSE – France	Autorité d'audit FEDER/FSE – Royaume-Uni/ Irlande du Nord	Autorité d'audit FEDER/FSE – Italie (Sardaigne)	Autorité d'audit FEDER/FC – Pologne	Autorité d'audit FEDER/FC – Espagne (Andalousie et Valence)	Autorité d'audit FSE – Pologne	Autorité d'audit FSE – Espagne (Andalousie)	Autorité d'audit FSE – Allemagne (Bund)
Prélèvement d'un échantillon pour les audits des opérations	La méthodologie d'échantillonnage pour les audits des opérations a été utilisée conformément aux modalités précisées pour prélever l'échantillon d'opérations à contrôler pour la période considérée.	Efficaces	Efficaces	Inefficaces	Efficaces	Efficaces	Efficaces	Efficaces	Partiellement efficaces
Méthodologie de l'audit des opérations	Les travaux d'audit effectués pour vérifier la régularité des opérations s'appuient sur une liste de contrôle qui comporte des questions destinées à vérifier la conformité avec les dispositions du règlement applicable, avec une précision suffisante pour permettre la prise en compte des risques associés.	Partiellement conformes	Partiellement conformes	Partiellement conformes	Partiellement conformes	Partiellement conformes	Conformes	Conformes	Partiellement conformes
Revue des audits des opérations	Les audits des opérations ont été mis en œuvre sur la base de l'échantillon sélectionné pour la période considérée, réalisés suivant la méthodologie établie par les AA, et toutes les phases des audits des opérations ont été dûment documentées.	Efficaces	Partiellement efficaces	Inefficaces	Efficaces	Partiellement efficaces	Efficaces	Efficaces	Efficaces
Réexécution des audits des opérations	La réexécution, par la Cour, des audits des opérations réalisés par les AA a donné lieu à des constatations similaires à celles que les AA ont communiquées à la Commission.	Efficaces	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces	Efficaces	Partiellement efficaces	Efficaces	Efficaces	Partiellement efficaces
Rapport de contrôle et opinion d'audit annuels	Le rapport de contrôle et l'opinion d'audit annuels ont été établis conformément aux exigences réglementaires et aux orientations convenues entre la Commission et les États membres, et ils correspondent aux résultats des audits des systèmes et des audits des opérations effectués par les AA.	Conformes	Partiellement conformes	Partiellement conformes	Conformes	Conformes	Conformes	Partiellement conformes	Partiellement conformes
Évaluation globale		Efficaces	Partiellement efficaces	Inefficaces	Efficaces	Partiellement efficaces	Efficaces	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces

RÉSULTATS DE L'EXAMEN DES PRISES DE POSITION DE LA COMMISSION POUR LE GROUPE DE POLITIQUES COHÉSION, ÉNERGIE ET TRANSPORTS

Principales DG concernées	Nature de la déclaration formulée par le directeur général (*)	Réserves émises	Observations de la Cour	Évaluation globale de la fiabilité	
				2010	2009
REGIO	avec réserve	Réserve concernant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes liées aux déclarations de coûts relevant du FEDER et du FC dans plusieurs États membres, formulée à la suite de la constatation de déficiences affectant des éléments essentiels des systèmes de gestion et de contrôle des deux fonds, qui n'ont pas fait l'objet de suffisamment de contrôles et de mesures correctrices de la part des autorités nationales. Pour la période 2000-2006, la réserve concerne 21 PO dans six États membres (hormis Interreg) et deux projets relevant du FC dans deux États membres; elle porte sur 679,4 millions d'euros, soit 15,8 % des paiements intermédiaires de l'exercice. En ce qui concerne la présente période de programmation, la contribution de l'UE exposée à un risque est estimée entre 32,5 et 68,8 millions d'euros, c'est-à-dire entre 0,8 % et 1,5 % des paiements intermédiaires de l'exercice (4 297,3 millions). Pour la période 2007-2013, la réserve concerne 69 PO dans dix États membres et 11 PO relevant de la coopération territoriale européenne. Elle porte sur 3 417,1 millions d'euros, soit 13,4 % des paiements intermédiaires de l'exercice. En ce qui concerne la présente période de programmation, la contribution de l'UE exposée à un risque est estimée entre 203,7 et 423,9 millions d'euros, c'est-à-dire entre 0,8 % et 1,6 % des paiements intermédiaires de l'exercice (25 527,8 millions d'euros).	La Cour estime que le rapport annuel d'activité et la déclaration du directeur général ont été établis dans l'ensemble conformément aux lignes directrices de la Commission applicables en la matière. La Cour reconnaît que la DG REGIO a fourni plus d'informations qu'en 2009 en ce qui concerne la communication, par PO, des montants exposés à un risque. Cependant la Cour constate que son propre taux d'erreur est considérablement plus élevé que les réserves quantifiées par le directeur général. La DG REGIO a émis des réserves dont l'incidence était quantifiable pour les deux périodes de programmation. La quantification repose sur l'hypothèse selon laquelle, lorsque l'estimation du montant exposé à un risque est inférieure à la retenue de 5 % sur les paiements, appliquée à tout programme opérationnel, les contrôles en place portant sur la clôture des PO atténueraient dûment le risque. La Cour estime que cette approche peut conduire à une sous-estimation des montants exposés à un risque. Enfin, le montant déclaré des corrections financières effectuées en 2010 s'élevait à 2 823 millions d'euros. Toutefois, s'agissant plus particulièrement de la clôture des PO de la période 2000-2006, les procédures de contrôle et de validation n'étaient pas toutes achevées à la fin de l'exercice. De fait, dans la note 6 des comptes 2010 de la Commission, seuls 563 millions d'euros figuraient comme ayant été exécutés (voir également l'<i>annexe 1.2</i>, point 3).	B	A

Principales DG concernées	Nature de la déclaration formulée par le directeur général (*)	Réserves émises	Observations de la Cour	Évaluation globale de la fiabilité	
				2010	2009
EMPL	avec réserve	Réserve concernant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes liées aux déclarations de coûts pour des PO spécifiques relevant du FSE dans plusieurs États membres, formulée à la suite de la constatation de déficiences affectant des éléments essentiels des systèmes de gestion et de contrôle des PO, qui n'ont pas fait l'objet de suffisamment de contrôles et de mesures correctrices de la part des autorités nationales. Pour la période 2000-2006, la réserve concerne treize PO dans quatre États membres; elle porte sur 0,4 million d'euros, soit 0,14 % des paiements intermédiaires de l'exercice. Pour la période 2007-2013, la réserve concerne trente PO dans neuf États membres; elle porte sur 71,6 millions d'euros, soit 1,13 % des paiements intermédiaires de l'exercice.	La Cour estime que le rapport annuel d'activité et la déclaration du directeur général ont été établis, dans l'ensemble, conformément aux lignes directrices de la Commission applicables en la matière. La Cour reconnaît que la DG EMPL a fourni plus d'informations qu'en 2009 en ce qui concerne la communication, par programme opérationnel, des montants exposés à un risque. La DG EMPL a émis des réserves dont l'incidence était quantifiable pour les deux périodes. La quantification repose sur l'hypothèse selon laquelle lorsque l'estimation du montant exposé à un risque est inférieure à la retenue de 5 % sur les paiements appliquée à tout programme opérationnel, les contrôles en place portant sur la clôture des PO atténuerait dûment le risque. La Cour estime que cette approche pourrait conduire à une sous-estimation des montants exposés à un risque.	A	A
MOVE	avec réserve	Réserve concernant le taux d'erreur résiduel affectant l'exactitude des déclarations de coûts dans des marchés relevant du sixième programme-cadre de recherche (6^e PC): le taux d'erreur résiduel observé lors des contrôles ex post est supérieur à celui de l'objectif de contrôle (2 %). Le taux d'erreur résiduel de 4,42 % correspond à un montant de 1,15 million d'euros susceptible d'être exposé à un risque, soit 1,95 % des paiements du 6^e PC et 0,5 % du total des paiements effectués par la DG MOVE en 2010.	La Cour estime que le rapport annuel d'activité et la déclaration du directeur général ont été établis conformément aux lignes directrices de la Commission applicables en la matière.	A	A ⁽¹⁾
ENER	avec réserve	Réserve concernant le taux d'erreur résiduel affectant l'exactitude des déclarations de coûts dans des marchés relevant du sixième programme-cadre de recherche (6^e PC): le taux d'erreur résiduel observé lors des contrôles ex post est supérieur à celui de l'objectif de contrôle (2 %). Le taux d'erreur résiduel de 4,42 % correspond à un montant de 1,7 million d'euros susceptible d'être exposé à un risque, soit 1,12 % des paiements du 6^e PC et 0,15 % du total des paiements effectués par la DG ENER en 2010.	La Cour estime que le rapport annuel d'activité et la déclaration du directeur général ont été établis conformément aux lignes directrices de la Commission applicables en la matière.	A	

⁽¹⁾ L'annexe 5.3 du rapport annuel relatif à l'exercice 2009 présentait les résultats de l'examen du rapport annuel d'activité de la DG TREN. La DG TREN a été scindée en février 2010 et remplacée par la DG MOVE et la DG ENER.

(*) 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.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LE GROUPE DE POLITIQUES COHÉSION, ÉNERGIE ET TRANSPORTS

Année	Recommandation de la Cour	Progrès accomplis	Réponse de la Commission	Analyse de la Cour
Cohésion:				
2009	La Commission devrait contrôler la conformité avec les conditions d'éligibilité à l'octroi d'un financement de l'UE, notamment la bonne application des règles relatives à la passation de marchés publics au niveau de l'UE et des États membres (voir rapport annuel 2009, point 4.38).	Les audits relatifs à l'application des règles de passation de marchés publics sont effectués actuellement dans le cadre d'une enquête spécifique portant sur les projets du Fonds de cohésion pour la période 2000-2006 et d'une enquête concernant les PO de la période 2007-2013. La Commission a également diffusé des orientations et organisé des formations destinées aux autorités de gestion et d'audit des États membres (par exemple, des séminaires de formation pour formateurs ou des séances de formation bilatérales à l'intention des autorités de gestion et d'audit). En janvier 2011, la Commission a publié un livre vert sur la modernisation de la politique de l'UE en matière de marchés publics [COM(2011) 15 final]. L'évaluation, par la Commission, du cadre législatif de la passation de marchés publics au niveau de l'UE devrait être achevée en 2011.	La Commission estime que cette recommandation a été mise en œuvre au travers des différentes actions en cours, telles que décrites par la Cour. Voir la réponse de la Commission au point 4.50, Recommandation n° 1. Voir également les réponses de la Commission aux points 4.20, 4.21 et 4.29 concernant l'organisation de formations et la fourniture d'orientations.	La Cour estime que la recommandation est mise en œuvre en ce qui concerne les orientations et les formations, pour autant que la Commission poursuive sa politique actuelle. La Cour assurera le suivi des mesures spécifiques relatives à la passation de marchés publics [voir également l'avis n° 4/2011 ⁽¹⁾]
Cohésion:				
2008	La Commission devrait s'assurer, par la surveillance qu'elle exerce, que les systèmes de gestion et de contrôle nationaux fonctionnent de manière efficace [voir rapport annuel 2008, point 6.37, sous a) et c), et rapport annuel 2009, point 4.37, sous c)].	Sous réserve des dispositions générales prévues dans les règlements relatifs aux Fonds structurels, les règles d'éligibilité sont précisées au niveau national et, dans certains cas, à celui des PO. La Commission a examiné les changements apportés à ces règles par les États membres en 2010. La Commission a contrôlé, en 2010, les autorités d'audit en ce qui concerne les PO de la période 2007-2013 et a continué d'effectuer des audits spécifiques des systèmes et des projets. Les rapports annuels d'activité 2010 présentent une évaluation approfondie pour chaque PO de la période 2007-2013, fondée principalement sur les informations figurant dans les rapports de contrôle établis annuellement par les AA et sur les travaux d'audit réalisés par la Commission.	La Commission estime que cette recommandation a été mise en œuvre (voir la réponse de la Commission au point 4.50, Recommandation n° 2). Voir également les réponses de la Commission aux points 4.42, 4.43 et 4.44 concernant son contrôle des autorités d'audit. La DG REGIO et la DG EMPL considèrent qu'elles ont assuré un suivi approprié de l'ensemble des réserves émises pour les programmes 2007-2013 dans leurs rapports annuels d'activités respectifs.	La Cour estime que la recommandation est mise en œuvre, pour autant que la Commission poursuive sa politique actuelle.

Année	Recommandation de la Cour	Progrès accomplis	Réponse de la Commission	Analyse de la Cour
Cohésion:				
2008	La Commission devrait encourager les autorités nationales à appliquer rigoureusement les mécanismes correcteurs avant de certifier les dépenses à la Commission. [Voir rapport annuel 2008, point 6.37, sous b) et d), et rapport annuel 2009, point 4.37, sous a) et b)].	La Commission a eu davantage recours à la disposition prévue dans la réglementation relative aux Fonds structurels 2007-2013 pour interrompre ou suspendre des paiements lorsqu'un rapport d'audit fait état d'éléments probants laissant supposer des déficiences importantes (ou des irrégularités non encore corrigées). Cette attitude doit inciter davantage les États membres à prendre toutes les mesures correctrices nécessaires en temps opportun. La Commission a également apporté des changements au niveau de la notification, par les États membres, des recouvrements et des retraits relevant des programmes 2007-2013 [annexe XI du règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission]. Des informations précises sur les interruptions et les suspensions de paiement figurent dans le rapport annuel d'activité 2010 de la DG REGIO et dans celui de la DG EMPL.	<i>La Commission estime que cette recommandation a été mise en œuvre (voir la réponse de la Commission au point 4.50, Recommandation n° 2).</i>	La Cour estime que la recommandation est mise en œuvre, pour autant que la Commission poursuive sa politique actuelle.

(1) Avis n° 4/2011 sur le livre vert de la Commission relatif à la modernisation de la politique en matière de marchés publics (JO C 195 du 2.7.2011, p. 1).

SUIVI DU RAPPORT SPECIAL N° 1/2006 ANALYSE DES MESURES PRISES POUR DONNER SUITE AUX RECOMMANDATIONS DE LA COUR

Recommandations initiales	Évaluation globale des mesures prises	Faiblesses restantes ou supplémentaires	Réponses de la Commission
— La Commission devrait, le cas échéant, formuler des orientations appropriées à l'intention des États membres afin de garantir l'utilisation efficiente, efficace et économique des fonds communautaires. — Les États membres, en coopération avec la Commission, devraient établir ou renforcer les procédures existantes dans le cadre des mesures cofinancées pour la sélection des projets afin d'identifier et de cibler les jeunes qui sont les plus exposés au risque d'abandon scolaire prématuré.	La majeure partie de ces recommandations a été mise en œuvre, bien qu'elle l'ait été plusieurs années après la publication du rapport de la Cour. En juin 2011, le Conseil a adopté une recommandation concernant les politiques de réduction de l'abandon scolaire, dont le but est d'aider les décideurs politiques, dans les États membres, à comprendre le phénomène et les facteurs qui y contribuent. Des orientations générales concernant les Fonds structurels sont également fournies aux États membres.	La principale mesure correctrice ciblant spécifiquement l'abandon scolaire prématuré, adoptée par le Conseil en 2011 seulement, n'a encore produit aucun effet significatif.	Dans le contexte de la stratégie «Europe 2020», la Commission a lancé au début de 2011 un plan d'action visant à réduire le décrochage scolaire, qui comprend une proposition de recommandation du Conseil (approuvée en juin 2011) concernant les politiques de réduction de l'abandon scolaire. Cette recommandation contient des lignes directrices en vue d'aider les États membres à élaborer des politiques globales, s'appuyant sur des éléments concrets, pour réduire le décrochage scolaire. Les travaux relatifs au plan d'action ont en fait commencé dès 2006, avec la mise sur pied du groupement sur «l'accès et l'inclusion sociale dans l'éducation et la formation tout au long de la vie» et la définition du programme de travail de celui-ci. Le plan d'action adopté par la Commission en 2011 est fondé sur les travaux de ce groupement et sur plusieurs études comparatives sur l'abandon scolaire prématuré en Europe (qui ont été menées entre 2006 et 2009).
— La Commission devrait vérifier si les systèmes de gestion des États membres respectent les principes d'économie, d'efficacité et d'efficacité, conformément à la réglementation communautaire.	Cette recommandation n'a pas encore été mise en œuvre. Pour la prochaine période de programmation, la Commission pense procéder également à une analyse de la valeur ajoutée du financement de l'UE dans le cadre de ses audits. ⁽¹⁾	La Commission n'a pas encore élargi le champ de son activité d'audit de manière à analyser également la valeur ajoutée du financement de l'UE.	Dans le cadre de la préparation des projets de règlements pour la prochaine période de programmation, il est envisagé de mettre davantage l'accent sur les réalisations, étant donné que les mécanismes de financement visent, dans une large mesure, à récompenser les réalisations/résultats plutôt que les ressources mises en œuvre. Une partie des ressources d'audit de la Commission consacrées aux audits financiers/de conformité actuels devrait par conséquent être réorientée vers l'audit de performance.
— Les États membres, en coopération avec la Commission, devraient procéder à une analyse des avantages économiques escomptés, qui comprendrait une justification documentée et argumentée du niveau de financement attribué et des domaines d'activités considérés comme prioritaires. — Ils devraient veiller à ce que les ressources soient octroyées en fonction de critères objectifs et pertinents, de manière à maximiser l'incidence potentielle des fonds.	Cette recommandation n'a été mise en œuvre que dans la mesure où la Commission a émis une déclaration de principe. Les dispositions générales relatives à la programmation et à l'évaluation ex ante pour 2007-2013 suivent en principe la recommandation de la Cour. Cette question a également été abordée dans le cadre du récent réexamen du budget. Cependant, il n'existe encore aucun lien évident, dans les programmes opérationnels, entre, d'une part, les priorités et objectifs spécifiques liés à l'abandon scolaire prématuré et, d'autre part, le niveau de financement alloué.	La question demeure pertinente pour le prochain cadre financier.	Les programmes opérationnels du FSE établissent un lien évident entre les priorités retenues, les objectifs à atteindre, qui sont également transposés en objectifs quantifiés au niveau des axes prioritaires, comme prévu dans le cadre réglementaire, et le niveau de financement requis pour atteindre ces objectifs.

Recommandations initiales	Évaluation globale des mesures prises	Faiblesses restantes ou supplémentaires	Réponses de la Commission
— Les États membres, en coopération avec la Commission, devraient établir des objectifs annuels raisonnables en faveur de la réduction de l'abandon scolaire prématuré afin d'atteindre les objectifs présentés dans la stratégie de Lisbonne.	Cette recommandation a été en grande partie mise en œuvre. Dans le cadre de la stratégie Europe 2020, quatre ans après la publication du rapport spécial, les États membres sont convenus de fixer des objectifs nationaux tenant compte de leur situation de départ et des particularités nationales.	Un État membre n'a pas défini son objectif spécifique.	Les travaux préparatoires de la période de programmation postérieure à 2013 constituaient la première occasion pour la Commission de mettre en œuvre cette recommandation. Dans le contexte de la stratégie «Europe 2020», la définition d'objectifs nationaux est le fruit d'un dialogue avec la Commission européenne, afin de s'assurer qu'ils sont cohérents avec les principaux objectifs de l'Union. Chaque pays fixe ses objectifs nationaux dans son programme de réforme national, qui doit être communiqué chaque année en avril. Tous les États membres, à l'exception du Royaume-Uni, ont fixé des objectifs nationaux en matière de décrochage scolaire dans les programmes de réforme nationaux 2011 présentés à la Commission en avril/mai 2011.
— Les États membres, en coopération avec la Commission, devraient encourager l'échange d'informations et les meilleures pratiques entre toutes les organisations locales et nationales chargées de lutter contre l'abandon scolaire prématuré, dans la mesure où ils sont autorisés par la loi.	Cette recommandation a été mise en œuvre. Dans le cadre de la méthode ouverte de coordination, un groupe d'experts nationaux spécialisés dans l'accès à l'éducation et l'inclusion sociale a été constitué dans le cadre du programme de travail «Éducation et formation 2010», adopté en 2003. Depuis 2006, ce groupe a organisé des activités d'apprentissage en équipe dans différents États membres. La Commission a proposé récemment de mettre en place un nouveau groupe de travail thématique sur l'abandon scolaire prématuré.	Le nouveau groupe thématique sur l'abandon scolaire prématuré doit encore être constitué.	En vertu de la méthode ouverte de coordination, un groupement d'experts des États membres spécialisés dans l'accès à l'éducation et l'inclusion sociale a été mis sur pied dans le cadre du programme de travail «Éducation et formation 2010», adopté par le Conseil en 2003. La Commission constituera un groupe d'experts au niveau européen (dans le contexte de la stratégie «Europe 2020»), qui poursuivra les travaux de l'ancien groupement sur «l'accès et l'inclusion sociale dans l'éducation et la formation tout au long de la vie», en se concentrant sur l'abandon scolaire prématuré et en continuant la mise au point des documents d'orientation existants.
— Les États membres, en coopération avec la Commission, devraient œuvrer activement en faveur de l'utilisation novatrice des fonds du FSE pour s'attaquer aux causes de l'abandon scolaire prématuré.	Cette recommandation a été mise en œuvre. Depuis la publication du rapport spécial, les États membres ont organisé des conférences sur l'intégration des jeunes dans le marché du travail, y compris l'abandon scolaire prématuré, au cours desquelles de nouveaux modèles ont été présentés.	La Commission devrait continuer à encourager les mesures en faveur de l'utilisation novatrice des fonds du FSE.	La Commission poursuit ses activités en vue de promouvoir l'utilisation novatrice du FSE.

(¹) Cette orientation se retrouve dans la communication relative au réexamen du budget de l'UE [COM(2010) 700], ainsi que dans le cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale.

SUIVI DU RAPPORT SPECIAL N° 10/2006: ANALYSE DES MESURES PRISES POUR DONNER SUITE AUX RECOMMANDATIONS DE LA COUR

Recommandations initiales (points 119 à 123 du rapport spécial)	Évaluation globale des mesures prises (évaluations ex post 2000-2006)	Faiblesses restantes ou supplémentaires (prochaines évaluations ex post 2007-2013)	Réponse de la Commission
Recommandation 1 Il conviendrait de revoir le champ, les procédures et l'approche qui sous-tendent les évaluations ex post, et ce assez rapidement, c'est-à-dire avant l'établissement de la prochaine série de contrats relatifs aux évaluations ex post [...].	Les deux directions générales sont passées d'une approche centrée sur l'analyse des États membres à une approche fondée sur des domaines thématiques importants permettant, dans une Union à vingt-sept États membres, de se concentrer davantage sur les questions stratégiques. En ce qui concerne la DG EMPL, l'analyse est résumée sur la base de questions évaluatives clés.	L'analyse de la DG REGIO devrait être résumée en fonction des questions présentant un intérêt stratégique pour les parties prenantes. L'énergie devrait faire partie des thèmes. Il conviendrait de prendre en considération les objectifs d'Europe 2020.	<i>L'évaluation ex post 2000-2006 comprend un rapport de synthèse qui rassemble les constatations essentielles issues des nombreuses évaluations effectuées dans le cadre de l'exercice ex post.</i> <i>Les caractéristiques fondamentales de la période de programmation actuelle seront prises en compte pour une évaluation ex post future. La DG REGIO rappelle que la stratégie «Europe 2020» n'a été adoptée qu'en 2010, soit plusieurs années après l'approbation par la Commission des programmes actuels. La question de l'énergie renouvelable a été prise en compte dans le cadre de récents travaux menés par la DG REGIO.</i>
Recommandation 2 Pour améliorer le processus d'évaluation, de meilleures procédures de contrôle de la qualité doivent être mises en place et réellement appliquées par la Commission [...]. Ces procédures devraient garantir que: a) des données pertinentes et fiables sont régulièrement collectées et qu'elles sont disponibles à chaque étape du processus d'évaluation; b) les cahiers des charges sont adaptés et prévoient l'application de méthodes appropriées par les contractants; c) les ressources et le temps impartis pour les évaluations sont adéquats; d) le suivi et la supervision effectués par la Commission sont appropriés et permettent ainsi d'assurer globalement la qualité du processus.	Une série de mesures visant les entités qui réalisent les évaluations ex post ont été prises. Les deux directions générales ont intégré des dispositions majeures concernant l'évaluation dans les cahiers des charges 2000-2006. Les deux directions générales ont affecté des ressources appropriées à l'évaluation ex post. Les deux directions générales ont renforcé le contrôle de la qualité en diffusant des notes explicatives, en affectant davantage de ressources, en mettant en place des groupes d'experts indépendants et en organisant régulièrement des réunions du groupe de pilotage.	Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer la disponibilité, la pertinence et la fiabilité des informations relatives à la performance des projets.	a) La DG REGIO approuve l'évaluation. Des améliorations ont déjà été apportées aux données au cours de la période de programmation 2007-2013: les États membres sont tenus de fournir des données sur les participants selon une liste de caractéristiques harmonisées (par exemple, statut professionnel, personnes défavorisées, éducation).

Recommandations initiales (points 119 à 123 du rapport spécial)	Évaluation globale des mesures prises (évaluations ex post 2000-2006)	Faiblesses restantes ou supplémentaires (prochaines évaluations ex post 2007-2013)	Réponse de la Commission
Recommandation 3 Il convient d'accorder une attention particulière au choix des techniques appropriées pour évaluer et mesurer l'impact économique [...].	La DG REGIO a utilisé deux modèles macroéconomiques et introduit l'analyse contrefactuelle comme méthode d'évaluation de l'incidence ⁽¹⁾.	La pratique actuelle, qui consiste à recourir à des modèles macroéconomiques se fondant sur la croissance du PIB pour déterminer dans quelle mesure la politique de cohésion a été un succès, devrait être complétée par l'utilisation d'indicateurs de type social et environnemental. La DG REGIO devrait avoir davantage recours à l'analyse contrefactuelle, et la DG EMPL devrait introduire cette méthode. La Commission devrait encourager son utilisation par les États membres.	La DG REGIO reconnaît que les modèles macroéconomiques continueront à jouer un rôle important dans la compréhension des effets de la politique de cohésion. Elle cherche à déterminer quels modèles sont les plus appropriés pour refléter l'éventail de ses objectifs politiques. La DG REGIO convient qu'il y a lieu d'augmenter encore le recours à l'analyse contrefactuelle. La DG EMPL mène actuellement des travaux sur les scénarios contrefactuels (voir la réponse au point 4.56).
Recommandation 4 Il convient d'accorder une plus grande importance à l'établissement de corrélations entre les évaluations ex post et les études thématiques et d'assurer que les résultats soient cohérents entre eux.	Voir recommandation 1.	Voir recommandation 1.	
Recommandation 5 Plusieurs recommandations, susceptibles d'être utiles pour de futures évaluations, en particulier pour les régions relevant de l'objectif n° 1, peuvent être formulées: a) il importe de s'intéresser tout particulièrement aux raisons pour lesquelles les contributions du secteur privé aux projets mis en œuvre dans le cadre des Fonds structurels varient fortement d'un État membre à l'autre [...]; b) un autre aspect intéressant à explorer est la question de savoir s'il serait opportun de faire évoluer le système de dépenses liées à des subventions vers des mesures d'ingénierie financière [...], qui pourraient s'avérer plus durables et plus efficaces à long terme; c) une plus grande attention doit être accordée au calcul des coûts unitaires et à l'étalonnage pour les différents types de projets;	Cette question concerne essentiellement la politique régionale. La DG REGIO a procédé à une évaluation de l'incidence des Fonds structurels sur les dépenses du secteur privé, limitée toutefois aux investissements en matière de recherche et de développement. Au cours de la période 2007-2013, l'accent a été mis sur les techniques d'ingénierie financière dans le domaine du capital-risque, des prêts et des prêts bonifiés ainsi que dans celui de la régénération urbaine. La DG REGIO a établi une base de données des coûts unitaires des infrastructures, mais elle n'est pas encore utilisée.	La DG REGIO devrait continuer à étudier comment stimuler les investissements du secteur privé. La Commission devrait continuer à explorer les possibilités de financement au moyen d'instruments autres que les subventions. La DG REGIO devrait compléter la base de données des coûts unitaires. La DG EMPL devrait inciter les États membres à établir des bases de données sur les coûts unitaires et les caractéristiques principales des projets de formation.	a) Les données empiriques disponibles sur les effets du soutien aux entreprises, à l'intérieur comme à l'extérieur de la Commission, sont encore rares. La DG REGIO poursuivra les efforts en vue d'apporter de nouvelles données probantes. b) La DG REGIO poursuivra les efforts en vue d'apporter de nouvelles données probantes (voir réponse au point précédent). c) L'évaluation ex post 2000-2006 du Fonds de cohésion enrichira la base de données actuelle d'un nombre significatif de projets.

Recommandations initiales (points 119 à 123 du rapport spécial)	Évaluation globale des mesures prises (évaluations ex post 2000-2006)	Faiblesses restantes ou supplémentaires (prochaines évaluations ex post 2007-2013)	Réponse de la Commission
d) il faut aussi porter un plus grand intérêt au processus de présentation et d'approbation du projet, comme les évaluateurs l'ont souligné; e) à l'avenir, il conviendrait d'accorder davantage d'importance, lors des évaluations ex post, aux évaluations internes réalisées par les ministères ou les autorités régionales compétents.	La DG REGIO a commandé une série de travaux sur les systèmes de gestion et de mise en œuvre, qu'elle entend prendre en considération pour la conception de la période commençant en 2014. Les évaluations à mi-parcours sont obligatoires; cependant, celles réalisées par les États membres étaient pour la plupart axées sur la conformité et non pas sur les résultats et les réalisations.	La Commission devrait demander aux États membres de réaliser des évaluations internes axées sur la performance et, à cette fin, l'échange de bonnes pratiques devrait être facilité.	e) <i>Durant l'actuelle période de programmation, l'évaluation à mi-parcours obligatoire a été remplacée par un processus continu d'évaluations axé sur les besoins. Une approche semblable est envisagée pour la période postérieure à 2013. Voir la réponse de la Commission au point 4.55.</i>

(¹) L'analyse contrefactuelle consiste à établir une comparaison entre ce qui s'est effectivement produit et ce qui serait advenu en l'absence d'intervention.

SUIVI DU RAPPORT SPECIAL N° 7/2009: ANALYSE DES MESURES PRISES POUR DONNER SUITE AUX RECOMMANDATIONS DE LA COUR

Recommandations initiales	Évaluation globale des mesures prises	Faiblesses restantes ou supplémentaires	Réponse de la Commission
Recommandation 1 Afin d'asseoir son autorité en qualité de gestionnaire de programme, la Commission devrait adapter ses ressources et ses instruments juridiques et financiers aux spécificités inhérentes au développement et à la gestion d'un programme industriel: a) ses ressources humaines devraient être à la mesure de sa tâche en tant que gestionnaire de programme, aussi bien au niveau des effectifs que de l'expertise; b) il convient de mettre en place un cadre de coopération UE-ESA approprié; c) la Commission devrait s'assurer qu'elle dispose des instruments financiers nécessaires pour financer les infrastructures (autrement qu'au moyen de subventions) et pour pouvoir s'engager à supporter les coûts annuels de fonctionnement et de renouvellement liés à ces infrastructures, sur une longue période; d) la gouvernance du programme devrait pouvoir permettre au gestionnaire du programme d'effectuer ses tâches de façon cohérente (définir les attentes, accorder des pouvoirs et contrôler les performances).	Cette recommandation a été mise en œuvre en partie. a) Le nombre d'agents travaillant sur les programmes GNSS à la Commission est passé de 13 personnes en 2007 à 75 en mars 2010. Le prochain défi consistera à assurer la continuité au niveau des ressources humaines après 2013. b) La Commission a signé avec l'ESA, pour les programmes EGNOS et Galileo, des conventions de délégation qui expirent fin 2015. c) Bien que la Commission ait estimé les coûts du projet à moyen et à long terme, les sources de financement nécessaires n'ont pas été garanties. Sur la base des données chiffrées de la Commission, la Cour constate que les coûts du projet pourraient atteindre 20,4 milliards d'euros d'ici à 2030 et que les futures recettes commerciales devraient couvrir moins de 10 % des coûts annuels estimatifs de fonctionnement. d) Le gestionnaire de programme s'appuie sur les conventions de délégation et les plans de gestion de projet mis en place pour effectuer ses tâches.	Plusieurs décisions importantes pour la réussite du programme n'ont pas encore été prises (notamment en ce qui concerne une définition claire des objectifs stratégiques et opérationnels, le financement global du programme et les modèles de partage des coûts).	<i>Chargée de la gestion des programmes GNSS, la Commission européenne a mis en place le cadre juridique et technique nécessaire à sa mise en œuvre, compte tenu des recommandations formulées par la Cour.</i> <i>Dans le contexte des travaux préparatoires du nouveau cadre financier pluriannuel (CFP), la Commission présentera une nouvelle proposition législative portant sur la poursuite de la mise en œuvre des programmes Galileo et EGNOS. Cette proposition définira notamment un cadre de gouvernance et fournira une estimation actualisée des ressources budgétaires requises.</i> <i>Les conclusions du Conseil «Transports» de mars 2011 et la résolution du Parlement européen de juin 2011 appuient le financement des programmes par le budget de l'Union.</i> <i>Une extrapolation du budget des programmes, si le soutien financier public futur n'est pas connu, ne fournit pas une image globale adéquate permettant de tirer des conclusions quant aux coûts financiers nets totaux.</i>

Recommandations initiales	Évaluation globale des mesures prises	Faiblesses restantes ou supplémentaires	Réponse de la Commission
Recommandation 2 La Commission devrait clarifier dans les meilleurs délais les objectifs politiques du programme et les transposer en <i>objectifs stratégiques et opérationnels</i> permettant de définir une feuille de route solide pour Galileo, à partir de la situation actuelle jusqu'à son déploiement complet. Ainsi, par exemple: a) comment convient-il de positionner Galileo en tant que système commercial? Doit-on chercher à atteindre un équilibre financier ou nécessitera-t-il un soutien continu de la part du secteur public? Doit-on chercher à générer un maximum de revenus ou à dégager le plus de bénéfices macroéconomiques possibles et à en faire profiter toute la chaîne de valeur de Galileo au moyen des services et des biens générés par ses applications?	Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. La Commission a demandé aux États membres de clarifier les objectifs politiques du programme (en particulier les services publics réglementés et les services de sauvegarde de la vie) afin qu'ils puissent être transposés en objectifs stratégiques et opérationnels finals. Toutefois, aucune position commune n'a encore été définie, ce qui retarde la prise de décisions importantes en matière de planification précise du programme.	Les objectifs politiques du programme devraient être clarifiés dans les meilleurs délais et transposés en objectifs stratégiques et opérationnels.	<i>La Commission estime que les objectifs politiques et stratégiques globaux du programme Galileo ont été clarifiés par le règlement (CE) n° 683/2008 du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁾.</i> <i>Les objectifs opérationnels, tels que le service public réglementé, le service de sauvegarde de la vie, le service de recherche et de sauvetage et le service commercial, sont en cours de préparation et seront adoptés en 2011 et 2012.</i>
Recommandation 4 La Commission devrait veiller à ce que les questions suivantes soient prises en considération: a) l'analyse, la consolidation et la validation des exigences des utilisateurs qui sont pertinentes et bien arrêtées; b) la mise en place des conditions de réalisation (tel le cadre juridique et réglementaire nécessaire).	Cette recommandation a été mise en œuvre en partie. a) Les besoins des utilisateurs (notamment en ce qui concerne les services publics réglementés, les services de sauvegarde de la vie et les services de recherche et de sauvetage) n'ayant pas encore été établis, la Commission ne les a pas communiqués à l'ESA, ce qui aurait permis de mettre au point les exigences relatives à la conception des missions. b) Le règlement concernant les services publics réglementés est actuellement débattu au Parlement européen.	Pour pouvoir procéder aux essais techniques, il est nécessaire d'établir les spécifications finales des services de Galileo. Le cadre juridique et réglementaire doit être complété et inclure un régime de responsabilité civile.	<i>Dans le contexte des travaux préparatoires du nouveau cadre financier pluriannuel (CFP), la Commission présentera une nouvelle proposition législative portant sur la poursuite de la mise en œuvre des programmes Galileo et EGNOS. Cette proposition définira notamment un cadre de gouvernance et fournira une estimation actualisée des ressources budgétaires requises.</i> <i>La réglementation spécifique est en cours d'élaboration et sera adoptée d'ici à la fin de 2011 et en 2012.</i>

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 683/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 relatif à la poursuite de la mise en œuvre des programmes européens de radionavigation par satellite (EGNOS et Galileo).

CHAPITRE 5

Aide extérieure, développement et élargissement

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	5.1-5.12
Caractéristiques du groupe de politiques	5.2-5.11
EuropeAid	5.4-5.6
DG RELEX	5.7-5.8
DG ELARG	5.9-5.10
DG ECHO	5.11
Étendue et approche de l'audit	5.12
Régularité des opérations	5.13-5.16
Efficacité des systèmes	5.17-5.30
DG ELARG	5.18-5.29
DG ECHO	5.30
Fiabilité des prises de position de la Commission	5.31-5.34
Conclusions et recommandations	5.35-5.37
Suivi du rapport spécial n° 9/2008 sur l'efficacité du soutien de l'UE dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice pour le Belarus, la Moldavie et l'Ukraine	5.38-5.53
Introduction	5.38-5.41
Suivi des recommandations	5.42-5.51
Conclusions	5.52-5.53
Suivi du rapport spécial n° 10/2008 sur l'aide au développement fournie par la CE aux services de santé en Afrique subsaharienne	5.54-5.67
Introduction	5.54-5.57
Suivi des recommandations	5.58-5.65
Recommandations relatives à l'affectation des ressources et aux priorités en la matière	5.58-5.61
Recommandations concernant la gestion et l'efficacité des instruments	5.62-5.65
Conclusions	5.66-5.67

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

5.1. Le présent chapitre est consacré à l'appréciation spécifique de la Cour concernant le groupe de politiques Aide extérieure, développement et élargissement, qui couvre les domaines politiques: 19 — Relations extérieures, 21 — Développement et relations avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ⁽¹⁾, 22 — Élargissement et 23 — Aide humanitaire. Le **tableau 5.1** présente les principales informations concernant les activités couvertes et les dépenses de l'exercice 2010. Le chapitre rend également compte des suites données par la Commission aux recommandations formulées dans deux rapports spéciaux.

Caractéristiques du groupe de politiques

5.2. Les dépenses en matière de relations extérieures et de développement ont été exécutées, en 2010, par l'Office de coopération EuropeAid (EuropeAid) ⁽²⁾ et par la direction générale des relations extérieures (DG RELEX) ⁽³⁾. Les dépenses en matière d'élargissement ont été exécutées par la direction générale de l'élargissement (DG ELARG), et l'aide humanitaire, y compris l'aide alimentaire, a été mise en œuvre par la direction générale de l'aide humanitaire (DG ECHO).

5.3. La plupart des dépenses gérées par ces quatre directions générales sont exécutées selon le principe du préfinancement, qui n'exige le respect que d'un nombre restreint de conditions, tandis que les paiements intermédiaires et finals sont subordonnés à la présentation et à la validation des dépenses effectivement exposées pour le projet et sont donc généralement associés à un risque plus élevé que les préfinancements.

EuropeAid

5.4. Les dépenses exécutées par EuropeAid couvrent les domaines suivants:

- a) l'aide au développement en faveur de pays d'Amérique latine et d'Asie, ainsi que des États ACP, et la coopération économique avec ceux-ci;
- b) la politique européenne de voisinage, y compris le partenariat stratégique avec la Russie;
- c) les programmes thématiques comprenant la sécurité alimentaire, les acteurs non étatiques et les autorités locales, l'environnement, la santé et l'éducation, la démocratie et les droits de l'homme.

⁽¹⁾ L'aide octroyée par l'intermédiaire des Fonds européens de développement est traitée séparément, son financement ne relevant pas du budget général.

⁽²⁾ Le 1^{er} janvier 2011, EuropeAid et la direction générale du développement (DG DEV) ont été fusionnés au sein d'une nouvelle direction générale, appelée direction générale du développement et de la coopération – EuropeAid (DG DEVCO).

⁽³⁾ Le 1^{er} janvier 2011, la DG RELEX a cessé d'exister et a été intégrée, dans une large mesure, dans le Service européen d'action extérieure (SEAE). Un nouveau service a en outre été créé pour gérer les instruments de politique étrangère (FPI).

Tableau 5.1 — Aide extérieure, développement et élargissement — informations principales pour 2010

(en millions d'euros)

Titre du budget	Domaine politique	Description	Paielements	Mode de gestion
19	Relations extérieures	Dépenses administratives	443	Gestion centralisée directe
		Coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile	50	Gestion centralisée directe
		Politique étrangère et de sécurité commune	256	Gestion centralisée indirecte/conjointe
		Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)	152	Gestion centralisée directe
		Relations et coopération avec les pays tiers industrialisés	20	Gestion centralisée directe
		Réaction aux crises et menaces pour la sécurité mondiale	242	Gestion centralisée directe
		Politique européenne de voisinage et relations avec la Russie	1 520	Gestion centralisée directe/décentralisée
		Relations avec l'Amérique latine	287	Gestion centralisée directe/décentralisée
		Relations avec l'Asie, l'Asie centrale et le Moyen-Orient	678	Gestion centralisée directe/décentralisée/conjointe
		Stratégie politique et coordination	35	Gestion centralisée directe
		3 683		
21	Développement et relations avec les États ACP	Dépenses administratives	386	Gestion centralisée directe
		Sécurité alimentaire	537	Gestion centralisée directe
		Acteurs non étatiques du développement	250	Gestion centralisée directe
		Environnement et gestion durable des ressources naturelles, y compris l'énergie	105	Gestion centralisée directe
		Développement humain et social	131	Gestion centralisée directe/conjointe
		Coopération géographique avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)	254	Gestion centralisée directe/décentralisée/conjointe
		Actions de coopération au développement et programmes ad hoc	29	Gestion centralisée directe
		Stratégie politique et coordination	16	Gestion centralisée directe
		1 708		
22	Élargissement	Dépenses administratives	91	Gestion centralisée directe
		Processus et stratégie d'élargissement	1 005	Gestion centralisée directe/indirecte/décentralisée
		Soutien financier de postadhésion	22	Gestion centralisée directe/décentralisée
		Stratégie d'information et de communication	12	Gestion centralisée directe
			1 130	
23	Aide humanitaire	Dépenses administratives	29	Gestion centralisée directe
		Aide humanitaire	942	Gestion centralisée directe/conjointe
			971	
		Montant total des dépenses administratives (1)	949	
		Montant total des dépenses opérationnelles	6 543	
		dont: — avances	4 067	
		— paiements intermédiaires/finaux	2 476	
		Montant total des paiements effectués au cours de l'exercice	7 492	
Montant total des engagements de l'exercice			8 126	

⁽¹⁾ L'audit des dépenses administratives est présenté au chapitre 7.

Sources: comptes annuels de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2010.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.5. La majorité des dépenses fait l'objet d'une gestion centralisée directe par les services de la Commission, soit par ses services centraux, soit au sein des délégations de l'UE dans les pays tiers concernés. L'aide fournie par l'intermédiaire d'organisations internationales fait l'objet d'une gestion conjointe.

5.6. Les projets de développement sont dispersés dans plus de 150 pays, et la taille et l'expérience des organismes chargés de la mise en œuvre sont très variables. Pour être éligibles à l'aide de l'UE, les projets doivent respecter des règles complexes, dont des procédures d'appels d'offres et d'attribution des marchés.

DG RELEX

5.7. Les dépenses gérées par la DG RELEX concernent principalement des actions menées au titre de la politique étrangère et de sécurité commune, de l'instrument de stabilité et de l'instrument pour les pays industrialisés. Les principaux objectifs poursuivis par ces actions sont les suivants: maintien de la paix, prévention des conflits, renforcement de la sécurité internationale et promotion des intérêts de l'UE avec les principaux partenaires industrialisés et aux revenus élevés dans les domaines de la politique étrangère, de l'intégration économique et des questions planétaires. La DG RELEX gère également d'autres dépenses opérationnelles liées à la stratégie politique et à la coordination du domaine politique Relations extérieures.

5.8. S'agissant de la politique étrangère et de sécurité commune, les dépenses concernent essentiellement la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune, dans le cadre de missions civiles établies dans divers pays et territoires généralement exposés à un risque et à une instabilité politiques élevés.

DG ELARG

5.9. La DG ELARG gère les dépenses relatives à la stratégie pour l'élargissement, principalement dans le cadre de l'instrument d'aide de préadhésion, du programme Phare, aide de postadhésion incluse, de CARDS ⁽⁴⁾, et de l'aide financière de préadhésion en faveur de la Turquie.

5.10. Une partie importante des dépenses est mise en œuvre sur la base d'avances versées directement aux autorités nationales des pays bénéficiaires (gestion décentralisée). En général, le premier virement de fonds a lieu à la signature des conventions de financement correspondant aux programmes nationaux concernés. La libération des tranches ultérieures est subordonnée à l'approbation d'un rapport sur l'état d'avancement indiquant qu'un certain pourcentage des fonds transférés antérieurement a déjà fait l'objet de paiements.

⁽⁴⁾ Phare était le principal instrument financier de la stratégie de préadhésion pour les pays d'Europe centrale et orientale. Le programme CARDS est le programme d'assistance communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation dans les Balkans.

OBSERVATIONS DE LA COUR

DG ECHO

5.11. La DG ECHO est chargée de mettre en œuvre l'aide humanitaire de l'UE ⁽⁵⁾, qu'elle gère à partir des services centraux. Environ la moitié des crédits engagés sont mis à la disposition d'organisations non gouvernementales (ONG) (gestion centralisée directe), l'autre moitié étant allouée aux Nations unies ou à d'autres organisations internationales (gestion conjointe). Les conventions de financement sont conclues exclusivement avec les ONG ayant signé un contrat-cadre de partenariat (CCP) et les organisations des Nations unies adhérant à l'accord-cadre financier et administratif (ACFA). Depuis 2010, la DG ECHO est également chargée de la protection civile européenne ⁽⁶⁾ et de l'exécution des dépenses dans ce domaine, autrefois assurée par la DG ENV.

Étendue et approche de l'audit

5.12. La **partie 2** de l'**annexe 1.1** décrit l'approche et la méthodologie d'audit générales de la Cour. S'agissant de l'audit relatif à l'aide extérieure, au développement et à l'élargissement, il convient de noter en particulier les points suivants:

- a) l'audit a comporté l'examen d'un échantillon de 165 paiements, comprenant 75 avances et 90 paiements intermédiaires et finals;
- b) l'évaluation des systèmes a porté sur les systèmes de contrôle et de surveillance d'EuropeAid et de la DG ELARG, tant au niveau des services centraux qu'au sein des délégations; ces systèmes comprennent:
 - i) les contrôles ex ante;
 - ii) les activités de suivi et de supervision;
 - iii) les audits externes et les procédures de clôture des projets ⁽⁷⁾;
 - iv) l'audit interne;
- c) l'examen des prises de position de la Commission a porté sur les rapports annuels d'activité d'EuropeAid et de la DG ELARG.

⁽⁵⁾ Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil (JO L 163 du 2.7.1996, p. 1).

⁽⁶⁾ Le mécanisme de protection civile est destiné à soutenir les efforts des États membres, des pays de l'AELE, des pays candidats et de pays tiers concernant les mesures de réaction, de préparation et de prévention face aux catastrophes naturelles ou causées par l'homme, aux actes de terrorisme et aux accidents technologiques, radiologiques ou environnementaux.

⁽⁷⁾ Les procédures de clôture comprennent le suivi des actions correctrices et les contrôles ex post.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

5.13. L'**annexe 5.1** présente une synthèse des résultats des tests des opérations. Les tests réalisés par la Cour sur l'échantillon d'opérations ont montré que 23 % de celles-ci sont affectées par une erreur. Le taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour s'élève à 1,7 % ⁽⁸⁾. Toutes les erreurs quantifiables détectées concernent les paiements intermédiaires et finals. La Cour a en outre constaté un niveau élevé d'erreurs non quantifiables.

5.14. La plupart des erreurs quantifiables mises au jour concernent l'éligibilité: dépenses encourues en dehors de la période d'éligibilité, inclusion de dépenses inéligibles dans les demandes de remboursement de frais liés aux projets, dépenses non étayées par des pièces justificatives pertinentes et paiements effectués par la Commission non prévus dans les contrats correspondants. Des exemples de ces erreurs sont présentés ci-après (voir exemple 5.1).

Exemple 5.1

Travaux effectués en dehors de la période de mise en œuvre (Serbie)

L'une des opérations contrôlées en Serbie concernait un paiement intermédiaire effectué dans le cadre d'un marché de travaux portant sur la réhabilitation et l'extension d'une station de traitement des eaux résiduaires. Le délai opérationnel pour l'achèvement des travaux avait été fixé au 5 mars 2009. Toutefois, les travaux auxquels les paiements audités étaient liés ont été effectués en dehors de la période de mise en œuvre prévue par le contrat et à un autre moment que celui indiqué dans le certificat de dépenses. Le paiement (plus de 800 000 euros) est donc considéré comme inéligible.

Paiements intermédiaires supérieurs à ceux prévus dans le contrat

Les conditions particulières d'un marché d'assistance technique sur site en Ukraine prévoyaient que les paiements intermédiaires ne pouvaient dépasser 90 % de la valeur totale du contrat. Or, la Commission a effectué des paiements intermédiaires jusqu'à concurrence de 96 % du montant du contrat, ce qui a entraîné un paiement indu de 309 478 euros.

5.13. La Commission se félicite que la Cour ait conclu que les opérations dans le groupe de politiques Aide extérieure, développement et élargissement étaient exemptes d'erreurs significatives en 2010.

Exemple 5.1

Exemple de travaux effectués en dehors de la période d'éligibilité (Serbie)

Si, à l'issue du délai prévu par le contrat, l'ingénieur estime que les travaux n'ont pas été effectués ou ne répondent pas aux exigences posées, le donneur d'ordre est en droit de réclamer l'achèvement de ces travaux.

Dans ce cas particulier, la Commission a suspendu les paiements restants jusqu'à ce que les travaux soient mis en conformité avec les normes prévues dans le contrat.

Exemple de paiements intermédiaires supérieurs à ceux prévus dans le contrat

La Commission reconnaît qu'une erreur de calcul a été commise. Toutefois, ce paiement — qui a porté le total des avances à 96 % au lieu du plafond correct de 90 % — n'aurait aucune incidence financière résiduelle sur le budget de la CE étant donné que, lors du versement du solde, le paiement serait réduit d'un montant correspondant ou qu'un recouvrement serait engagé (par l'intermédiaire de la garantie financière de la banque). Cet exemple illustre le caractère pluriannuel des contrôles exercés par la Commission.

⁽⁸⁾ La Cour estime le taux d'erreur à partir d'un échantillon statistique représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible (le «taux d'erreur le plus probable»). La Cour estime, avec un degré de confiance de 95 %, que le taux d'erreur affectant la population se situe entre 0,1 % et 3,3 % (c'est-à-dire, respectivement, les limites inférieure et supérieure du taux d'erreur).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.15. La plupart des erreurs non quantifiables mises au jour consistent en des erreurs entachant les procédures de passation de marchés et les prolongations de contrats par la Commission, qui ont été détectées dans quatorze ⁽⁹⁾ des cinquante-trois paiements effectués à l'issue d'une procédure d'appel d'offres.

5.16. Un tiers des erreurs quantifiables détectées concerne des paiements intermédiaires qui peuvent faire l'objet de corrections à la suite de vérifications ultérieures dans le cadre du processus de contrôle interne. Deux tiers des erreurs détectées concernaient des paiements finals et n'avaient pas été mises au jour par les contrôles de la Commission. Un exemple en est présenté ci-après (voir exemple 5.2).

Exemple 5.2

Erreurs affectant un paiement final non mises au jour par les contrôles de la Commission

Un paiement final effectué en faveur d'un projet visant à soutenir des familles rurales dans la production et la commercialisation de cajou biologique au Nicaragua était affecté par différents types d'erreurs concernant les dépenses déclarées: montants déclarés dans le rapport final non documentés dans les registres comptables; factures et justificatifs de paiement manquants; non-respect des règles de passation de marchés publics et absence de certificats d'origine. Sur la base des erreurs constatées, 157 629,89 euros, soit 21,7 % du coût total du projet, ont été considérés comme étant inéligibles. Aucune de ces erreurs n'avait été détectée par la Commission au stade du paiement final.

5.16. La Commission estime que les mesures de détection et de correction qui précèdent les paiements finals (par exemple, rapports, audits externes et vérifications des dépenses et des opérations par les services de la Commission) sont efficaces. En outre, les irrégularités potentielles peuvent toujours être corrigées a posteriori dans le cadre d'audits ex post et donner lieu à recouvrement. Toutefois, les contrôles ne sauraient raisonnablement réduire tout risque d'erreur financière à zéro.

Exemple 5.2

Exemple d'erreurs affectant un paiement final non mises au jour par les contrôles de la Commission

Dans l'exemple donné, EuropeAid n'avait pas encore terminé les contrôles prévus. Le contrat en question avait déjà été retenu pour un audit ex post supplémentaire (qui s'ajoutait à la vérification obligatoire des dépenses par les auditeurs lors du paiement final) dans le plan d'audit de 2010, sur la base de l'évaluation des risques effectuée par la délégation elle-même (en 2009). Cet audit (qui a révélé que des dépenses de 0,28 million d'euros étaient inéligibles) n'avait pas encore été achevé au moment de la visite de la Cour (qui a estimé le montant inéligible à 0,16 million d'euros). Un recouvrement a entretemps été engagé par la délégation sur la base de son audit ainsi que de la visite de la Cour des comptes. Cet exemple montre à la fois le vaste champ couvert par les contrôles effectués par l'UE (étant donné que ce projet, d'un montant de 0,7 million d'euros, a été examiné par trois équipes d'auditeurs de l'Union en 2009-2010) et l'efficacité de la méthodologie d'audit obligatoire d'EuropeAid, notamment de l'évaluation annuelle des risques.

EFFICACITÉ DES SYSTÈMES

5.17. L'annexe 5.2 présente une synthèse des résultats de l'examen des systèmes d'EuropeAid et de la DG ELARG. La Cour a constaté que les systèmes de ces deux directions générales étaient partiellement efficaces pour garantir la régularité des opérations. Les résultats de l'évaluation des systèmes d'EuropeAid sont présentés de manière détaillée dans le rapport annuel de la Cour sur les activités relevant des huitième, neuvième et dixième Fonds européens de développement (rapport sur les FED).

5.17. La Commission se félicite que la Cour ait conclu dans son rapport annuel sur les activités relevant des 8^e, 9^e et 10^e Fonds européens de développement (rapport sur les FED) que «[l']évaluation de l'environnement de contrôle d'EuropeAid a montré que celui-ci était efficace» (point 30).

⁽⁹⁾ L'un des marchés entachés d'erreurs a été passé par l'ex-Agence européenne pour la reconstruction.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

DG ELARG

Contrôles ex ante

5.18. Des initiatives positives ont été prises, en 2010, afin d'améliorer les procédures de contrôle interne. Cependant, il n'était pas encore possible de constater la pleine efficacité de cette amélioration, et les procédures de contrôle interne sont considérées comme partiellement efficaces.

5.19. En 2009, la DG ELARG a élaboré une «stratégie de contrôle interne» complète, suivie, en 2010, par la mise en place de nouvelles procédures ⁽¹⁰⁾ et la révision de procédures existantes ⁽¹¹⁾.

5.20. Les orientations fournies par la Commission en ce qui concerne l'application des critères d'accréditation aux fins de la «délégation de la gestion» aux instances nationales ne sont pas suffisamment détaillées (par exemple, les critères de référence à remplir avant la levée des contrôles ex ante ou les conditions dans lesquelles la délégation des compétences en matière de gestion peut être suspendue).

5.21. L'examen des paiements au niveau des services centraux et des délégations continue de révéler des lacunes dans la piste d'audit des contrôles effectués par la Commission pour valider les dépenses sous-jacentes (voir exemple 5.1 — Serbie).

5.22. Pour sept ⁽¹²⁾ des dix-sept opérations contrôlées ayant fait l'objet d'une procédure de passation de marchés, des erreurs ont été constatées dans la phase d'appel d'offres (par exemple, définition ou application incorrecte des critères de sélection; mode de passation de marchés inapproprié) ou dans les avenants ultérieurs des contrats (par exemple, procédures négociées irrégulières, après la date limite de mise en œuvre).

5.18. La Commission a accepté les recommandations formulées par la Cour dans son rapport annuel 2009 et a rapidement adopté une série de mesures et d'instructions. Ces mesures, dont la mise en place a commencé en 2010, devraient produire leurs pleins effets en 2011.

5.20. Les critères régissant la délégation de pouvoirs de gestion aux instances nationales (et, a contrario, les conditions de la suspension de la délégation de la gestion) sont énoncés dans le règlement (CE) n° 718/2007 portant application de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP).

De nouvelles conditions (ou critères de référence) peuvent être convenues avec le pays bénéficiaire concerné et intégrées dans les conventions de financement signées dans le cadre de la gestion décentralisée.

5.21. Des efforts constants continuent à être accomplis afin d'éliminer les lacunes restantes qui ont été mises en évidence par la Cour dans le cadre de la vérification des opérations de paiement.

⁽¹⁰⁾ Définition et conception de stratégies annuelles d'assurance par chaque ordonnateur subdélégué (directeurs pour les services centraux et chefs de délégation) et mise en place d'une politique de contrôles ex post pour les contrats relevant d'une gestion centralisée.

⁽¹¹⁾ Orientations concernant l'accréditation aux fins de la «délégation de la gestion pour une gestion décentralisée», listes de contrôle pour les mentions «conforme aux faits» apposées pour les paiements et les déclarations finales et politique d'apurement des comptes.

⁽¹²⁾ L'un des marchés entachés d'erreurs a été passé par l'ex-Agence européenne pour la reconstruction.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Suivi et supervision

5.23. Le suivi et la supervision assurés par la DG ELARG sont considérés comme étant efficaces.

5.24. En 2010, la DG ELARG a poursuivi la mise en place d'un nouveau système d'informations de gestion. La Cour a constaté que la qualité des données introduites dans les systèmes d'information (CRIS et i-Perseus) ⁽¹³⁾, qui seront utilisées dans le cadre du nouveau système d'information de gestion, n'était pas suffisamment assurée. Cela a été mis en évidence par les erreurs d'encodage révélées par les tests des opérations effectués par la Cour.

5.25. La DG ELARG a établi des orientations pour les visites de projets sur le terrain effectuées par les délégations. Ces orientations gagneraient cependant à être complétées par un instrument permettant de consolider les résultats de ces visites se rapportant aux questions de régularité et de légalité.

5.26. S'agissant de la gestion décentralisée, la DG ELARG contrôle l'efficacité des systèmes nationaux et le respect de toutes les exigences relatives au maintien de leur accréditation. Les audits des systèmes effectués par les services centraux ne portent que sur la conception des systèmes nationaux, y compris les systèmes de contrôle interne, alors que les délégations sont chargées d'en contrôler le fonctionnement. Les délégations peuvent encore améliorer cette situation en effectuant systématiquement des contrôles sur place.

Audits externes et procédures de clôture des projets

5.27. L'évaluation des audits externes et des procédures de clôture des projets a montré que ceux-ci étaient efficaces.

5.28. S'agissant de la gestion centralisée, la DG ELARG a, conformément aux recommandations formulées par la Cour, adopté une stratégie spécifique consistant à soumettre les contrats relevant d'une gestion centralisée à des audits ex post. Un seul rapport d'audit était disponible fin 2010. Les orientations et le suivi devant servir à l'élaboration de plans d'audit annuels au niveau des délégations n'étaient pas suffisamment détaillés (par exemple, la DG ELARG n'a pas fixé de taux de couverture minimal des dépenses devant être auditées par les délégations, et ces dernières ne sont pas obligées d'informer les services centraux quant aux suites données aux rapports d'audit).

Audit interne

5.29. L'évaluation de la fonction d'audit interne a montré que celle-ci était efficace. La Cour a constaté que les rapports d'audit établis en 2010 étaient pertinents et étayés et qu'ils permettaient au directeur général de mieux repérer les domaines qui, dans les systèmes de contrôle interne de la DG ELARG, comportent le plus de risques.

5.24. La DG ELARG vérifie les données encodées dans CRIS en mettant en œuvre les moyens suivants: a) surveillance des circuits financiers (examen par quatre intervenants) sur la base des manuels de procédures, des listes de contrôle et des formations régulières dispensées au personnel, b) contrôles automatiques des données intégrés dans CRIS, et c) contrôles de la qualité des données comptables effectués par le correspondant comptable de la DG ELARG.

5.25. La DG ELARG a diffusé des instructions détaillées concernant les visites de suivi, qui ne constituent que l'une des possibilités d'obtenir une assurance raisonnable quant à la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Les résultats des visites de suivi sont systématiquement consignés dans les rapports de mission joints au dossier de projet correspondant.

5.26. Les délégations dans les pays bénéficiaires relevant de la gestion décentralisée (en 2010, la Croatie et la Turquie) effectuent des contrôles sur place systématiques dans le cadre de la stratégie annuelle en matière d'assurance applicable à l'ensemble des délégations et examinent systématiquement le fonctionnement des systèmes nationaux à l'occasion de réunions régulières avec les autorités nationales concernées. La DG ELARG reçoit de l'ordonnateur national des déclarations d'assurance annuelles accompagnées d'un rapport détaillé sur les lacunes subsistantes. Si nécessaire, des plans d'action détaillés sont convenus avec le pays bénéficiaire afin de remédier aux lacunes ou faiblesses décelées dans les systèmes nationaux.

5.28. Les problèmes restants soulignés par la Cour dans le cadre des plans d'audit annuels ont été pris en compte et traités.

⁽¹³⁾ S'agissant de la DG ELARG, 49 % des opérations examinées (soit 17 sur 35) étaient affectées par des erreurs d'encodage dans CRIS. Il s'agissait le plus souvent d'un encodage incomplet ou incorrect des dates de mise en œuvre et d'une classification erronée des paiements.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

DG ECHO

5.30. La Cour n'a pas réalisé d'évaluation spécifique des systèmes de contrôle et de surveillance de la DG ECHO en 2010. Toutefois, les tests de validation ont mis au jour certaines spécificités des systèmes liées aux responsabilités de la DG ECHO, qui laissent une grande latitude pour déterminer ce qui constitue une dépense éligible, comme l'illustre l'exemple 5.3. Les paiements audités ne sont donc que rarement entachés par des dépenses inéligibles.

Exemple 5.3

Extension des critères d'éligibilité

Les conditions générales applicables aux accords de contribution signés dans le cadre de l'ACFA et des CCP prévoient que certaines dépenses encourues en dehors de la période de mise en œuvre de l'action sont éligibles. Les actifs immobilisés (par exemple, des voitures) financés au titre d'un projet sont éligibles, même s'ils sont principalement utilisés pour un projet ultérieur financé par l'UE. L'amortissement des actifs peut également être éligible, ce qui implique que des contrôles sont nécessaires pour s'assurer qu'il n'a pas déjà été financé entièrement par ailleurs. Il peut donc s'avérer difficile de déterminer le coût total réel d'une action donnée.

Interprétation souple de l'éligibilité dans le cadre des actions cofinancées

S'agissant des actions qui relèvent de plusieurs donateurs et qui sont mises en œuvre par des organisations des Nations unies, la Commission applique une approche dite «notionnelle». Cela signifie que la contribution de la Commission (qui consiste généralement en un montant forfaitaire) est versée entièrement pour autant que les dépenses éligibles soient suffisantes pour l'absorber et que les objectifs globaux de l'action aient été atteints. Si un autre donateur impose les mêmes conditions d'éligibilité que la Commission, il existe un risque que la même dépense soit présentée à deux reprises (risque de double éligibilité), d'une part à la Commission et, d'autre part, à cet autre donateur.

5.30. Les activités de la DG ECHO s'inscrivent dans le cadre de la législation en vigueur, à laquelle elles se conforment pleinement.

Les activités humanitaires étant axées sur les résultats, la DG ECHO étudie sur le terrain si les résultats attendus ont été atteints. Cet aspect revêt une importance capitale dans le cadre de l'aide humanitaire, pour laquelle l'une des principales priorités de la Commission est de sauver des vies. C'est la raison pour laquelle la flexibilité nécessaire est reconnue par le règlement financier et appliquée sur le terrain.

La mise en œuvre des systèmes de contrôle et de surveillance de la DG ECHO, qui a été jugée efficace par la Cour dans son rapport annuel 2009, s'est poursuivie en 2010. Cela s'est traduit par un très faible niveau d'erreur décelé par les instances de contrôle (Cour ou auditeurs de la Commission).

Exemple 5.3

Extension des critères d'éligibilité

Les dépenses encourues en dehors de la période de mise en œuvre de l'action sont principalement liées à la constitution de stocks de denrées alimentaires ou d'équipements humanitaires. La Commission considère cette pratique acceptable pour garantir la mobilisation et la distribution rapides de l'aide humanitaire.

L'achat à un stade avancé d'un projet est, quant à lui, imputable à la nature même et à la brièveté des actions humanitaires. Cependant, dans tous les cas où un achat est effectué vers la fin d'un projet, les éléments sont examinés cas par cas, et notamment l'importance de la donation/du transfert à la fin du projet en cours, afin d'évaluer si cet achat est nécessaire et raisonnable.

Interprétation souple de l'éligibilité dans le cadre des actions cofinancées

L'approche fictive a été conçue pour garantir que les exigences juridiques applicables au financement par l'UE d'actions extérieures sont respectées, de même que l'obligation de dépenser les fonds de l'Union de la manière la plus efficace, conformément au principe de bonne gestion financière.

La Commission atténue le risque mentionné grâce à son rôle de coordination dans le domaine humanitaire, à la présence de ses experts sur le terrain et à l'analyse de l'aperçu financier fourni par l'organisation des Nations unies pour les actions globales.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

FIABILITÉ DES PRISES DE POSITION DE LA COMMISSION

5.31. L'*annexe 5.3* présente une synthèse des résultats de l'examen des prises de position de la Commission. Certaines constatations importantes de la Cour sont détaillées ci-après.

5.32. Malgré les efforts consentis par EuropeAid et la DG ELARG pour élaborer leurs rapports annuels d'activité et malgré certaines améliorations, la Commission doit encore résoudre certaines questions.

5.33. S'agissant de la DG ELARG, les calculs communiqués dans le RAA en ce qui concerne le taux d'erreur résiduel ne portent que sur la gestion décentralisée, qui, en 2010, n'a représenté que 30 % des paiements effectués.

5.34. Les résultats de l'examen de la déclaration du directeur général d'EuropeAid sont inclus dans le rapport sur les FED. La Cour estime que, s'agissant des FED et du budget général de l'Union européenne, la déclaration du directeur général et le rapport annuel d'activité fournissent une appréciation partiellement correcte de la gestion financière en ce qui concerne la régularité.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**Conclusions**

5.35. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les paiements relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2010 pour le groupe de politiques Aide extérieure, développement et élargissement sont exempts d'erreur significative. Toutefois, les paiements intermédiaires et finals étaient affectés par des erreurs significatives ⁽¹⁴⁾.

5.36. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les systèmes de contrôle et de surveillance pour le groupe de politiques Aide extérieure, développement et élargissement sont partiellement efficaces pour garantir la régularité des paiements.

5.33. *Le fait que dans le RAA 2010 la DG ELARG n'ait calculé le taux d'erreur résiduel que pour la gestion décentralisée ne remet pas en question la fiabilité des déclarations de la direction. Comme il est expliqué dans le RAA, le mode de gestion décentralisée (qui représente en 2010 quelque 30 % des paiements effectués) est celui qui présente le niveau de risque le plus élevé. Le même indicateur sera mis au point pour la gestion centralisée dès que les contrôles ex post récemment introduits pour ce mode de gestion auront produit une base statistiquement significative.*

5.34. *La Commission estime que les indicateurs qualitatifs et quantitatifs définis dans les quatre composantes «assurance» du rapport annuel d'activités d'EuropeAid fournissent bien les éléments probants nécessaires pour étayer la déclaration d'assurance raisonnable du directeur général.*

5.35. *La Commission constate que les paiements, en 2010, dans le groupe de politiques Aide extérieure, développement et élargissement étaient exempts d'erreur significative. Elle continue à améliorer le fonctionnement de son architecture de contrôle pluriannuelle afin de réduire les erreurs dans les paiements intermédiaires et finals.*

5.36. *La Commission a conçu ses contrôles pour couvrir l'intégralité du cycle de vie de ses projets pluriannuels. Elle estime que ces systèmes de surveillance et de contrôle sont efficaces et se sont nettement améliorés au fil des années. Il a été donné suite aux recommandations formulées les années précédentes par la Cour. Nombre des améliorations apportées ont été saluées par la Cour, qui a jugé «efficaces» des éléments significatifs du système de contrôle central. Malgré les difficultés posées par un environnement d'aide extérieure présentant un risque élevé, un niveau non significatif d'erreur a été décelé pour le portefeuille du FED en 2009 et pour le portefeuille financé par le budget en 2010.*

⁽¹⁴⁾ Voir points 5.13 à 5.16.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandations

5.37. L'**annexe 5.4** présente le résultat de l'examen, réalisé par la Cour, des progrès accomplis par la Commission en matière de mise en œuvre des recommandations figurant dans le rapport annuel relatif à 2009. Les recommandations concernant EuropeAid sont incluses dans le rapport sur les FED. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2010, la Cour recommande que:

- la DG ELARG définisse de manière plus détaillée les critères permettant la levée des contrôles ex ante ainsi que les conditions de suspension de la «délégation de la gestion» aux pays appliquant la gestion décentralisée et qu'elle teste le fonctionnement des systèmes utilisés par les autorités nationales (voir points 5.20 et 5.26),
- la DG ELARG continue d'améliorer la qualité des données encodées dans son système d'information de gestion (voir point 5.24),
- la DG ELARG élabore un instrument visant à faciliter la consolidation des résultats des visites se rapportant aux questions de légalité et de régularité (voir point 5.25),
- la DG ELARG intensifie les contrôles ex post des opérations effectuées en gestion centralisée (voir point 5.29),
- la Commission élabore une méthodologie cohérente concernant le calcul du taux d'erreur résiduel par les directions générales chargées des relations extérieures, sur la base duquel les directeurs généraux fondent leur déclaration (voir points 5.33 et 5.34).

5.37.

- La Commission examinera la manière la plus appropriée d'affiner les critères.

La DG ELARG et les délégations qui relèvent d'elle testent déjà les performances des systèmes nationaux.

- La DG ELARG prend des mesures adéquates pour améliorer constamment la qualité des données, en étroite collaboration avec le propriétaire du système.
- La Commission examinera la manière la plus appropriée de consolider les résultats des visites.
- Les problèmes restants soulignés par la Cour dans le contexte des plans d'audit annuels ont été pris en compte et seront traités, notamment par une intensification des contrôles ex post des opérations effectuées en gestion centralisée.
- EuropeAid a commencé à élaborer une méthodologie sur le taux d'erreur résiduel en 2010. Les résultats de cette nouvelle initiative seront partagés avec les autres directions générales chargées des relations extérieures afin de jeter les bases d'une éventuelle approche plus large [voir également les réponses au point 1.22 et aux points 55 et 62 a) du rapport sur les FED].

SUIVI DU RAPPORT SPÉCIAL N° 9/2008 SUR L'EFFICACITÉ DU SOUTIEN DE L'UE DANS LES DOMAINES DE LA LIBERTÉ, DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE POUR LE BELARUS, LA MOLDAVIE ET L'UKRAINE**Introduction**

5.38. En 2008, la Cour des comptes européenne a publié le rapport spécial n° 9/2008 sur l'efficacité du soutien de l'UE dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice pour le Belarus, la Moldavie et l'Ukraine.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.39. L'audit portait sur l'assistance octroyée à ces trois pays pour améliorer leur compétence en matière de contrôle aux frontières, de gestion des flux migratoires et des problèmes liés à l'asile, de lutte contre la criminalité organisée ainsi que dans les domaines judiciaire et de la bonne gestion des affaires publiques. La plus grande partie de cette assistance a été fournie par le biais d'organisations internationales (agences des Nations unies, Organisation internationale pour les migrations, Conseil de l'Europe, etc.). Jusqu'en 2007, le programme TACIS a financé l'essentiel de cette aide. Depuis lors, l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) constitue la principale source de financement.

5.40. Les recommandations formulées par la Cour dans son rapport spécial n° 9/2008 concernaient des insuffisances concrètes relatives aux différents projets audités, ainsi que des questions d'ordre général liées à la planification et à la mise en œuvre de la coopération avec les pays concernés. Toutes les recommandations ont été adoptées par le Conseil ⁽¹⁵⁾ et le Parlement ⁽¹⁶⁾.

5.41. En octobre 2009, la Commission a publié un document de travail sur le suivi des décisions de décharge 2007 du Parlement européen ⁽¹⁷⁾, dans lequel il était fait référence aux recommandations du rapport spécial n° 9/2008.

Suivi des recommandations

5.42. La Commission a fourni des éléments probants attestant que les délégations de l'UE à Chisinau et à Kiev ont soutenu la coopération entre la mission de l'Union européenne d'assistance aux frontières en faveur de la Moldavie et de l'Ukraine (EUBAM) et Frontex au niveau stratégique et opérationnel.

5.42. La Commission tient à souligner la bonne collaboration entre Frontex, la délégation de l'UE à Kiev et l'EUBAM.

⁽¹⁵⁾ Conseil de l'Union européenne, projet de conclusions 6932/09 du Conseil du 26 février 2009.

⁽¹⁶⁾ 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 général de l'Union européenne pour l'exercice 2007, section III — Commission et agences exécutives [P6_TA(2009) 289].

⁽¹⁷⁾ Commission européenne, SEC(2009) 1427 final du 16 octobre 2009, document de travail des services de la Commission accompagnant le rapport de la Commission au Parlement européen sur le suivi des décisions de décharge 2007.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.43. La Commission a accepté de veiller, avant de débloquent des fonds supplémentaires en faveur des centres pour les immigrants clandestins et les demandeurs d'asile, à ce que le gouvernement bénéficiaire s'engage à payer au moins les dépenses de fonctionnement, afin de garantir le caractère durable de l'opération. Néanmoins, comme l'a souligné un récent rapport de suivi axé sur les résultats (ROM), l'insuffisance du financement par les pays partenaires suscite certaines préoccupations. En effet, un rapport commandé par l'unité commune d'évaluation a révélé que les ressources affectées par le gouvernement ukrainien au fonctionnement et à la maintenance des centres d'accueil pour immigrants et des installations d'hébergement temporaires étaient insuffisantes. De leur côté, les organisations de la société civile (OSC) dénoncent des violations des droits des réfugiés et des demandeurs d'asile. En réaction à cela, la Commission a exigé qu'avant qu'elle ne libère de nouveaux fonds dans ce domaine politique, le pays bénéficiaire confirme par écrit qu'il supporterait les coûts de fonctionnement des infrastructures financées.

5.44. Il n'existe aucune évaluation détaillée des progrès que les trois pays concernés ont accomplis pour cibler davantage les activités liées aux projets sur l'efficacité des poursuites et sur l'échange plus systématique d'informations entre les instances chargées de faire respecter la loi.

5.45. La Commission a présenté des éléments probants concernant la participation de la société civile à l'élaboration d'une politique de lutte contre la corruption en Ukraine. Cependant, elle n'a pas fourni d'évaluations de l'efficacité, de l'efficacité et de la durabilité de ces projets. Les projets individuels mis en œuvre par les OSC n'étaient pas inclus dans l'échantillon ROM.

5.46. Les délégations de l'UE en Ukraine et en Moldavie ont réorganisé et renforcé leurs effectifs chargés de la gestion de ces opérations. La délégation au Belarus a partiellement repris la responsabilité de la gestion des programmes, qui incombait auparavant à la délégation de Kiev. Toutefois, les audits et les évaluations des interventions n'ont pas été menés de manière efficace par les délégations.

5.47. Depuis 2007, l'appui budgétaire sectoriel (ABS) et l'aide au programme ont connu une augmentation, alors que le nombre de projets d'assistance technique (AT) a diminué. L'ABS exige que la qualité de la gestion des finances publiques (GFP) atteigne un certain niveau. Une GFP médiocre, comme celle mise au jour par l'évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière, et une instabilité politique dans un contexte de crise financière entraînent des risques considérables pour la mise en œuvre efficace et efficiente des interventions⁽¹⁸⁾. Jusqu'à présent, aucun autre donateur n'a octroyé un appui budgétaire sous forme de subventions aux pays concernés, même si plusieurs partenaires dans le domaine du développement fournissent un appui budgétaire sous forme de prêts.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.43. Avant de lancer l'appel d'offres, la délégation de l'UE à Kiev a fourni aux bénéficiaires du programme d'assistance à la réadmission, à savoir le ministère ukrainien de l'intérieur et le service national ukrainien des gardes-frontières, une estimation des dépenses de fonctionnement des infrastructures devant être construites avec des fonds de l'UE (eau, électricité, gaz, etc.). La délégation de l'UE n'a lancé l'appel d'offres en décembre 2010 qu'après avoir obtenu des deux bénéficiaires la confirmation écrite qu'ils seraient en mesure de fournir les ressources indispensables au fonctionnement des bâtiments mais aussi de payer le personnel qualifié ainsi que les services nécessaires pour exploiter les installations.

5.44. Malgré l'absence d'évaluation détaillée, la Commission suit continuellement les progrès en la matière et un montant de 6 millions d'EUR est prévu au titre de mesures d'accompagnement en faveur de l'appui budgétaire 2010 à la politique sectorielle de gestion des frontières, qui comprend l'échange d'informations entre les diverses entités des instances chargées de faire respecter les lois.

5.45. Le suivi axé sur les résultats de la Commission — qui évalue les projets selon 5 critères (pertinence, efficacité, efficience, impact et durabilité) — a pour objectif de soutenir et d'améliorer la qualité des projets sélectionnés et non de mesurer la qualité des projets sur la base d'un échantillon. Le fonctionnement du système ROM dans la région a été fondamentalement revu depuis l'audit de la Cour.

5.47. La Commission reconnaît que l'IEVP a opéré une transition majeure vers l'appui budgétaire sectoriel. Même si l'appui budgétaire présente certains risques, cette modalité a l'avantage de fournir un aperçu de l'ensemble du secteur et de ne libérer des fonds qu'en cas de résultats concrets et de progrès dans le secteur. Elle a également l'avantage de permettre un dialogue continu avec les pouvoirs publics sur la politique sectorielle et s'accompagne d'une aide technique complémentaire si nécessaire.

⁽¹⁸⁾ Voir rapport spécial n° 11/2010 relatif à «La gestion, par la Commission, de l'appui budgétaire général dans les pays ACP, ainsi que dans les pays d'Amérique latine et d'Asie».

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.48. La Commission contrôle de manière plus rigoureuse les organisations internationales auxquelles elle a confié la mise en œuvre des actions. Elle a instauré une évaluation systématique de la conformité de la comptabilité, des contrôles internes, des audits et des procédures de passation de marchés de ces organisations avec les normes internationales. S'agissant des projets individuels, les accords-cadres conclus avec les organisations internationales prévoient, en principe, des missions de vérification. Cependant, les orientations relatives aux missions de suivi sur place ne sont pas appliquées efficacement et le plan d'audit n'a pas été intégralement mis en œuvre. En outre, de nombreux projets couvrant un large éventail de domaines sont toujours ouverts, même si un effort important a été consenti par les trois délégations pour les clôturer.

5.49. S'agissant de la coordination des donateurs, il est établi que les délégations de l'UE coopèrent avec les États membres de l'UE et avec les autres donateurs. Cependant, la réforme administrative et les changements fréquents de personnel et d'interlocuteurs dans les pays bénéficiaires réduisent sensiblement l'efficacité de cette coordination, notamment en Ukraine.

5.50. La Commission a analysé la situation politique, économique et sociale dans les pays bénéficiaires et elle a mieux tenu compte des priorités des partenaires dans les documents de stratégie de l'UE. Toutefois, l'instabilité politique et les changements imprévus du cadre institutionnel, du personnel et des procédures ont une incidence néfaste sur l'efficacité des interventions prévues. La Commission a amélioré la définition des objectifs des différents programmes, mais si l'on veut faciliter le suivi et assurer un retour d'informations utile, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour définir des objectifs et des indicateurs clairs et mesurables, ainsi que des jalons pour la mise en œuvre.

5.51. Les enseignements tirés sont pris en considération dans les documents de planification de la Commission (y compris les documents stratégiques par pays, les programmes indicatifs nationaux et les plans d'action annuels). Les expériences ne font cependant pas l'objet d'un échange systématique entre délégations gérant des interventions similaires. Le rapport d'évaluation portant sur la période 2002-2008 en Ukraine, commandé par l'unité commune d'évaluation, n'a été remis qu'en décembre 2010, c'est-à-dire après l'adoption du programme indicatif national (PIN) 2011-2013.

5.48. Les orientations relatives aux missions de suivi sur place n'ont pas un caractère obligatoire. En revanche, la méthodologie de l'audit (y compris la planification des missions de vérification auprès d'organisations internationales) est une instruction obligatoire et le plan d'audit fait l'objet d'un suivi attentif de la part des délégations et du siège.

5.50. EuropeAid prévoit d'instituer des plans de suivi et d'évaluation pluriannuels et de renforcer les orientations en matière de suivi et les activités de compte rendu – notamment dans le contexte de la restructuration, en 2011, des rapports sur la gestion de l'aide extérieure (remis deux fois par an par les délégations) et des nouvelles orientations sur la gestion du cycle des programmes et projets.

5.51. Les conclusions et les recommandations de l'évaluation interne au pays sont exploitées quotidiennement. Pour faciliter l'échange des meilleures pratiques et des enseignements tirés, une base de données relative aux évaluations de projets et au suivi axé sur les résultats (ROM) est en cours de développement dans le cadre de la plate-forme de gestion du cycle des programmes et projets (PPCM). Cette base facilitera la programmation, la gestion, la consultation et l'analyse des contrôles et évaluations des projets d'aide extérieure et de leurs résultats.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Conclusions

5.52. La Commission a accepté les recommandations de la Cour et a fourni des éléments attestant les progrès accomplis en ce qui concerne leur mise en œuvre. Une délégation de l'UE a été ouverte au Belarus, en 2008, et celles en Moldavie et en Ukraine ont été réorganisées de manière à disposer des compétences nécessaires pour conduire un dialogue politique efficace, promouvoir la participation de la société civile à l'élaboration des politiques et favoriser la pérennisation des interventions. Les délégations de l'UE ont encouragé la coopération entre les États membres, les agences de l'UE et les autres donateurs dans un environnement particulièrement instable aux plans politique et administratif.

5.53. Les recommandations de la Cour n'ont cependant pas toutes été suivies d'effet. Il n'existe aucun plan d'action pour suivre et coordonner les efforts déployés par les trois délégations afin de mettre en œuvre les recommandations et pour encourager l'échange systématique d'expériences. L'évaluation complète des progrès accomplis par les partenaires pour cibler davantage les activités liées aux projets sur l'efficacité des poursuites et sur l'échange plus systématique d'informations entre les instances chargées de faire respecter la loi est toujours en cours. Il reste encore beaucoup à faire pour intégrer, dans les documents de planification, des indicateurs de performance et des objectifs stratégiques permettant d'analyser efficacement l'impact des interventions. De plus, la transition décisive vers l'appui budgétaire sectoriel comme principal mécanisme d'aide comporte des risques considérables, compte tenu de la mauvaise situation financière et administrative actuelle. Jusqu'à présent, aucun autre donateur n'a octroyé un appui budgétaire sous forme de subventions aux pays concernés, même si plusieurs partenaires dans le domaine du développement fournissent un appui budgétaire sous forme de prêts.

SUIVI DU RAPPORT SPÉCIAL N° 10/2008 SUR L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT FOURNIE PAR LA CE AUX SERVICES DE SANTÉ EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE**Introduction**

5.54. En 2009, la Cour des comptes a publié le rapport spécial n° 10/2008 sur l'aide au développement fournie par la CE aux services de santé en Afrique subsaharienne. L'audit a consisté à examiner si les ressources financières et humaines effectivement affectées au secteur de la santé reflétaient les engagements politiques forts de la CE dans ce domaine. L'audit a également permis de vérifier si la Commission utilisait efficacement les différents instruments dont elle dispose pour aider le secteur de la santé, notamment l'appui budgétaire général et sectoriel, les projets, ainsi que le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (Fonds mondial).

5.52. La Commission se félicite de la reconnaissance par la Cour des progrès notables qui ont été réalisés.

5.53. La délégation de l'UE en Ukraine et au Belarus met en place un registre des risques qui permet une évaluation adéquate des niveaux de risque dans la mise en œuvre d'un projet, conformément aux recommandations de la Cour.

Cet instrument permet de porter une attention continue aux principaux facteurs de risque qui sont susceptibles d'influer sur la réussite des projets.

Il est prévu d'accroître les échanges d'expériences par l'intermédiaire de séminaires régionaux, notamment sur l'amélioration des méthodes internes de suivi.

Voir également les réponses aux points 5.43, 5.44, 5.45, 5.47, 5.48, 5.50 et 5.51.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.55. Dans le rapport spécial en question, la Cour a formulé une série de recommandations à l'intention de la Commission. Certaines concernaient l'affectation des ressources et les priorités en la matière. À cet égard, la Cour a suggéré à la Commission de revoir la répartition de ses financements et d'envisager d'augmenter son soutien au secteur de la santé afin de refléter les engagements de l'UE en la matière. En outre, la Commission devrait veiller à disposer d'une expertise suffisante dans le domaine de la santé pour mettre en œuvre ses politiques.

5.56. Les autres recommandations formulées dans ce rapport concernaient l'amélioration de la gestion et de l'efficacité des instruments d'aide. La Cour a notamment recommandé à la Commission d'utiliser davantage l'appui budgétaire sectoriel et de renforcer la dimension sectorielle de l'appui budgétaire général. La Cour estime que la Commission devrait également collaborer plus étroitement avec le Fonds mondial pour soutenir ses interventions et en assurer le suivi dans les pays bénéficiaires. De plus, un recours plus large à l'approche par projet était nécessaire, de même que des orientations sur la meilleure manière d'utiliser les instruments existants de façon complémentaire. Enfin, la Commission était invitée à prendre davantage en considération la situation du pays lors de la sélection des instruments et à mettre davantage ses interventions en adéquation avec les approches sectorielles globales.

5.57. Les recommandations formulées dans le rapport ont été saluées par le Conseil de l'Union européenne⁽¹⁹⁾ et le Parlement européen⁽²⁰⁾ et généralement bien acceptées par la Commission.

Suivi des recommandations

Recommandations relatives à l'affectation des ressources et aux priorités en la matière

5.58. À l'occasion de la révision à mi-parcours du dixième FED, la Commission a adopté des mesures pour augmenter le financement en faveur du secteur de la santé dans le cadre de son initiative à l'appui des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), lancée en septembre 2010 et dotée d'un budget total d'un milliard d'euros. Cette initiative tient compte du fait que plusieurs pays subsahariens accusent un retard considérable dans leurs efforts pour réaliser deux des trois OMD en matière de santé, à savoir les OMD 4 (réduire la mortalité infantile) et 6 (améliorer la santé maternelle), ainsi que deux autres OMD essentiels⁽²¹⁾. Cependant, on ne sait pas encore clairement quelle part du financement alloué à l'initiative OMD sera affectée à la santé.

5.56. La Commission a accepté l'ensemble des recommandations de la Cour des comptes portant sur ce rapport spécial consacré à la santé en Afrique subsaharienne.

5.58. Compte tenu de la forte représentation des propositions liées à la santé dans l'initiative OMD (date limite juin 2011), pour laquelle 20 des 43 pays ayant présenté des notes succinctes ont privilégié les questions de santé (soit 47 %), il est probable que la santé figurera en bonne place dans la répartition globale des financements disponibles.

⁽¹⁹⁾ Conclusions du Conseil du 23 avril 2009 sur le rapport spécial n° 10/2008 relatif à l'aide au développement fournie par la CE aux services de santé en Afrique subsaharienne, accompagné des réponses de la Commission.

⁽²⁰⁾ Résolution du Parlement européen du 12 mars 2009 sur une approche de l'aide au développement fournie par la CE aux services de santé en Afrique subsaharienne [P6_TA-PROV(2009) 138].

⁽²¹⁾ OMD 1c) — réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim et 7c) — réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau de boisson salubre et à des services d'assainissement de base.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.59. En 2010, la Commission a publié, en accord avec les États membres, une communication intitulée «Le rôle de l'UE dans la santé mondiale»⁽²²⁾, qui a fait du soutien aux systèmes de santé le fil conducteur de la politique de l'UE en la matière. Il reste cependant nécessaire d'élaborer un programme d'action et de prévoir des ressources financières suffisantes pour mettre en œuvre cette politique.

5.60. La Commission a continué à apporter des contributions annuelles substantielles au Fonds mondial (300 millions d'euros pour la période 2008-2010) afin de lutter contre les trois maladies couvertes par son mandat. Le Fonds mondial s'est efforcé d'accorder une plus grande priorité au soutien des systèmes de santé, et la Commission a adopté une politique visant à encourager le Fonds mondial à agir davantage en ce sens. Dans l'ensemble, on estime que 15 % de ses fonds ont été affectés au renforcement des systèmes de santé, pourcentage qui est appelé à augmenter. Toutefois, il convient également de reconnaître que, compte tenu de son mandat et de son organisation, la mesure dans laquelle le Fonds peut contribuer directement au renforcement des systèmes de santé est limitée.

5.61. La Commission a renforcé les ressources humaines qu'elle affecte à la santé dans ses services centraux en recrutant de nouveaux experts nationaux auprès des États membres. Cependant, d'importants problèmes demeurent en ce qui concerne les compétences en matière de santé disponibles au niveau des délégations. Une étude réalisée par la Commission à ce sujet, en 2009, a montré que les délégations disposaient en général d'un certain degré d'expertise interne en matière de santé dans les pays où la santé était un domaine de concentration dans le cadre de l'appui du FED. Par contre, ce n'était pas le cas dans les autres pays, même lorsque la Commission intervenait de manière significative en faveur du secteur de la santé. Ainsi, par exemple, la Commission n'avait en général pas affecté d'experts en matière de santé à l'appui des nouveaux programmes d'aide budgétaire appelés «contrats OMD» qu'elle a lancés en 2007⁽²³⁾. Jusqu'à présent, la Commission n'a accompli que des progrès limités pour mettre en œuvre la recommandation qui l'invitait à s'appuyer davantage sur l'expertise des États membres dans le domaine de la santé pour soutenir les délégations, même si elle a accru sa coopération avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS) au niveau des pays. La possibilité de créer un poste de conseiller régional en matière de santé couvrant plusieurs délégations est encore à l'étude. Les capacités généralement limitées dont dispose la Commission dans ses délégations constituent un problème, alors que l'Initiative OMD a reconnu la nécessité d'intensifier le dialogue politique dans le domaine de la santé pour pouvoir mieux recenser et surmonter les obstacles à la réalisation des OMD 4 et 5.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.59. La communication sur «le rôle de l'UE dans la santé mondiale», publiée en 2010, vise à promouvoir l'amélioration de la coordination, de la complémentarité et de l'efficacité des actions soutenues par la Commission et les États membres sur le plan de la santé dans les pays en développement. Un groupe interservices de la Commission est chargé de mettre en œuvre cette communication et de suivre ses résultats. Un «plan d'action pour la santé mondiale» a été élaboré en 2011.

5.61. La présence de personnel qualifié sur le terrain est essentielle pour poursuivre le dialogue politique régulier qui est fondamental pour l'instrument d'appui budgétaire général. Cependant, chaque délégation ne peut pas à tout moment disposer de tous les effectifs compétents qui lui sont nécessaires.

Le siège fournit aux délégations les compétences spécialisées en matière de santé par l'intermédiaire de l'unité «Éducation, santé, recherche et culture», qui procure les orientations opérationnelles, met au point les stratégies de mise en œuvre, y compris la formation, et donne une assurance quant à l'utilisation de systèmes et d'outils de qualité pour la conception et la mise en œuvre des programmes pour ce secteur. Des réseaux thématiques sont actuellement développés, qui mettent en relation les directions géographiques et thématiques du siège avec les délégations, en vue d'une diffusion de l'expertise existante.

En ce qui concerne les points de contact régionaux pour la santé, comme pour d'autres secteurs d'activité, les besoins, les avantages et les inconvénients de cette approche sont actuellement analysés. Cette réflexion sera alimentée par les résultats de l'évaluation en cours de la charge de travail des délégations et prendra en compte le cadre actuel des contraintes budgétaires et de la politique de la Commission en matière de ressources humaines, fondée sur la «croissance zéro».

⁽²²⁾ COM(2010) 128 final. Bruxelles, 31 mars 2010.

⁽²³⁾ La Commission a alloué environ 1,5 milliard d'euros à des contrats OMD dans huit pays. Ces programmes fournissent un appui budgétaire général pendant une période allant jusqu'à six ans et doivent être principalement centrés sur les OMD.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandations concernant la gestion et l'efficacité des instruments

5.62. La Commission dispose de deux programmes d'appui budgétaire sectoriel financés par le FED en Afrique subsaharienne, même si elle étudie la possibilité de consacrer une partie du budget de l'initiative OMD au secteur de la santé au moyen de l'appui budgétaire sectoriel. La Commission a entrepris un réexamen de son approche en matière d'appui budgétaire général, y compris du rôle joué par les instruments dans le domaine de la santé, et a publié un livre vert sur ce sujet ⁽²⁴⁾.

5.63. En 2009, la Commission a publié des lignes directrices sur la collaboration avec le Fonds mondial à l'intention des délégations. Celles-ci visaient à rendre l'appui de la Commission en faveur du Fonds plus efficace par une participation accrue des délégations à ses mécanismes et par l'amélioration des rapports établis par les délégations à l'intention des services centraux de la Commission.

5.64. Une part importante des nouvelles interventions dans le secteur de la santé est toujours mise en œuvre au moyen de projets. Toutefois, la Commission doit encore élaborer des orientations quant à la meilleure manière d'utiliser les projets à l'appui des autres instruments d'aide. La Commission a publié plusieurs notes fournissant des orientations pratiques sur des sujets liés au secteur de la santé (voir, par exemple, le point 5.63), mais elle n'a toujours pas élaboré d'ensemble complet de lignes directrices sur l'aide au développement octroyée dans le domaine de la santé.

5.65. La méthode dite de «l'évaluation conjointe des stratégies nationales» constitue un instrument important mis au point par la communauté internationale, avec, entre autres, la contribution de la Commission. Elle vise à fournir un socle commun pour l'évaluation des stratégies nationales de santé en vue de permettre un recours accru à l'approche sectorielle et à mettre l'aide apportée par les donateurs en adéquation avec les systèmes nationaux.

Conclusions

5.66. Dans l'ensemble, la Commission a accompli des progrès certains dans la mise en œuvre des recommandations de la Cour. Elle affecte d'importantes nouvelles ressources à la réalisation des OMD en matière de santé par le biais de l'initiative qu'elle a lancée à l'occasion de la révision à mi-parcours du dixième FED. Elle a joué un rôle central dans l'élaboration d'une nouvelle politique concernant le rôle joué par l'UE dans la santé au niveau mondial, qui met l'accent sur l'importance du soutien aux systèmes de santé. La Commission a continué de fournir un financement substantiel au Fonds mondial, tout en encourageant celui-ci à intensifier ses efforts pour accorder une attention accrue aux systèmes de santé. La Commission a également pris des mesures pour améliorer l'efficacité de son aide en faveur du Fonds mondial.

5.62. La Commission est tenue de respecter l'appropriation, par les pays bénéficiaires, du choix des «domaines de concentration» dans leurs programmes (7 pays FED d'Afrique subsaharienne ont retenu le thème de la santé à cet égard). L'appui budgétaire a en outre des critères d'éligibilité clairs. L'appui budgétaire dans le secteur de la santé est dès lors utilisé actuellement dans un nombre maximal de pays. Par ailleurs, trois propositions d'appui budgétaire dans le secteur de la santé ont été reçues dans le cadre de l'initiative OMD (de la part de pays où la santé n'est pas un domaine de concentration).

5.64. EuropeAid élabore actuellement un ensemble d'orientations sur la gestion du cycle des programmes et projets, qui mettent l'accent sur l'amélioration de l'analyse contextuelle. À cet égard, la Commission et les États membres se sont également lancés dans l'élaboration d'un ensemble harmonisé et complet de lignes directrices sur l'aide au développement octroyée par l'UE dans le secteur de la santé, dans le prolongement des conclusions du Conseil de mai 2010 sur la santé mondiale.

5.66. La Commission se félicite de la reconnaissance par la Cour des progrès notables qu'elle a réalisés en ce qui concerne les initiatives liées à la santé dans le cadre des OMD.

⁽²⁴⁾ Livre vert sur «L'avenir de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers» [COM(2010) 586 final]. Bruxelles, 19 octobre 2010.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.67. Toutefois, plusieurs domaines essentiels nécessitent toujours une attention accrue. La Commission doit faire en sorte que la nouvelle politique de l'UE en matière de santé à l'échelle mondiale devienne opérationnelle en établissant un programme d'action qui puisse être utilisé pour programmer les financements du FED à l'avenir. De plus, les délégations de la Commission n'ont toujours pas accès à une expertise suffisante en matière de santé pour répondre à la nécessité de renforcer l'attention et le dialogue en ce qui concerne les OMD dans ce domaine, lesquels accusent toujours un retard en Afrique subsaharienne, alors que 2015 approche. La Commission devrait continuer de promouvoir le recours à l'appui budgétaire sectoriel dans le secteur de la santé, tout en définissant plus précisément le rôle joué par les programmes d'appui budgétaire général en faveur de ce secteur. De même, il convient d'achever les travaux relatifs à l'établissement des lignes directrices concernant la sélection et la cohérence des différents instruments d'aide en faveur du secteur de la santé.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.67. *La Commission a l'obligation de respecter à la fois les critères d'éligibilité à l'appui budgétaire et la programmation convenue des domaines de concentration (notamment les principes d'efficacité de l'aide et de la répartition du travail entre donateurs).*

La Commission:

- *a établi un plan d'action pour 2011 visant à mettre en œuvre la politique de l'UE en matière de santé mondiale,*
- *s'est engagée à inventorier à moyen terme les compétences en matière de RH dans les délégations,*
- *s'est lancée dans une révision substantielle du guide sur l'appui budgétaire,*
- *a entamé l'élaboration des nouvelles orientations d'EuropeAid sur la gestion du cycle des programmes et projets, qui guideront notamment le personnel opérationnel sur les choix optimaux de mécanismes d'aide,*
- *s'est lancée, en collaboration avec les États membres de l'UE, dans l'élaboration d'un ensemble harmonisé et complet de lignes directrices sur l'aide au développement octroyée par l'UE dans le secteur de la santé, dans le prolongement des conclusions du Conseil de mai 2010 sur la santé mondiale.*

RÉSULTATS DES TESTS DES OPÉRATIONS POUR LE GROUPE DE POLITIQUES AIDE EXTÉRIEURE, DÉVELOPPEMENT ET ÉLARGISSEMENT

	2010						2009	2008	2007
	EuropeAid	RELEX	ELARG	ECHO	DEV	Total			
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON									
Total des opérations (dont):	92	14	35	22	2	165	180	180	145
Avances	43	12	8	12	0	75	83	71	46
Paiements intermédiaires/Paiements finals	49	2	27	10	2	90	97	109	99
RÉSULTATS DES TESTS ⁽¹⁾ ⁽²⁾									
Proportion d'opérations testées considérées comme:									
Exempts d'erreur	79 % (73)	100 % (14)	74 % (26)	64 % (14)	0 % —	77 % (127)	87 %	73 %	74 %
Affectées par une ou plusieurs erreurs	21 % (19)	0 % —	26 % (9)	36 % (8)	100 % (2)	23 % (38)	13 %	27 %	26 %
Analyse des opérations affectées par une erreur									
Analyse par type de dépenses									
Avances	16 % (3)	0 % —	11 % (1)	0 % —	0 % —	11 % (4)	17 %	19 %	19 %
Paiements intermédiaires/Paiements finals	84 % (16)	0 % —	89 % (8)	100 % (8)	100 % (2)	89 % (34)	83 %	81 %	81 %
Analyse selon le type d'erreur									
Erreurs non quantifiables:	53 % (10)	0 % —	78 % (7)	38 % (3)	0 % —	53 % (20)	74 %	60 %	73 %
Erreurs quantifiables:	47 % (9)	0 % —	22 % (2)	62 % (5)	100 % (2)	47 % (18)	26 %	40 %	27 %
Éligibilité	67 % (6)	0 % —	100 % (2)	100 % (5)	0 % —	72 % (13)	100 %	79 %	100 %
Réalité des opérations	22 % (2)	0 % —	0 % —	0 % —	50 % (1)	17 % (3)	(0)	21 %	(0)
Précision	11 % (1)	0 % —	0 % —	0 % —	50 % (1)	11 % (2)	(0)	(0)	(0)
ESTIMATION DE L'INCIDENCE DES ERREURS QUANTIFIABLES									
Taux d'erreur le plus probable						1,7 %			
Limite inférieure du taux d'erreur						0,1 %			
Limite supérieure du taux d'erreur						3,3 %			

(1) Pour donner une meilleure idée des domaines présentant des profils de risque différents au sein d'un même groupe de politiques, l'échantillon a été divisé en segments.

(2) Les nombres entre parenthèses représentent les nombres réels d'opérations.

ANNEXE 5.2

RÉSULTATS DE L'EXAMEN DES SYSTÈMES POUR LE GROUPE DE POLITIQUES AIDE EXTÉRIEURE,
DÉVELOPPEMENT ET ÉLARGISSEMENT

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

	Environnement de contrôle	Contrôles ex ante	Suivi et supervision	Audits externes et procédures de clôture des projets	Audit interne	Évaluation globale
Systèmes centraux	Efficace	Partiellement efficaces	Efficaces	Efficaces	Efficace	Partiellement efficaces
Délégations	Efficace	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces	s.o.	

Évaluation d'une sélection de systèmes de contrôle et de surveillance de la DG ELARG

Contrôles ex ante	Suivi et supervision	Audits externes et procédures de clôture des projets	Audit interne	Évaluation globale
Partiellement efficaces	Efficaces	Efficaces	Efficace	Partiellement efficaces

Évaluation globale des systèmes de contrôle et de surveillance

Évaluation globale	2010	2009	2008	2007
	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces

ANNEXE 5.3

RÉSULTATS DE L'EXAMEN DES PRISES DE POSITION DE LA COMMISSION POUR LE GROUPE DE POLITIQUES
AIDE EXTÉRIEURE, DÉVELOPPEMENT ET ÉLARGISSEMENT

Principales DG concernées	Nature de la déclaration formulée par le directeur général (*)	Réserves émises	Observations de la Cour	Évaluation globale de la fiabilité	
				2010	2009
ELARG	sans réserve	s.o.	Le calcul du taux d'erreur résiduel est limité au mode de gestion décentralisée, qui ne représente que 30 % des paiements effectués en 2010 par la DG ELARG. L'audit de la Cour a permis de constater qu'il subsistait quelques problèmes, auxquels il conviendrait de remédier.	B	A
EuropeAid	sans réserve	s.o.	EuropeAid a mis en place une stratégie de contrôle globale et a continué d'améliorer nettement 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 toujours des faiblesses et que les paiements étaient affectés par des erreurs significatives.	B	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 RECOMMANDATIONS ANTÉRIEURES POUR LE GROUPE DE POLITIQUES AIDE EXTÉRIEURE, DÉVELOPPEMENT ET ÉLARGISSEMENT

Année	Recommandation de la Cour	Progrès réalisés	Réponse de la Commission	Analyse de la Cour
2009	La DG RELEX devrait renforcer sa méthodologie de contrôle ex post et donner suite sans délai aux recommandations formulées à cet égard par l'auditeur interne.	À la suite de l'adoption d'un plan d'action, la DG RELEX a apporté des améliorations à sa méthodologie de contrôle ex post. Toutefois, une partie des mesures correctrices prévues ne pourront être mises en œuvre qu'en 2011, sous la direction du nouveau service des instruments de politique étrangère (FPI).		
	La DG RELEX devrait consacrer des ressources suffisantes à l'analyse et à la clôture des contrats anciens relatifs à la MRR et à la PESC, pour lesquels les délais de mise en œuvre ont déjà expiré.	Un nombre considérable d'anciens dossiers MRR a été clôturé. En ce qui concerne la PESC, un retard important perdure, bien que le problème ait été pris en considération (sur 133 projets ouverts début 2010, 25 ont été clôturés).	Le suivi attentif de la clôture de projets anciens s'inscrit dans le plan d'action qui a été établi à la suite de l'audit IAS/IAC de la PESC. La situation de l'ensemble des contrats anciens et achevés est analysée à intervalles réguliers et des mesures appropriées sont prises pour clôturer les projets qui ont pris fin. Le nombre de projets PESC a augmenté régulièrement ces dernières années, parallèlement à la forte croissance du budget de la PESC (51 nouveaux contrats en 2010, par exemple). Cette évolution pourrait donner à tort l'impression que la situation ne s'améliore pas.	La Cour prend acte de la réponse de la Commission
	La DG ELARG devrait fournir des orientations plus spécifiques concernant la procédure de «délégation des compétences en matière de gestion», afin de mieux préciser le rôle des différents acteurs de la Commission dans le processus.	La DG ELARG a élaboré de nouvelles orientations fin 2010. Celles-ci ne seront toutefois applicables qu'en 2011, et la Cour estime qu'elles ne sont pas suffisamment détaillées.	Les initiatives prises après la publication des recommandations en juillet ont nécessité une coordination très intense et une consultation mutuelle. Elles se sont traduites par un ensemble d'instructions qui ont été diffusées en temps utile pour respecter l'échéance de 2010.	La Cour prend acte de la réponse de la Commission
	La DG ELARG devrait revoir ses listes de contrôle en matière d'audit interne afin de documenter tous les contrôles effectués.	De nouvelles listes de contrôle interne ont été établies par les services centraux de la DG ELARG, mais il convient encore de faire en sorte qu'elles soient pleinement utilisées par les délégations de l'UE dans les pays concernés par l'élargissement.	Les efforts qui s'imposaient ont été accomplis afin d'assurer leur pleine utilisation dans les délégations.	
	La DG ELARG devrait prendre des mesures afin d'améliorer la qualité des données introduites dans ses systèmes d'information de gestion (par exemple, une analyse et une vérification périodiques de la qualité des données).	L'examen, par la Cour, des systèmes et des opérations n'a pas permis de constater d'amélioration substantielle de la qualité des données. La DG ELARG devrait élaborer un plan d'action pour mettre en œuvre cette recommandation de façon adéquate.	Le personnel du siège et des délégations a été encouragé à encoder correctement les données. Toutefois, de manière générale, les problèmes constatés dépassent le cadre des systèmes d'information de la DG ELARG, de sorte qu'il convient de rechercher des solutions au niveau de l'ensemble de la Commission.	La Cour prend acte de la réponse de la Commission
	La DG ELARG devrait développer et mettre en place des mécanismes visant à faciliter l'analyse et le suivi des résultats des missions de contrôle réalisées.	La DG ELARG n'a pas encore donné suite à cette recommandation. En 2010, cette insuffisance a été confirmée par toutes les missions effectuées auprès de délégations de l'UE dans les pays concernés par l'élargissement.	La recommandation a commencé à être appliquée en 2010. Toutefois, compte tenu de sa nature même, ses effets ne sont pas visibles d'emblée.	La Cour prend acte de la réponse de la Commission

Année	Recommandation de la Cour	Progrès réalisés	Réponse de la Commission	Analyse de la Cour
2009	La DG ELARG devrait continuer à consacrer suffisamment de ressources à l'analyse des déclarations finales en suspens, qui ont été présentées dans le cadre de Phare et de la facilité de transition pour les nouveaux États membres.	La Cour salue les efforts consentis par la DG ELARG, mais l'arriéré en matière de traitement des déclarations finales n'est qu'en partie résorbé.	<i>Comme la priorité a été donnée à l'évaluation des déclarations finales des 12 nouveaux États membres, l'arriéré a continué à se résorber fortement en 2010, ce qui a largement compensé le léger ralentissement observé en 2009.</i>	La Cour prend acte de la réponse de la Commission
	La DG ECHO devrait améliorer la documentation des évaluations des propositions d'actions d'aide humanitaire (par exemple, via l'introduction de rapports d'évaluation harmonisés).	La DG ECHO a commencé à élaborer une procédure standard permettant de justifier les évaluations des propositions. Cependant, elle n'envisage d'introduire une nouvelle procédure qu'en 2011, le rapport d'évaluation type étant l'une des possibilités étudiées.	<i>Un groupe de travail sur l'évaluation des propositions d'aide humanitaire a été lancé au début de février 2011. Il vise notamment à harmoniser et à rationaliser la documentation du processus d'évaluation en donnant une meilleure vue d'ensemble du processus au moyen d'un tableau de bord et en établissant des critères d'évaluation communs. La mise en œuvre est prévue en 2011.</i>	La Cour prend acte de la réponse de la Commission
	La DG ECHO devrait définir et mettre en place un mécanisme de collecte et d'analyse des données concernant l'utilisation des «centrales d'achat humanitaires» par ses partenaires.	La DG ECHO a estimé que la recommandation de la Cour était utile, mais elle ne la considère pas comme une priorité. Les centrales d'achat humanitaires ont été informées de la nécessité de fournir des informations détaillées sur la mesure dans laquelle leurs services sont utilisés par les partenaires de la DG ECHO. Une nouvelle procédure sera mise au point à terme.		

CHAPITRE 6

Recherche et autres politiques internes

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	6.1-6.11
Caractéristiques du groupe de politiques	6.2-6.10
Programmes-cadres dans le domaine de la recherche	6.3-6.7
Le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie	6.8-6.10
Étendue et approche de l'audit	6.11
Régularité des opérations	6.12-6.13
Efficacité des systèmes	6.14-6.45
Programmes-cadres dans le domaine de la recherche	6.15-6.36
Contrôles documentaires ex ante	6.15-6.18
Certificats d'audit relatifs aux déclarations de coûts	6.19-6.22
Certification ex ante des méthodes de calcul des coûts utilisées par les bénéficiaires pour le 7 ^e PC	6.23-6.28
Stratégie d'audit ex post de la Commission	6.29-6.34
Systèmes relatifs aux recouvrements et aux corrections financières	6.35-6.36
Autres politiques internes	6.37-6.45
Systèmes relatifs au programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie — Erasmus	6.37-6.45
Fiabilité des prises de position de la Commission	6.46-6.47
Conclusions et recommandations	6.48-6.51
Conclusions	6.48-6.49
Recommandations	6.50-6.51
Résultats de l'audit du fonds de garantie relatif aux actions extérieures	6.52-6.55

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

6.1. Le présent chapitre est consacré à l'appréciation spécifique de la Cour concernant le groupe de politiques Recherche et autres politiques internes, qui couvre les domaines politiques suivants: 01 — Affaires économiques et financières, 02 — Entreprises, 03 — Concurrence, 08 — Recherche, 09 — Société de l'information et médias, 10 — Recherche directe, 12 — Marché intérieur, 15 — Éducation et culture, 16 — communication, 18 — Espace de liberté, de sécurité et de justice et 20 — Commerce. Cette appréciation sera suivie des résultats de l'audit récurrent effectué par la Cour en ce qui concerne le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures ⁽¹⁾. Le **tableau 6.1** présente les principales informations concernant les activités couvertes et les dépenses de l'exercice 2010.

Tableau 6.1 — Recherche et autres politiques internes — informations principales pour 2010

(en millions d'euros)

Titre du budget	Domaine politique	Description	Paiements	Mode de gestion
8	Recherche	Dépenses administratives	308	Gestion centralisée directe
		7 ^e PC	2 981	Gestion centralisée directe
		7 ^e PC Euratom	318	Gestion centralisée indirecte
		Achèvement des programmes-cadres antérieurs (PC)	848	Gestion centralisée directe
		Programme de recherche du Fonds de recherche du charbon et de l'acier	51	Gestion centralisée directe
			4 506	
9	Société de l'information et médias	Dépenses administratives	137	Gestion centralisée directe
		7 ^e PC	1 226	Gestion centralisée directe
		Achèvement des programmes-cadres antérieurs (PC)	160	Gestion centralisée directe
		MEDIA	111	Gestion centralisée directe
		PIC et autres	152	Gestion centralisée directe
			1 786	
15	Éducation et culture	Dépenses administratives	122	Gestion centralisée directe
		Éducation et formation tout au long de la vie, notamment le multilinguisme	1 223	Gestion centralisée indirecte
		Développer la coopération culturelle en Europe	47	Gestion centralisée indirecte
		Encourager et promouvoir la coopération dans le domaine la jeunesse et des sports	145	Gestion centralisée indirecte
		Promouvoir la citoyenneté européenne	35	Gestion centralisée indirecte
			1 572	

⁽¹⁾ Le règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 du Conseil du 25 mai 2009 instituant un Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (JO L 145 du 10.6.2009, p. 10) précise, dans ses considérants, que la gestion financière du Fonds de garantie devrait faire l'objet de contrôles de la Cour des comptes, selon des procédures convenues entre la Cour des comptes, la Commission et la Banque européenne d'investissement.

(en millions d'euros)

Titre du budget	Domaine politique	Description	Paielements	Mode de gestion
18	Liberté, sécurité et justice	Dépenses administratives	63	Gestion centralisée directe
		Solidarité — frontières extérieures, retour, politique des visas et libre circulation des personnes	276	Gestion partagée/Gestion centralisée directe
		Flux migratoires — politiques communes en matière d'immigration et d'asile	156	Gestion partagée/Gestion centralisée directe
		Droits fondamentaux et citoyenneté	51	Gestion centralisée directe
		Sécurité et protection des libertés	123	Gestion centralisée directe
		Justice pénale et justice civile	54	Gestion centralisée directe
		Prévenir la consommation de drogue et informer le public	18	Gestion centralisée directe
		Stratégie politique et coordination	4	Gestion centralisée directe
		745		
2	Entreprises	Dépenses administratives	112	Gestion centralisée directe
		Compétitivité, politique industrielle, innovation et esprit d'entreprise	75	Gestion centralisée directe/centralisée indirecte par l'intermédiaire de l'EACI
		Marché intérieur des biens et politiques sectorielles	114	Gestion centralisée directe
		7 ^e PC — Coopération — espace et sécurité	357	Gestion centralisée directe
		658		
10	Recherche directe	Frais de personnel, dépenses de fonctionnement et investissements	345	Gestion centralisée directe
		7 ^e PC	44	Gestion centralisée directe
		Poids du passé résultant des activités nucléaires	22	Gestion centralisée directe
		Achèvement des programmes-cadres antérieurs (PC) et autres activités	27	Gestion centralisée directe
		438		
1	Affaires économiques et financières	Dépenses administratives	66	Gestion centralisée directe
		Union économique et monétaire	12	Gestion centralisée directe
		Affaires économiques et financières internationales	101	Gestion centralisée directe
		Opérations et instruments financiers	110	Gestion centralisée directe/conjointe avec le FEI/centralisée indirecte par l'intermédiaire du FEI
		289		
16	Communication	Dépenses administratives	114	Gestion centralisée directe
		Communication et médias	34	Gestion centralisée directe
		Communication au niveau local	35	Gestion centralisée directe
		Outils d'analyse et de communication	23	Gestion centralisée directe
		206		

(en millions d'euros)

Titre du budget	Domaine politique	Description	Paiements	Mode de gestion
3	Concurrence	Dépenses administratives	92	Gestion centralisée directe
		Ententes, politique antitrust et libéralisation	0	Gestion centralisée directe
			92	
20	Commerce	Dépenses administratives	68	Gestion centralisée directe
		Politique commerciale	9	Gestion centralisée directe/conjointe avec des organisations internationales
			77	
12	Marché intérieur	Dépenses administratives	60	Gestion centralisée directe
		Stratégie politique et coordination de la direction générale «Marché intérieur»	11	Gestion centralisée directe
			71	
		Montant total des dépenses administratives	1 487	
		Programmes-cadres (PC)	5 643	
		Éducation et formation tout au long de la vie, notamment le multilinguisme	1 223	
		Autres dépenses opérationnelles	2 087	
		Montant total des dépenses opérationnelles	8 953	
		dont: — avances (1)	6 404	
		— paiements intermédiaires/finaux (2)	2 549	
		Montant total des paiements de l'exercice	10 440	
		Montant total des engagements de l'exercice	12 169	

⁽¹⁾ Les montants des avances relevant du septième programme-cadre (2007-2013) et du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie se sont élevés respectivement à 3 166 millions et 1 139 millions d'euros.

⁽²⁾ Les montants des paiements intermédiaires/finaux relevant du septième programme-cadre (2007-2013) et du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie se sont élevés respectivement à 1 442 millions et 83 millions d'euros.

Sources: Comptes annuels de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2010.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Caractéristiques du groupe de politiques

6.2. Les principaux programmes de ce groupe de politiques sont les programmes-cadres dans le domaine de la recherche et du développement technologique, qui représentent 63 % du montant total des dépenses opérationnelles (soit 5 643 millions d'euros), et le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, qui en représente 14 % (soit 1 223 millions d'euros).

Programmes-cadres dans le domaine de la recherche

6.3. La politique de recherche vise à stimuler les investissements dans la recherche et à favoriser la transition vers une société de la connaissance. Elle vise également à renforcer la base scientifique et technique de l'espace européen de la recherche ⁽²⁾, à rehausser encore l'excellence de la recherche en Europe, ainsi qu'à maximiser les bénéfices de la coopération internationale. La plupart des paiements relatifs à la politique de recherche relèvent des 6^e et 7^e programmes-cadres [6^e PC et 7^e PC ⁽³⁾] pluriannuels, qui disposent d'une multiplicité de systèmes de financement visant à soutenir différents domaines thématiques et types de projets.

6.4. La majeure partie des PC est mise en œuvre par la Commission dans le cadre d'une gestion centralisée directe. De plus en plus souvent, les dépenses relatives à la recherche sont exécutées dans celui d'une gestion centralisée indirecte par l'intermédiaire d'agences et d'entreprises communes ⁽⁴⁾.

6.5. Un grand nombre d'entités publiques et privées établies dans différents États membres ou pays tiers associés aux PC mettent en œuvre les activités bénéficiant du soutien des PC. Les bénéficiaires peuvent être des instituts de recherche, des universités, des particuliers, des sociétés commerciales ou des administrations publiques. Les bénéficiaires forment en général un consortium de partenaires, sur la base d'une convention de subvention conclue avec la Commission. Dans le cadre du 7^e PC, chaque projet compte en moyenne six partenaires, mais ce nombre peut aller jusqu'à 64, en fonction du système de financement.

⁽²⁾ L'espace européen de la recherche regroupe l'ensemble des activités, programmes et politiques liés à la recherche et au développement en Europe impliquant une perspective transnationale. Conjointement, ils permettent aux chercheurs, instituts de recherche et entreprises d'accroître la circulation, la concurrence et la coopération par-delà les frontières.

⁽³⁾ Le septième programme-cadre regroupe, sous cette appellation commune, toutes les initiatives de l'UE liées à la recherche et remplit ainsi un rôle capital dans la réalisation des objectifs liés à la croissance, à la compétitivité et à l'emploi. Il s'agit également d'un pilier essentiel de l'espace européen de la recherche.

⁽⁴⁾ Les entreprises communes de l'Union européenne impliquées dans la gestion des PC de recherche sont les suivantes: i) l'entreprise commune européenne pour l'ITER et le développement de l'énergie de fusion; ii) l'entreprise commune Clean Sky; iii) l'entreprise commune Artemis; iv) l'entreprise commune Initiative en matière de médicaments innovants; v) l'entreprise commune ENIAC; et vi) l'entreprise commune Piles à combustible et Hydrogène. Les agences de l'Union européenne impliquées dans la gestion des PC de recherche sont les suivantes: i) l'Agence exécutive pour la compétitivité et l'innovation; ii) l'Agence exécutive «Éducation, Audiovisuel et Culture»; iii) l'Agence exécutive pour la recherche; et iv) l'Agence exécutive du Conseil européen de la recherche.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.6. Les bénéficiaires potentiels répondent aux appels de propositions de projets, et les projets approuvés sont sélectionnés pour bénéficier d'un cofinancement. Une fois signée la convention de subvention (ou la décision de la Commission), les subventions sont versées sous la forme d'une avance suivie de paiements intermédiaires et finals destinés à rembourser les dépenses inscrites par les bénéficiaires dans leurs déclarations de coûts.

6.7. Le principal risque d'irrégularité est que les bénéficiaires puissent inscrire, dans leurs déclarations des coûts inéligibles, que les systèmes de contrôle et de surveillance de la Commission ne permettraient pas de détecter et de corriger avant remboursement. Ce risque est aggravé par la complexité des règles relatives au calcul des coûts éligibles et par l'obligation faite aux bénéficiaires d'imputer les dépenses de personnel et les coûts indirects aux projets, tout en déduisant divers éléments considérés comme inéligibles au cofinancement de l'UE, telle la TVA.

Le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie

6.8. Le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie vise, d'une part, à permettre aux personnes, à toutes les étapes de leur vie, de participer à des expériences d'apprentissage et, d'autre part, à développer le secteur de l'éducation et de la formation en Europe. Il se compose de quatre sous-programmes: Erasmus pour l'enseignement supérieur, Leonardo da Vinci pour l'enseignement et la formation professionnels, Grundtvig pour l'éducation des adultes et Comenius pour les écoles. Trois quarts du budget de ce programme sont mis en œuvre dans le cadre d'une gestion centralisée indirecte par l'intermédiaire de 40 agences nationales (AN) dans les pays participants, désignées et supervisées par des autorités nationales, généralement les ministères de l'Éducation. Les agences nationales⁽⁵⁾ se sont vu attribuer la mission de gérer les nombreuses mais relativement modestes subventions allouées.

6.9. Dans ce groupe de politiques, le financement consiste principalement en avances versées aux agences nationales, ainsi qu'en contributions trimestrielles à leurs coûts d'exploitation. Les premières avances sont versées après la signature d'un contrat et l'approbation d'un programme de travail. S'agissant des deuxième et troisième avances, la Commission effectue le paiement sur la base d'une déclaration de l'agence nationale selon laquelle au moins 70 % des fonds déjà versés ont été dépensés. Ces avances s'accumulent normalement pour atteindre 100 % du montant maximal autorisé.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.7. La Commission partage le point de vue de la Cour aux termes duquel la complexité des règles est une source majeure d'erreurs portant sur l'admissibilité des déclarations de coûts. À cet égard, la Commission a adopté, le 24 janvier 2011, une décision contenant trois mesures visant à simplifier la mise en œuvre du programme-cadre. Cette décision permet aux bénéficiaires d'appliquer leurs méthodes de comptabilisation habituelles lorsqu'ils sollicitent le remboursement des coûts moyens de personnel — qui constitue l'une des sources d'erreurs les plus fréquentes relevées par la Cour des comptes — et prévoit la possibilité de recourir à des paiements forfaitaires pour rembourser les propriétaires exploitants de PME. Ces solutions devraient faire baisser le taux d'erreur.

En outre, la stratégie antifraude de la Commission [COM(2011) 376-2 final] fait référence aux risques concernant les déclarations de coûts établies par les bénéficiaires et propose plusieurs mesures pour la détection/correction des fraudes (dont la formation).

⁽⁵⁾ Les agences nationales sont des structures créées à l'échelle nationale pour gérer et mettre en œuvre le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie au niveau de l'État membre. Elles possèdent une personnalité juridique et sont régies par les lois de l'État membre concerné. Elles sont responsables de la gestion de parties décentralisées du programme, notamment l'évaluation, la sélection et la gestion des projets.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.10. Les agences nationales concluent des conventions de subvention avec les organismes participants ⁽⁶⁾ et, à leur tour, leur allouent des avances (entre 80 et 100 %, en fonction du type de programme). S'agissant de la légalité et de la régularité, les principaux risques sont que les différentes subventions versées aux enseignants et aux étudiants soient incorrectes ou que les coûts déclarés par les bénéficiaires soient exagérés ou non étayés. De telles erreurs risquent de ne pas être détectées.

Étendue et approche de l'audit

6.11. L'approche et la méthodologie d'audit générales de la Cour sont décrites à la **partie 2 de l'annexe 1.1**. S'agissant de l'audit relatif à la recherche et aux autres politiques internes, il convient de noter en particulier les points suivants:

- l'audit a porté sur l'examen d'un échantillon de 150 opérations, comportant 61 paiements intermédiaires ou finals relevant des 6^e PC et 7^e PC, 10 avances versées aux agences nationales dans le cadre du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, 36 avances destinées aux 6^e PC et 7^e PC et 43 paiements couvrant toutes les autres mesures relatives à ce domaine de politiques ⁽⁷⁾,
- s'agissant des PC dans le domaine de la recherche, l'évaluation des systèmes de surveillance et de contrôle de la Commission, qui reposait également sur l'échantillon de 97 paiements ⁽⁸⁾ relevant de PC dans le domaine de la recherche, a porté sur:
 - les contrôles documentaires ex ante,
 - les certificats d'audit concernant les déclarations de coûts des projets, délivrés par des auditeurs indépendants,
 - la certification ex ante des méthodes de calcul des coûts utilisées par les bénéficiaires,
 - les audits financiers ex post des projets,
 - l'exécution des recouvrements et des corrections financières,

⁽⁶⁾ Les organismes participants sont généralement des universités, des écoles ou des collèges qui assurent la gestion des paiements en faveur de bénéficiaires tels que les étudiants ou les enseignants.

⁽⁷⁾ Les 43 paiements consistent en 31 avances, huit paiements intermédiaires et finals, trois paiements uniques et un paiement de régularisation.

⁽⁸⁾ Il s'agit de 61 paiements intermédiaires ou finals et de 36 avances au titre des 6^e et 7^e PC.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- pour ce qui concerne les autres politiques internes, l'évaluation des systèmes a porté sur les systèmes de contrôle et de surveillance appliqués, dans le cadre du programme Erasmus, dans dix États membres, notamment:
 - les contrôles primaires mis en œuvre par les agences nationales,
 - les contrôles secondaires mis en place par les autorités nationales pour fournir une assurance et appuyer la déclaration annuelle ex post,
 - les procédures appliquées dans trois établissements d'enseignement supérieur de chacun des États membres, également sur la base d'un échantillon de dix paiements versés aux étudiants et/ou enseignants de chacun desdits établissements,
 - les contrôles ex post effectués par des auditeurs privés au nom de la Commission,
 - le système de contrôle de la Commission en matière de suivi des réserves,
- le contrôle du Fonds de garantie a porté essentiellement sur la conformité avec l'accord conclu entre la Commission et la BEI pour la gestion de la trésorerie du Fonds, ainsi que sur les procédures de contrôle de la Commission. Les travaux effectués par un cabinet d'audit privé ont également été examinés,
- l'examen des prises de position de la Commission a porté sur les rapports annuels d'activité des directeurs généraux de la DG Recherche et innovation (RTD), de la DG Société de l'information et médias (INFSO), de la DG Entreprises et industrie (ENTR), de la DG Éducation et culture (EAC) ainsi que de deux agences exécutives, à savoir l'Agence exécutive du Conseil européen de la recherche et l'Agence exécutive pour la recherche.

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

6.12. L'**annexe 6.1** présente une synthèse des résultats des tests des opérations. Les tests réalisés par la Cour sur l'échantillon d'opérations ont montré que 39 % de celles-ci étaient affectés par une erreur. Le taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour s'élève à 1,4 % ⁽⁹⁾. Cependant, la Cour a constaté une fréquence et un niveau significatifs d'erreurs affectant les paiements intermédiaires et finals relevant des 6^e et 7^e PC.

⁽⁹⁾ La Cour estime le taux d'erreur à partir d'un échantillon statistique représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible (le «taux d'erreur le plus probable»). La Cour estime, avec un degré de confiance de 95 %, que le taux d'erreur affectant la population se situe entre 0,6 % et 2,1 % (c'est-à-dire, respectivement, les limites inférieure et supérieure du taux d'erreur).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.13. Au total, la Cour a constaté que, sur un échantillon de 150 opérations, 58 étaient affectées par des erreurs. La majeure partie des paiements intermédiaires et finals affectés par des erreurs (48 sur 51) concernait les 6^e et 7^e PC. Dans 37 cas, ces erreurs avaient trait au remboursement de coûts inéligibles ou déclarés de manière inexacte au niveau de projets financés au titre des PC dans le domaine de la recherche. Ce résultat corrobore les réserves formulées par les directeurs généraux de la DG RTD et de la DG ENTR concernant le niveau significatif d'erreurs qui affectent les subventions au titre du 6^e PC (voir **annexe 6.3**). À l'instar des trois dernières années, la principale source d'erreur demeure le calcul erroné des dépenses de personnel et des coûts indirects. D'autres types d'erreurs incluent les impôts indirects inéligibles, l'application incorrecte de la méthode d'amortissement des actifs non courants⁽¹⁰⁾ ainsi que la sous-déclaration ou l'absence totale de déclaration des intérêts produits par le préfinancement détenu sur des comptes bancaires. L'exemple 6.1 illustre le type de constatations susmentionnées. Six opérations liées aux politiques internes autres que la recherche ont été affectées par des erreurs. Il s'agissait d'erreurs concernant, d'une part, le remboursement de coûts non éligibles et, d'autre part, les relevés de temps de travail.

Exemple 6.1

Coûts inéligibles et coûts calculés incorrectement

Un bénéficiaire assurant la gestion d'un projet relevant du 6^e PC a déclaré des frais généraux en appliquant un taux forfaitaire établi sur la base des dépenses directes de personnel. À la suite d'un contrôle ex post réalisé en 2007, le bénéficiaire a modifié sa méthode de répartition des frais généraux sans mettre pleinement et correctement en œuvre les recommandations formulées par les auditeurs ex post. Les erreurs et les incohérences constatées lors de l'audit effectué par la Cour se sont traduites par une surdéclaration d'un montant de 731 652 euros.

Le bénéficiaire a également demandé le remboursement de frais de séjour inéligibles et d'impôts indirects inéligibles, et a imputé les frais d'équipement informatique au projet sans appliquer la méthode comptable normale en matière d'amortissements. Il en est résulté une surdéclaration d'un montant de 10 079 euros.

Le taux global d'erreur, compte non tenu d'une sous-déclaration de dépenses de personnel, correspond à 13 % des coûts déclarés.

6.13. La Commission partage le point de vue de la Cour selon lequel la source d'erreur la plus courante relevée dans les déclarations de coûts des bénéficiaires pour les paiements intermédiaires et finals demeure le calcul erroné des coûts de personnel et des coûts indirects. À cet égard, la Commission a pris des mesures pour juguler ce risque (voir point 6.7 ci-dessus).

Exemple 6.1

Coûts inéligibles et coûts calculés incorrectement

La Commission est en train de mener la procédure contradictoire habituelle avec le bénéficiaire.

Ce dernier a informé la Commission qu'il n'approuvait pas certaines constatations de la Cour, notamment en ce qui concerne le calcul du taux des frais généraux. La Commission lui a demandé de plus amples informations afin de pouvoir déterminer s'il faut procéder à des ajustements financiers et pour quel montant.

EFFICACITÉ DES SYSTÈMES

6.14. L'**annexe 6.2** présente une synthèse des résultats de l'examen des systèmes. La Cour a constaté que ceux-ci étaient partiellement efficaces pour garantir la régularité des opérations.

⁽¹⁰⁾ Dans l'ensemble, ces constatations relatives à la régularité des opérations corroborent les résultats des audits représentatifs effectués par la Commission elle-même (voir point 6.32).

Programmes-cadres dans le domaine de la recherche

Contrôles documentaires ex ante

6.15. Les contrôles documentaires ex ante visent à vérifier la régularité des paiements et à garantir le respect des obligations contractuelles avant de procéder au remboursement. S'inscrivant dans les efforts déployés par la Commission pour simplifier autant que possible ses procédures en matière de contrôle ex ante, afin de faciliter le traitement des paiements, les contrôles documentaires ex ante se limitent souvent à garantir le respect des obligations administratives formelles et la justesse des calculs des montants inclus dans les déclarations de coûts présentées par les bénéficiaires.

6.16. Le contrôle de l'échantillon de 97 paiements relevant de PC dans le domaine de la recherche a mis au jour certaines insuffisances des contrôles documentaires ex ante dans 47 cas, non considérées toutefois comme étant significatives ⁽¹¹⁾.

6.17. La Cour a également observé que, même si des contrôles documentaires ex ante approfondis étaient réalisés ⁽¹²⁾ lorsque des doutes pouvaient être émis quant à l'éligibilité des coûts déclarés, la majorité de ces contrôles se limitait à la vérification arithmétique de la déclaration de coûts, même en présence d'éléments probants faisant apparaître que les coûts déclarés ne répondaient pas aux conditions d'éligibilité (voir exemple 6.2).

Exemple 6.2

Faiblesse ex ante

Le bénéficiaire d'un projet relevant du 6^e PC a calculé les dépenses de personnel imputées au projet sur la base de taux horaires moyens budgétisés pour trois catégories de personnel: ingénieur principal, ingénieur scientifique diplômé et technicien.

Le recalcul des dépenses de personnel par application du taux horaire réel a révélé un écart significatif de taux horaire qui a entraîné une surdéclaration d'un montant de 65 185 euros, pour un total de dépenses de personnel déclarées d'un montant de 508 452 euros.

Alors qu'il apparaissait clairement, dans la documentation, que le bénéficiaire appliquait des taux horaires moyens, la Commission n'a pas contesté le montant déclaré.

6.15. Les contrôles pouvant être effectués ex ante sont nécessairement limités. C'est la raison pour laquelle il existe un programme d'audits ex post. Le système de contrôle doit être considéré dans sa globalité.

⁽¹¹⁾ Parmi les insuffisances constatées, on relève: i) l'approbation de la date de lancement du projet sans demande écrite du bénéficiaire avant la signature de la convention de subvention; ii) la notification tardive de la décision de financement par la Commission aux candidats non retenus; et iii) l'absence de contrôle des intérêts produits par le préfinancement.

⁽¹²⁾ Ces contrôles documentaires ex ante approfondis consistent notamment à demander et à examiner les pièces justificatives.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.18. S'agissant des retards de paiement, la Cour a constaté une amélioration générale par rapport à l'exercice précédent. Cependant, pour ce qui concerne des programmes spécifiques relevant du PC tels que «Personnes», le délai moyen nécessaire pour effectuer les paiements intermédiaires et finals excède encore l'objectif fixé par la Commission. Dans l'échantillon de paiements intermédiaires ou finals relevant des 6^e PC et 7^e PC prélevé par la Cour, neuf des 61 paiements ont été effectués en retard. La Cour a également observé des suspensions de paiement anormales⁽¹³⁾. Par exemple, un paiement relevant de la période de déclaration 2005-2006 a été suspendu pendant 1 280 jours en raison principalement d'un problème concernant le statut de l'un des bénéficiaires. Le paiement a finalement été effectué en octobre 2010.

Certificats d'audit relatifs aux déclarations de coûts

6.19. Les conventions de subvention prévoient que les déclarations de coûts établies par les bénéficiaires sont assorties d'un certificat d'audit émis par un auditeur indépendant. Il incombe à celui-ci de confirmer l'exactitude, la réalité et l'éligibilité des coûts déclarés, ainsi que le montant des intérêts produits par le préfinancement et toutes les autres recettes liées au projet. Ces certificats d'audit constituent un contrôle clé en ce qui concerne les 6^e et 7^e PC.

6.20. Alors qu'en ce qui concerne le 6^e PC, la présentation d'un certificat d'audit était en principe obligatoire au terme de chaque période de déclaration, les bénéficiaires ne sont invités à soumettre les certificats d'audit dans le cas du 7^e PC que lorsque le financement de l'UE est supérieur ou égal à 375 000 euros⁽¹⁴⁾. S'agissant du 7^e PC pris dans sa globalité, la Commission estime que plus de 80 % de toutes les participations resteront inférieures à ce seuil. Si ce changement allège la charge administrative pesant sur les bénéficiaires, il accroît également le risque de non-détection des erreurs en temps utile pour les subventions inférieures au seuil.

6.21. En ce qui concerne les 33 déclarations de coûts contrôlées auprès des bénéficiaires pour lesquelles un certificat avait été délivré, la Cour a comparé les résultats de ses propres tests avec le certificat en question. Dans 27 cas où l'auditeur indépendant avait émis une opinion sans réserve, la Cour a détecté des erreurs. Dans 14 de ces cas, les erreurs avaient une incidence financière significative (supérieure à 2 %) et/ou concernaient une méthode de calcul des coûts non conforme aux règles en vigueur. Dans les cas ayant une incidence financière significative, les directions générales de la Commission (à l'exception de la DG ENTR) ne communiquent pas formellement avec les auditeurs externes en leur donnant des informations en retour et en demandant des justifications lorsqu'il apparaît clairement que le certificat émis n'était pas fiable.

6.18. La Commission se félicite de l'appréciation favorable des progrès réalisés en matière de paiements. Cette question fait l'objet d'un suivi permanent de la part des services de la Commission, en particulier depuis la communication de la Commission d'avril 2009, qui, en termes de délais, fixe des objectifs plus stricts que le règlement financier.

Les paiements ne sont traités qu'à partir du moment où les déclarations de coûts présentées par les bénéficiaires sont complètes et permettent à la Commission d'évaluer le respect des règles. Si tel n'est pas le cas, la Commission est tenue de suspendre les paiements.

Cette suspension est toujours levée lorsque le bénéficiaire fournit la documentation manquante ou les renseignements spécifiquement demandés par la Commission.

L'exemple signalé par la Cour est un cas extrême, qui ne reflète pas les opérations normales de la Commission.

6.20. Dans le contexte du 7^e PC, l'autorité législative a décidé de réduire la charge administrative des bénéficiaires en allégeant l'obligation de présenter des certificats d'audit afin de rendre plus attrayant le programme-cadre de recherche de l'UE.

En outre, cet aspect devrait être considéré dans le cadre de la stratégie d'audit globale du 7^e PC.

6.21. Il existe un processus formel de retour d'information qui incite les bénéficiaires audités à communiquer les résultats des audits de la Commission aux auditeurs responsables de leur certification et à renvoyer ces derniers aux conditions d'éligibilité et aux interprétations en la matière qui sont à la disposition du public.

⁽¹³⁾ La Commission peut suspendre un paiement après avoir informé le bénéficiaire par écrit que le rapport ou la facture/la demande de paiement ne peuvent pas être approuvés et en expliquant pourquoi (par exemple, parce que les pièces justificatives sont incomplètes).

⁽¹⁴⁾ Il s'agit d'un montant cumulé concernant l'ensemble des paiements antérieurs effectués en faveur d'un bénéficiaire dans le cadre d'un projet donné pour lequel aucun certificat n'a été présenté.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.22. Comme le révélaient déjà les constatations relatives à l'exercice précédent, ce contrôle n'est toujours que partiellement efficace.

Certification ex ante des méthodes de calcul des coûts utilisées par les bénéficiaires pour le 7^e PC

6.23. Les conditions générales de la convention de subvention dans le contexte du 7^e PC prévoient deux types de certification ex ante concernant les méthodes de calcul des coûts: la certification des coûts moyens de personnel (CoMAv) ⁽¹⁵⁾ et la certification de la méthodologie pour le personnel et les coûts indirects (CoM) ⁽¹⁶⁾.

6.24. Ces certifications visent à: i) promouvoir l'application de méthodes correctes par les bénéficiaires quand ils calculent les dépenses de personnel et les coûts indirects; ii) rassurer les bénéficiaires quant à la conformité des méthodes appliquées au regard des dispositions de la convention de subvention dans le contexte du 7^e PC; et iii) alléger la charge administrative pesant sur les bénéficiaires en leur permettant de déroger à l'obligation de fournir des certificats pour les déclarations de coûts intermédiaires.

6.25. Fin décembre 2010, seuls 16 bénéficiaires sur une population estimée à 500 se sont vu octroyer une CoM et seuls 36 bénéficiaires sur une population estimée à 4 000 se sont vu octroyer une CoMAv. Les faibles taux de participation/d'acceptation sont décevants et sapent les efforts déployés par la Commission pour simplifier les procédures.

⁽¹⁵⁾ Facultative pour tout bénéficiaire qui a l'intention de déclarer les coûts moyens de personnel dans ses déclarations de coûts. Le 24 janvier 2011, la Commission a adopté de nouveaux critères pour l'application des coûts moyens de personnel. Les bénéficiaires ne sont plus contraints de présenter une certification pour approbation comme condition préalable de l'éligibilité des dépenses de personnel. Toutefois, la certification des coûts moyens de personnel demeure une option permettant aux bénéficiaires d'obtenir l'assurance préalable concernant la compatibilité de la méthodologie en place avec les règles relevant du 7^e PC.

⁽¹⁶⁾ Facultative pour un nombre limité de bénéficiaires de subventions multiples qui remplissent certains critères d'éligibilité.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.22. Même si les certificats d'audit du 6^e PC n'ont pas procuré le niveau d'assurance initialement escompté, ce contrôle ex ante a fortement contribué à réduire les taux d'erreur du 6^e PC par rapport au 5^e PC.

S'agissant du 7^e PC, l'approche fondée sur les «procédures convenues» devrait faire diminuer le nombre des erreurs d'interprétation des règles d'éligibilité.

La Commission a mis au point une stratégie visant à garantir que les auditeurs chargés de la certification comprennent parfaitement les conditions et les dispositions relatives aux subventions. À cet égard, elle leur fournit, en plus de la base juridique et de la documentation sur la mise en œuvre, des notes d'orientation détaillées.

6.25. La Commission a reconnu que les critères d'acceptabilité pour l'obtention de la certification des méthodes de calcul des coûts étaient trop contraignants pour la plupart des bénéficiaires ⁽¹⁾.

La Commission a introduit une simplification substantielle dans le cadre juridique global en vigueur pour faciliter l'utilisation de coûts moyens de personnel.

Dans l'ensemble, l'expérience décevante de la certification ex ante des méthodes de calcul des coûts sera toutefois prise en compte dans l'élaboration des règles applicables à la prochaine période de financement.

⁽¹⁾ COM(2010) 187 final du 24 avril 2010 – Simplification de la mise en œuvre des programmes-cadres de recherche.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.26. Les travaux de la Cour ont comporté un examen du processus de certification à la Commission. Aucune exception n'a été relevée. Les contrôles de la Commission ont été effectués comme prévu.

6.27. Les demandes de certifications relatives à la méthodologie sont assorties d'un «rapport concernant les constatations factuelles», présenté par un auditeur indépendant et fondé sur des «procédures convenues» visant à vérifier l'exactitude des informations soumises par les bénéficiaires. Ledit rapport doit apporter à la Commission la garantie que le bénéficiaire remplit les critères pour obtenir la certification. Dans le cas de visites sur place effectuées auprès de deux bénéficiaires, la Cour a relevé des exceptions qui ont remis en cause la confiance que la Commission peut placer dans ce type de rapport ⁽¹⁷⁾.

6.28. Les taux d'acceptation très faibles, et la détection de faiblesses dans les rapports présentés par l'auditeur indépendant indiquent que cette procédure, bonne en principe, s'est révélée toutefois d'une efficacité limitée.

Stratégie d'audit ex post de la Commission

6.29. L'élément fondamental du système de contrôle de la Commission pour garantir que les coûts déclarés satisfont aux conditions d'éligibilité est son programme d'audits financiers ex post auprès des bénéficiaires.

6.30. La stratégie d'audit ex post relative au 7^e PC pour la période 2009-2016 couvre en substance: i) les audits sélectionnés de manière aléatoire et visant à établir un taux d'erreur représentatif de l'ensemble de la population; et ii) des «audits correctifs», qui visent les domaines à risques ⁽¹⁸⁾. Le volume de dépenses couvertes par les audits ex post et la valeur des coûts inéligibles détectés se sont considérablement accrus de 2009 à 2010 (voir **tableau 6.2**). Globalement, la stratégie ex post mise en place par la Commission a été évaluée comme étant efficace, même si des améliorations supplémentaires sont souhaitables en ce qui concerne les taux d'erreur résiduels et le recours aux travaux effectués par les auditeurs externes.

6.27. Pour l'un des cas mentionnés par la Cour, la Commission assure le suivi du dossier avec le bénéficiaire et prendra les mesures appropriées. Pour l'autre cas, avant d'approuver le certificat, la Commission a obtenu des informations supplémentaires qui lui ont procuré une assurance allant bien au-delà de la simple confiance placée dans l'état financier provisoire. En conséquence, la question soulevée par la Cour est de nature formelle et n'a pas d'incidence sur la fiabilité de l'approbation de la méthode de calcul des coûts.

⁽¹⁷⁾ La Cour a constaté, dans un cas, que les dépenses de personnel et les coûts indirects comprenaient des coûts inéligibles selon les critères du 7^e PC ou que les coûts moyens de personnel n'étaient pas en fait calculés suivant la méthode présentée par le bénéficiaire et, dans l'autre cas, que l'auditeur externe certifiait que les procédures d'audit étaient mises en œuvre dans le cadre d'une subvention particulière, alors qu'en réalité les travaux d'audit étaient fondés sur un autre échantillon.

⁽¹⁸⁾ Par exemple, en ce qui concerne les audits correctifs, la DG INFSO a mis en place des méthodes d'audit très élaborées concernant les risques, reposant sur la collecte intelligente de données, l'évaluation des risques et des procédures d'audit centrées sur les risques. En 2010, les audits fondés sur les risques effectués par la DG INFSO ont fait apparaître un taux d'erreur moyen de 30 %.

Tableau 6.2 — Mise en œuvre de la stratégie de la Commission en matière d'audit ex post

	2010		2009	
	6 ^e PC	7 ^e PC	6 ^e PC	7 ^e PC
Nombre d'audits	2 323	349	1 906	16
Valeur des coûts déclarés examinés (en millions d'euros)	2 183	111	1 807	2
Valeur des coûts inéligibles constatés (en millions d'euros)	91	5	69	—
Financement de la Commission à recouvrer (en millions d'euros)	45	4	33	—

OBSERVATIONS DE LA COUR

Taux d'erreur résiduels

6.31. Compte tenu du fait que les directeurs généraux fournissent une déclaration d'assurance relative à des volets distincts du budget du 7^e PC, chaque service de la Commission prélève son propre échantillon et notifie ainsi un taux d'erreur représentatif. Le taux d'erreur représentatif pour chaque DG constitue la base de calcul du taux d'erreur résiduel⁽¹⁹⁾, qui représente une «composante fondamentale» pour l'établissement de la déclaration d'assurance annuelle.

6.32. Le calcul du taux d'erreur résiduel repose sur l'hypothèse que toutes les erreurs détectées, y compris les erreurs systématiques, seront corrigées. La Commission ne s'assure pas de manière systématique que les déclarations de coûts présentées une nouvelle fois sont corrigées. Il en résulte que la confiance qui peut être accordée aux taux d'erreur résiduels est limitée (voir exemple 6.1).

Recours aux travaux d'auditeurs externes

6.33. Les audits sont réalisés par des auditeurs de la Commission et par des cabinets d'audit externes sous la supervision de celle-ci. Fin 2010, 73 % (soit 921 sur 1 267) et 76 % (soit 431 sur 568) des audits achevés dans le contexte des 6^e et 7^e PC par, respectivement, la DG RTD et la DG INFSO, avaient été confiés à des auditeurs externes.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.31. Afin d'étayer correctement la déclaration d'assurance du directeur général, la Commission a défini la formule permettant de calculer le taux d'erreur représentatif et résiduel qui est appliqué de manière homogène par les services de la Commission et les agences exécutives.

Il ne s'agit pas de l'unique apport à la déclaration d'assurance, même si c'est l'un des plus importants à cette fin.

6.32. Le taux d'erreur résiduel de la Commission est fiable. Il repose sur plusieurs chiffres provenant du système de contrôle en place — principalement de la stratégie d'audit — et des résultats de l'extrapolation.

En ce qui concerne le contrôle des déclarations de coûts présentées une nouvelle fois, la Commission a mis en place un système qui vérifie notamment la plausibilité et l'exhaustivité et, le cas échéant, elle effectue des audits de suivi afin de s'assurer que d'éventuelles erreurs systématiques sont effectivement corrigées par les bénéficiaires. À cet égard, depuis la mise à disposition (en décembre 2009) de procédures d'extrapolation fondées sur des pourcentages forfaitaires, qui sont largement appliquées par les contractants, la nécessité de procéder à des audits de suivi s'en trouve considérablement limitée.

Dans une perspective pluriannuelle, le système en place garantit donc la fiabilité du taux d'erreur résiduel.

La direction générale de la recherche et de l'innovation avait récupéré 14,51 millions d'euros au 31 mars 2011, ce qui illustre le bon fonctionnement de ce système.

⁽¹⁹⁾ En d'autres termes, il s'agit du niveau d'erreur qui reste non détecté et donc non corrigé.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.34. La possibilité de s'appuyer sur les travaux d'autres auditeurs est une pratique d'audit acceptée. Les normes d'audit internationalement reconnues ont été élaborées en vue d'assurer une interprétation commune des principes généraux établis en la matière. La Commission a mis en place plusieurs procédures visant à garantir que les résultats de ces audits externes sont fiables. L'un des risques principaux est que les travaux d'audit accomplis par les auditeurs externes soient insuffisants ou inadéquats, et qu'en conséquence, les erreurs dans les déclarations de coûts ne soient pas détectées. Afin de minimiser ce risque, les normes prévoient la réalisation de contrôles de qualité périodiques portant sur les méthodes de travail et les procédures d'audit, pour garantir la fiabilité totale des rapports et des constatations. Les procédures mises en place par la Commission n'abordent pas cet aspect.

Systèmes relatifs aux recouvrements et aux corrections financières

6.35. Grâce aux efforts considérables déployés par la Commission en matière d'audit ex post, le montant à recouvrer était, fin 2010, sensiblement supérieur à celui de 2009 (voir **tableau 6.2**). La Cour a examiné les actions de suivi entreprises par la Commission en ce qui concerne, d'une part, les cas affectés par une erreur quantifiable relevés dans le cadre des déclarations d'assurance 2008 et 2009 et, d'autre part, les contrôles ex post de la Commission, et a constaté que les procédures engagées par celle-ci étaient adéquates pour assurer le recouvrement des dépenses inéligibles.

6.36. S'agissant des sanctions spécialement liées au contrat, lorsqu'on découvre que le bénéficiaire a présenté des déclarations de coûts inexacts, la Commission peut procéder à la résiliation anticipée du contrat et/ou imposer le paiement d'une indemnité forfaitaire. La Cour a constaté que la Commission avait plus largement recouru aux mesures correctrices et que le montant des indemnités forfaitaires avait sensiblement augmenté en 2010 (passant de 223 000 euros fin 2009 à 1 536 000 euros fin 2010).

Autres politiques internes

Systèmes relatifs au programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie — Erasmus

6.37. Les responsabilités dans le cadre de l'environnement de contrôle du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie sont définies comme suit:

- les contrôles primaires gérés par les agences nationales, qui comportent l'analyse des rapports finals, des contrôles documentaires des éléments à l'appui des déclarations de coûts, des contrôles sur place, des contrôles ex post et des audits des systèmes des bénéficiaires récurrents tels que les universités. Il incombe aux agences nationales d'adresser à la Commission et à l'autorité nationale un rapport annuel renfermant les informations relatives aux contrôles primaires effectués,

6.34. Les audits externalisés sont entièrement planifiés et contrôlés par la Commission.

Les auditeurs externes sont sélectionnés à l'issue d'un examen approfondi visant à s'assurer qu'ils adoptent une approche de contrôle unique sur une base paneuropéenne. La Commission leur fournit un manuel d'audit et des documents d'orientation afin d'assurer la cohérence de leur approche d'audit et d'éviter des problèmes de qualité.

Le personnel d'audit de la Commission fournit un accompagnement aux cabinets d'audit externes pour un certain nombre de missions. Cet accompagnement garantit une collaboration en matière de planification, de conduite des activités d'audit et d'établissement de rapports, ce qui permet d'assurer le suivi des méthodes de travail et des procédures d'audit de ces cabinets externes.

En conséquence, la Commission ne considère pas que l'application directe des normes d'audit en cas de recours aux travaux d'autres auditeurs soit appropriée en l'espèce.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- les contrôles secondaires mis en place par les autorités nationales visant à fournir une assurance et les informations à l'appui de la déclaration annuelle a posteriori attestant que les systèmes et les contrôles primaires sont efficaces ⁽²⁰⁾,
- les contrôles exécutés par la Commission, qui comportent principalement l'évaluation des déclarations annuelles a posteriori et des visites de suivi des systèmes, ainsi que des contrôles financiers et de surveillance.

6.38. La Cour a effectué un audit des systèmes de dix agences nationales et de leurs autorités nationales de supervision en charge du programme Erasmus. Ce dernier finance la coopération entre établissements d'enseignement supérieur dans toute l'Europe, notamment par une aide financière aux étudiants désireux d'effectuer une période d'études de trois à douze mois dans un autre pays participant. Un étudiant obtiendra généralement une bourse d'étude dont le montant varie de 250 à 500 euros par mois en fonction du pays. Le programme s'adresse également aux professeurs et employés d'entreprise qui souhaitent enseigner à l'étranger pour de courtes périodes, et permet au personnel universitaire de bénéficier d'une formation. Erasmus permet également de rassembler, par le biais de programmes d'étude intensifs courts, les étudiants et les professeurs des établissements d'enseignement supérieur d'au moins trois pays participants. Globalement, les systèmes examinés ont été considérés comme partiellement efficaces pour garantir la régularité des opérations.

Contrôles primaires

6.39. La Cour a constaté que les exigences établies par la Commission dans son «Guide à l'intention des agences nationales» étaient très largement respectées. Dans huit cas cependant, les contrôles primaires n'ont pas été effectués en totalité. Parfois, aucun élément probant ne permettait d'attester que des contrôles documentaires avaient été effectués ou que le nombre de dossiers individuels contrôlés pour le programme de mobilité était insuffisant. S'agissant d'autres exigences essentielles concernant les systèmes relatifs au programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, les déficiences constatées étaient constituées notamment par l'absence de registres des exceptions ou l'absence de suivi de ces registres, une politique de trésorerie ne garantissant pas le placement des fonds sur des comptes porteurs d'intérêts et la présentation tardive des rapports annuels à la Commission.

6.39. La Commission se félicite que la Cour ait constaté que les exigences figurant dans le guide étaient très largement respectées dans les agences nationales, ce qui confirme son évaluation.

Elle convient que les contrôles primaires demeurent un sujet d'attention particulière comme l'a corroboré le RAA pour 2010. La Commission continuera de souligner à quel point il est important d'atteindre les niveaux fixés et de documenter le processus.

⁽²⁰⁾ L'article 8, paragraphe 3, de la décision C(2007) 1807 de la Commission dispose que «l'autorité nationale mettra en place le système de contrôles secondaires visant à fournir une assurance raisonnable que les systèmes et les contrôles primaires sont efficaces. Elle peut confier la réalisation des contrôles secondaires à un organe d'audit externe».

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.40. Au niveau des établissements d'enseignement supérieur, la Cour a constaté que les systèmes de sélection des étudiants désireux de participer au programme Erasmus ne fonctionnaient que partiellement dans 22 cas sur 27. Les principaux problèmes étaient liés au manque de transparence de la procédure de sélection: non-publication des critères de sélection et documentation inadéquate du processus d'évaluation. Dans 15 des 30 établissements d'enseignement supérieur visités, des paiements indus ont été effectués, tel le versement à des étudiants de montants correspondant à des périodes plus longues que celles prévues dans la convention de subvention ou le remboursement de dépenses inéligibles.

Contrôles secondaires

6.41. Seules sept des dix autorités nationales ont réalisé les contrôles secondaires de façon satisfaisante, soit en collaboration avec un organe d'audit externe, soit en faisant appel à leurs propres agents, afin de vérifier de façon exhaustive que les systèmes et les contrôles primaires mis en place par les agences nationales étaient conformes aux lignes directrices de la Commission. En ce qui concerne les autres autorités nationales, soit les contrôles secondaires étaient mal documentés, soit il n'existait aucun élément probant permettant d'attester un suivi des observations formulées par lesdites autorités ou par la Commission.

6.42. Sur les dix déclarations annuelles a posteriori pour 2009, sept ont été adressées à la Commission après le délai du 30 avril 2010.

Contrôles mis en œuvre par la Commission

6.43. La Cour a examiné les contrôles mis en œuvre par la Commission dans le cadre du programme Erasmus, qui font partie du processus d'évaluation relatif aux déclarations ex post pour 2009. La Cour a déjà examiné ce système dans son rapport annuel 2008 ⁽²¹⁾. Elle avait alors constaté que les procédures appliquées par la Commission n'avaient fourni qu'une assurance limitée quant à la qualité de la gestion des dépenses et que la Commission n'avait vérifié que dans quelques cas la réalité et la qualité des contrôles primaires et secondaires.

6.44. La Cour estime que les procédures appliquées par la Commission se sont depuis lors améliorées. En 2010, l'évaluation de la Commission s'est fondée sur un contrôle documentaire des systèmes, des visites dans huit États membres et des contrôles financiers ex post sur place concernant 15 conventions avec des agences nationales. Les contrôles des systèmes effectués par la Commission ont comporté la vérification de la réalité et de la qualité des contrôles primaires et secondaires.

6.40. En ce qui concerne les procédures de sélection des étudiants au niveau des établissements d'enseignement supérieur, la Commission souligne que, compte tenu de la nature de l'action en termes de mobilité de masse, les exigences formelles doivent être proportionnelles et tenir dûment compte de la situation de la demande. N'ayant pas reçu de plaintes de la part d'étudiants au sujet de la sélection opérée par leurs établissements d'enseignement supérieur, la Commission conclut que le système fonctionne d'une manière généralement satisfaisante.

En ce qui concerne la durée des séjours des étudiants pour des études ou des stages, la Commission souligne qu'elle a déjà clarifié la méthode de calcul dans le guide 2011 à l'intention des agences nationales, à la suite des observations de la Cour des comptes dans le cadre de l'exercice de la DAS 2009.

6.41. Chaque année, la Commission organise à l'attention des autorités nationales des activités (séminaires, mise à jour des orientations, etc.) visant à améliorer leur connaissance du processus des contrôles secondaires. L'audit de la DAS 2010 fait état d'une amélioration de la situation par rapport à la DAS 2008. La Commission poursuivra ses activités d'appui.

⁽²¹⁾ Chapitre 9, points 9.22 à 9.24.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.45. Chaque année, la Commission établit une liste de réserves nécessitant des mesures correctrices de la part des agences nationales et des autorités nationales. Bien que, globalement, le nombre d'observations en suspens reste élevé — pour l'exercice 2010, 28 en ce qui concerne les autorités nationales (contre 29 en 2009) et 114 en ce qui concerne les agences nationales (contre 146 en 2009) —, la gravité des réserves est moindre ⁽²²⁾.

FIABILITÉ DES PRISES DE POSITION DE LA COMMISSION

6.46. L'*annexe 6.3* présente une synthèse des résultats de l'examen des prises de position de la Commission. Les observations importantes de la Cour sont détaillées ci-après.

6.47. S'agissant de la DG INFSO, la Cour a constaté que, bien que le taux cumulé d'erreurs décelées et le taux d'erreur résiduel affectant les déclarations de dépenses au titre des subventions du 6^e PC aient atteint respectivement 3,94 % et 2,2 %, la réserve concernant l'exactitude des déclarations de coûts relevant du 6^e PC a été levée. La Cour estime qu'une réserve aurait dû être maintenue, compte tenu de l'absence d'éléments probants solides attestant que toutes les erreurs détectées ont été corrigées (voir point 6.32).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.45. En ce qui concerne le nombre et la gravité des réserves nécessitant des mesures correctrices de la part des agences nationales et des autorités nationales, la Commission se félicite de l'amélioration considérable sur les deux fronts entre 2009 et 2010, en particulier au niveau des agences nationales.

6.47. Conformément au cadre actuellement en vigueur à la Commission en matière d'obligation de rendre compte, la décision finale d'émettre ou non une réserve est prise par l'ordonnateur délégué. Il s'agit donc d'une opinion de gestion, reposant sur l'analyse de risque de l'ordonnateur délégué, qui est formulée en fonction des informations sur l'évolution probable de la situation qui sont disponibles au moment où se prend cette décision.

Dans son RAA 2010 à la Commission, le directeur général de la DG INFSO a exposé, de manière transparente et circonstanciée, les raisons pour lesquelles a été levée la réserve concernant l'exactitude des déclarations de coûts relevant du 6^e PC (taux d'erreur de 2,2 % à la fin de l'année 2010). Cette décision était fondée sur une analyse approfondie de tous les éléments supplémentaires disponibles à l'époque et sur une simulation de l'évolution escomptée du taux d'erreur résiduel tenant compte des audits du 6^e PC non encore achevés et des exercices d'extrapolation en cours. Au 30 juin 2011, l'actualisation de la simulation sur la base des données les plus récentes disponibles a confirmé, comme on s'y attendait, que le taux d'erreur résiduel a été réduit à 2,1 %. D'après les projections, ce taux d'erreur devrait tomber sous la barre des 2 % en fin d'année. En outre, si on tient compte de l'incidence financière réelle des constatations issues de l'audit (erreurs nécessitant un suivi financier), le taux d'erreur résiduel s'établit à 1,6 %, soit à un niveau nettement inférieur au seuil de signification de 2 %. Comme il a déjà été souligné dans la réponse au point 6.32, le calcul du taux d'erreur résiduel de la Commission est fiable. La fiabilité des données sous-jacentes a été vérifiée sur la base de très nombreux audits de suivi. Compte tenu des considérations qui précèdent, il n'était donc pas nécessaire que la DG INFSO maintienne une réserve sur les dépenses du 6^e PC.

⁽²²⁾ En ce qui concerne les autorités nationales, 13 réserves ont été classées comme très importantes et 14 comme importantes, alors qu'en 2009, trois étaient cruciales, 15 très importantes et trois importantes. S'agissant des agences nationales, on en dénombre respectivement une cruciale, 44 très importantes et 66 importantes en 2010, contre 75 très importantes et 35 importantes en 2009.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

6.48. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les paiements relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2010 pour le groupe de politiques Recherche et autres politiques internes sont exempts d'erreur significative⁽²³⁾. Cependant, les paiements intermédiaires et finals pour les programmes-cadres dans le domaine de la recherche sont affectés par des erreurs significatives.

6.49. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les systèmes de contrôle et de surveillance pour le groupe de politiques Recherche et autres politiques internes sont partiellement efficaces pour garantir la régularité des paiements.

Recommandations

6.50. L'*annexe 6.4* présente le résultat de l'examen, réalisé par la Cour, des progrès accomplis en matière de mise en œuvre des recommandations figurant dans des rapports annuels antérieurs (2008 et 2009).

6.51. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2010, la Cour recommande à la Commission:

- dans le domaine des PC concernant la recherche: i) de tirer les enseignements des bonnes pratiques mises en place par la DG INFSO en ce qui concerne la méthode d'audit ex post fondée sur l'analyse des risques pour renforcer les contrôles ex ante de la Commission visant à identifier les paiements présentant un niveau de risque relativement élevé; et ii) pour accroître encore la fiabilité des certificats d'audit, d'intensifier ses actions en vue de sensibiliser les auditeurs indépendants aux règles d'éligibilité des dépenses, notamment en les informant des cas où des coûts inéligibles n'ont pas été identifiés,
- dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, de continuer de mettre l'accent sur l'exécution des contrôles primaires. Il convient de veiller en particulier à ce que les agences nationales vérifient au moins le nombre minimal de dossiers demandé par la Commission et à ce que tous les contrôles soient dûment documentés.

6.48. La Commission note que les paiements en 2010 dans le groupe de politiques Recherche et autres politiques internes sont exempts d'erreur significative.

Elle continue à améliorer le fonctionnement de son architecture de contrôle pluriannuelle, afin de réduire les erreurs dans les paiements intermédiaires et finals.

6.51.

- La Commission approuve ces recommandations; elle cherche à apporter un certain nombre d'améliorations à ses processus, à la fois pour le 7^e PC et pour le futur cadre stratégique commun pour le financement de la recherche et de l'innovation dans l'UE.
- La Commission convient que les contrôles primaires demeurent un sujet d'attention particulière comme l'a corroboré le RAA pour 2010. Elle continuera ainsi à souligner à quel point il est important pour les agences nationales d'atteindre les niveaux fixés et de documenter le processus et à rappeler aux autorités nationales leurs responsabilités en matière de supervision dans ce domaine.

⁽²³⁾ Voir points 6.12 et 6.13.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

RÉSULTATS DE L'AUDIT DU FONDS DE GARANTIE RELATIF AUX ACTIONS EXTÉRIEURES

6.52. Le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures ⁽²⁴⁾ («le Fonds») est destiné à rembourser les créanciers ⁽²⁵⁾ de l'Union européenne en cas de défaillance d'un bénéficiaire et à éviter le recours direct au budget de l'Union. La direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN) assure la gestion administrative du Fonds, tandis que la Banque européenne d'investissement (BEI) est responsable de la gestion de sa trésorerie.

6.53. Au 31 décembre 2010, le montant total des ressources du Fonds s'élevait à 1 347 millions d'euros, contre 1 240 millions d'euros au 31 décembre 2009. Aucun appel en garantie n'a été adressé au Fonds en 2010.

6.54. La BEI et la Commission utilisent un indice de référence pour examiner la performance annuelle du Fonds. En 2010, le rendement du portefeuille du Fonds a atteint 1,06 %, l'indice de référence étant de 1,19 %.

6.55. Le portefeuille d'investissement du Fonds de garantie est géré par la BEI pour le compte de l'Union européenne ⁽²⁶⁾. Pour éviter une vente forcée de titres déclassés émis par des États membres en juin 2010, la Commission a introduit rétroactivement une nouvelle disposition permettant que de tels produits d'investissement soient détenus dans le portefeuille du Fonds.

6.54. Dans l'environnement actuel du marché, qui se caractérise par une forte volatilité, des écarts temporaires par rapport à la valeur de référence peuvent survenir. Néanmoins, le rendement du portefeuille a été largement positif au cours des dix premiers mois de l'année, tandis que le chiffre légèrement négatif (par rapport à la valeur de référence) enregistré à la clôture de l'année 2010, qui est imputable aux mauvais résultats de novembre et décembre, a déjà été compensé en janvier 2011.

6.55. Cette décision a été formalisée dans l'avenant n° 4, qui a été signé le 9 novembre 2010, immédiatement après l'achèvement des procédures institutionnelles requises pour sa signature.

⁽²⁴⁾ Règlement (CE, Euratom) n° 2728/94 du 31 octobre 1994 instituant un Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (JO L 293 du 12.11.1994, p. 1), modifié en dernier lieu par le règlement (CE, Euratom) n° 89/2007 (JO L 22 du 31.1.2007, p. 1).

⁽²⁵⁾ Principalement la BEI; cela vaut également pour les prêts extérieurs d'Euratom et les prêts de l'UE à des pays tiers au titre de l'assistance macrofinancière.

⁽²⁶⁾ Article 6 du règlement (CE, Euratom) n° 2728/94; la BEI perçoit en outre une commission de gestion annuelle pour les services fournis.

ANNEXE 6.1

RÉSULTATS DES TESTS DES OPÉRATIONS POUR LE GROUPE DE POLITIQUES RECHERCHE ET AUTRES POLITIQUES INTERNES ⁽¹⁾

	2010					2009	2008	2007
	6 ^e PC	7 ^e PC	LLP	Autre	Total			
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON								
Nombre total d'opérations (<i>dont</i>):	28	69	12	41	150	351	361	348
Avances	4	32	12	29	77	125	237	159
Paiements intermédiaires/ Paiements finals	24	37	0	12	73	226	124	189

RÉSULTATS DES TESTS ⁽²⁾ ⁽³⁾

Proportion d'opérations testées considérées comme:

Exempts d'erreur	29 %	(8)	54 %	(37)	100 %	(12)	85 %	(35)	61 %	(92)	72 %	86 %	68 %
Affectées par une ou plusieurs erreurs	71 %	(20)	46 %	(32)	0 %	(0)	15 %	(6)	39 %	(58)	28 %	14 %	32 %

Analyse des opérations affectées par une erreur

Analyse par type de dépenses

Avances	5 %	(1)	9 %	(3)	0 %	(0)	50 %	(3)	12 %	(7)	9 %	19 %	17 %
Paiements intermédiaires/ Paiements finals	95 %	(19)	91 %	(29)	0 %	(0)	50 %	(3)	88 %	(51)	91 %	81 %	83 %

Analyse selon le type d'erreur

Erreurs non quantifiables	15 %	(3)	37 %	(12)	0 %	(0)	67 %	(4)	33 %	(19)	35 %	34 %	41 %
Erreurs quantifiables	85 %	(17)	63 %	(20)	0 %	(0)	33 %	(2)	67 %	(39)	65 %	66 %	59 %
Éligibilité	100 %	(17)	95 %	(19)	0 %	(0)	100 %	(2)	97 %	(38)	55 %	65 %	80 %
Réalité des opérations	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	6 %	3 %	2 %
Précision	0 %	(0)	5 %	(1)	0 %	(0)	0 %	(0)	3 %	(1)	39 %	32 %	18 %

ESTIMATION DE L'INCIDENCE DES ERREURS QUANTIFIABLES

Taux d'erreur le plus probable

1,4 %

Limite inférieure du taux d'erreur

0,6 %

Limite supérieure du taux d'erreur

2,1 %

⁽¹⁾ Pour 2010, le nouveau groupe de politiques Recherche et autres politiques internes se compose de groupes/domaines de politiques qui, dans le rapport annuel relatif à 2009, faisaient l'objet d'autres évaluations spécifiques. Pour plus de précisions, voir chapitre 1, point 1.12.

⁽²⁾ Pour donner une meilleure idée des domaines présentant des profils de risque différents au sein d'un même groupe de politiques, l'échantillon a été divisé en segments.

⁽³⁾ Les nombres entre parenthèses représentent les nombres réels d'opérations.

ANNEXE 6.2

RÉSULTATS DE L'EXAMEN DES SYSTÈMES POUR LE GROUPE DE POLITIQUES RECHERCHE ET AUTRES POLITIQUES INTERNES

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

Système concerné	Contrôles ex ante	Certificats d'audit	Certification ex ante	Audits financiers ex post	Mise en œuvre des recouvrements et des corrections financières	Évaluation globale
Programmes-cadres de recherche	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces	Partiellement efficace	Efficaces	Efficace	Partiellement efficace

Système concerné	Contrôles secondaires	Contrôles primaires	Contrôles de la Commission	Système de surveillance de la Commission	Évaluation globale
Programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces	Efficaces	Efficace	Partiellement efficace

Évaluation spécifique par État membre et par contrôle du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie

État membre concerné	DAS 2010			DAS 2008
	Contrôles secondaires	Contrôles primaires	Évaluation globale	Évaluation globale
Belgique [EPOS ⁽¹⁾]	Efficaces	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces
Pologne [FRSE ⁽²⁾]	Partiellement efficaces	Efficaces	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces
Allemagne [DAAD ⁽³⁾]	Efficaces	Efficaces	Efficaces	Partiellement efficaces
Espagne [OAPPE ⁽⁴⁾]	Efficaces	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces
Royaume-Uni (British Council)	Efficaces	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces	s.o.
France [2e2f ⁽⁵⁾]	Partiellement efficaces	Efficaces	Partiellement efficaces	s.o.
Pays-Bas [Nuffic ⁽⁶⁾]	Efficaces	Efficaces	Efficaces	s.o.
Grèce [IKY ⁽⁷⁾]	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces	s.o.
Autriche [OEAD ⁽⁸⁾]	Efficaces	Efficaces	Efficaces	s.o.
Suède (Internationella programkontoret)	Efficaces	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces	s.o.

Évaluation globale	2010	2009	2008	2007
	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces

⁽¹⁾ Europese Programma's voor Onderwijs, Opleiding en Samenwerking – Agentschap.

⁽²⁾ Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji.

⁽³⁾ Nationale Agentur für EU Hochschulzusammenarbeit Deutscher Akademischer Austauschdienst e.V.

⁽⁴⁾ Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos.

⁽⁵⁾ Agence Europe éducation formation France.

⁽⁶⁾ Nederlands Nationaal Agentschap voor het Leven Lang Leren programma.

⁽⁷⁾ Greek State Scholarship's Foundation I.K.Y.

⁽⁸⁾ Österreichische Austauschdienst — GmbH.

ANNEXE 6.3

RÉSULTATS DE L'EXAMEN DES PRISES DE POSITION DE LA COMMISSION POUR LE GROUPE DE POLITIQUES RECHERCHE ET AUTRES POLITIQUES INTERNES

Principales DG concernées	Nature de la déclaration formulée par le directeur général (*)	Réserves émises	Observations de la Cour	Évaluation globale de la fiabilité	
				2010	2009
RDT	avec réserve	Réserve concernant le taux d'erreur résiduel affectant l'exactitude des déclarations de coûts au titre du 6 ^e PC.	Bien qu'en 2010 le taux cumulé d'erreurs décelées et le taux d'erreur résiduel affectant les déclarations de dépenses au titre des subventions du 6 ^e PC aient atteint respectivement 3,94 % et 2,2 %, la réserve concernant l'exactitude des déclarations de coûts relevant du 6 ^e PC a été levée.	A	A
INFSO	sans réserve	—		B	A
ENTR	avec réserve	i) Réserve concernant le taux d'erreur résiduel affectant l'exactitude des déclarations de coûts au titre du 6 ^e PC. ii) Réserve concernant la fiabilité des informations financières de l'Agence spatiale européenne.		A	A
EAC	avec réserve	Un taux d'erreur trop élevé affectant la gestion directe centralisée du fait de l'absence de pièces justificatives à l'appui des déclarations de dépenses en ce qui concerne principalement les projets relevant de la programmation précédente (maintien de la réserve de 2009).		A	A
ERCEA	sans réserve	—		A	S.O.
REA	sans réserve	—		A	

(*) 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 RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LE GROUPE DE POLITIQUES RECHERCHE ET AUTRES POLITIQUES INTERNES

Année	Recommandation de la Cour	Progrès réalisés	Réponse de la Commission	Analyse de la Cour
2009	La Commission devrait sensibiliser les auditeurs chargés de la certification à l'éligibilité des dépenses afin d'améliorer la fiabilité des certificats d'audit qu'ils délivrent. (point 8.32)	La complexité intrinsèque des critères d'éligibilité a une incidence sur le travail effectué par les auditeurs externes chargés par les bénéficiaires de délivrer les certificats d'audit. La Commission estime que pour le 7 ^e PC, l'engagement de «procédures convenues» devrait renforcer la sensibilisation des auditeurs chargés de la certification aux règles d'éligibilité des dépenses et ainsi améliorer la fiabilité des certificats d'audit. Cela reste à confirmer. À l'exception de la DG ENTR, la Commission ne communique pas formellement avec les auditeurs externes en leur donnant des informations et en demandant des justifications lorsque les contrôles effectués par la Cour ou leurs propres audits montrent que le certificat émis n'était pas fiable. Il s'agit là d'une manière efficace de sensibiliser les auditeurs chargés de la certification aux aspects d'éligibilité des dépenses qu'ils pourraient avoir négligés.	<i>La Commission contrôle la fiabilité des certificats d'audit. Cependant, à ce stade, il est encore trop tôt pour conclure à une forte diminution des erreurs.</i> <i>La Commission a récemment approuvé une décision qui simplifie l'acceptation des méthodes de calcul des coûts moyens pour le remboursement des dépenses de personnel. Cette décision devrait en effet considérablement simplifier et faciliter la gestion des programmes de recherche.</i> <i>Il existe un processus formel de retour d'information qui incite les bénéficiaires audités à communiquer les résultats des audits de la Commission aux auditeurs responsables de leur certification et à renvoyer ces derniers à la documentation pertinente lorsque les conditions d'éligibilité et les interprétations en la matière sont à la disposition du public.</i>	La Cour prend acte de la réponse de la Commission.
	La Cour recommande que la Commission continue à renforcer ses contrôles des opérations de clôture afin de garantir la détection et la correction des erreurs et d'éviter que ne se reproduisent des erreurs relevées antérieurement. (point 7.20)	La Commission a accompli des efforts dans ce domaine, notamment en mettant en place le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie pour la période 2007-2013. Les erreurs décelées par la Cour pour 2009 concernaient le programme Socrates II, qui précédait le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie. La Commission a donné suite à toutes les erreurs quantifiables et recouvré les montants non éligibles.	<i>La Commission se réjouit du fait que la Cour ait relevé des progrès.</i>	
2008	La Commission devrait veiller à l'application rigoureuse des contrôles, notamment en imposant des sanctions, le cas échéant, et en procédant à des recouvrements ou à des corrections en cas de remboursement indu de coûts déclarés. (point 7.42)	La Commission a accompli des efforts considérables dans ce domaine, notamment un effort d'audit ex post accru, qui constitue l'élément clé de la stratégie de contrôle, et l'émission d'ordres de recouvrement ou la déduction sur de futurs paiements de tout remboursement indu à des bénéficiaires. Au cours de 2010, la Cour a constaté une augmentation significative des montants des indemnités forfaitaires dues à la Commission pour une surévaluation des coûts déclarés par un bénéficiaire.	<i>La Commission poursuit ses efforts pour mettre en œuvre les résultats de l'audit, en récupérant les montants réclamés en excès, en imposant le paiement d'une indemnité forfaitaire et en assurant un suivi permanent des progrès réalisés en la matière. En outre, donnant suite à la recommandation de la Cour, la Commission impose systématiquement le paiement d'une indemnité forfaitaire lorsque la surestimation des coûts déclarés a donné lieu à des contributions financières injustifiées.</i>	

Année	Recommandation de la Cour	Progrès réalisés	Réponse de la Commission	Analyse de la Cour
2008	La Commission devrait assurer une surveillance plus étroite du processus de déclaration annuelle ex post et vérifier directement le caractère approprié des contrôles décrits et leur complète mise en œuvre. (point 9.34)	Globalement, la Commission a accompli des efforts dans ce domaine. Bien que les visites de contrôle et les visites de suivi relatives aux systèmes aient quelque peu diminué, le nombre d'audits financiers a enregistré une hausse importante. En 2010, la DG EAC a effectué des visites de contrôle relatives aux systèmes dans huit pays (contre 11 en 2009) et des contrôles ex post sur place concernant 15 conventions avec des agences nationales (cinq audits financiers en 2009). Elle a également effectué 47 visites de contrôle en 2010 (contre 58 en 2009).	<i>La Commission se réjouit du fait que la Cour ait relevé des progrès.</i>	La Cour prend acte de la réponse de la Commission.

CHAPITRE 7

Dépenses administratives et autres

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	7.1-7.8
Caractéristiques du groupe de politiques	7.4-7.5
Étendue et approche de l'audit	7.6-7.8
Régularité des opérations	7.9
Efficacité des systèmes	7.10
Fiabilité des prises de position de la Commission	7.11
Observations sur des institutions et organes particuliers	7.12-7.32
Parlement	7.13-7.18
Conseil européen et Conseil	7.19-7.20
Commission	7.21-7.22
Cour de justice	7.23
Cour des comptes	7.24
Comité économique et social européen	7.25-7.27
Comité des régions	7.28-7.30
Médiateur européen	7.31
Contrôleur européen de la protection des données	7.32
Conclusions et recommandations	7.33-7.36
Conclusions	7.33-7.34
Recommandations	7.35-7.36

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

7.1. Le présent chapitre est consacré à l'appréciation spécifique de la Cour concernant les dépenses administratives et autres des institutions et des organes de l'Union européenne. Le **tableau 7.1** présente les principales informations concernant les institutions et les organes couverts, ainsi que les dépenses de l'exercice 2010.

Tableau 7.1 — Dépenses administratives et autres des institutions et des organes — Informations principales

(en millions d'euros)

Titre du budget	Groupe de politiques	Description	Paielements	Mode de gestion
Sections I, II et IV à IX. Pour la section III, chapitre I de tous les titres et titres 14, 24 à 27 et 29.	Dépenses administratives et autres	Parlement européen	1 509	Gestion centralisée directe
		Conseil européen et Conseil	620	Gestion centralisée directe
		Commission	6 407	Gestion centralisée directe
		Cour de justice	323	Gestion centralisée directe
		Cour des comptes	182	Gestion centralisée directe
		Comité économique et social européen	121	Gestion centralisée directe
		Comité des régions	89	Gestion centralisée directe
		Médiateur européen	8	Gestion centralisée directe
		Contrôleur européen de la protection des données	5	Gestion centralisée directe
Montant total des dépenses administratives			9 264	
Montant total des dépenses opérationnelles				
Montant total des paiements effectués au cours de l'exercice			9 264	
Montant total des engagements de l'exercice			9 428	

Source: Comptes annuels 2010 de l'Union européenne.

7.2. Le présent chapitre porte également sur des dépenses considérées comme opérationnelles dans le budget général, bien qu'elles concernent, dans la plupart des cas, le fonctionnement administratif de la Commission plutôt que la mise en œuvre de politiques. Ces dépenses relèvent des titres suivants du budget général: titre 14 («Fiscalité et union douanière»), titre 24 («Lutte contre la fraude»), titre 25 («Coordination des politiques de la Commission et conseil juridique»), titre 26 («Administration de la Commission»), titre 27 («Budget») et titre 29 («Statistiques»).

7.3. La Cour établit des rapports séparés sur les agences et les agences exécutives de l'UE, ainsi que sur les Écoles européennes ⁽¹⁾. Le mandat de la Cour ne couvre pas l'audit financier de la Banque centrale européenne.

⁽¹⁾ Le rapport annuel spécifique de la Cour relatif aux Écoles européennes est adressé au conseil supérieur des Écoles européennes; une copie est transmise au Parlement européen, au Conseil et à la Commission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Caractéristiques du groupe de politiques

7.4. Les dépenses administratives et autres comprennent principalement les dépenses relatives aux ressources humaines (traitements, indemnités et pensions), qui représentent 63 % du total des dépenses administratives et autres, et celles liées aux immeubles, à l'équipement, à l'énergie, aux communications et aux technologies de l'information.

7.5. Les risques principaux liés au groupe de politiques Dépenses administratives et autres concernent le non-respect des dispositions relatives à la passation des marchés, la mise en œuvre des contrats, les procédures de recrutement et le calcul des traitements et des indemnités.

Étendue et approche de l'audit

7.6. **La partie 2 de l'annexe 1.1** décrit l'approche et la méthodologie générales de la Cour. S'agissant de l'audit relatif aux dépenses administratives et autres, il convient de noter en particulier les points suivants:

- l'audit a comporté l'examen d'un échantillon de 58 opérations, comprenant quatre avances et 54 paiements finals,
- l'évaluation des systèmes a porté sur la conformité des systèmes de contrôle et de surveillance ⁽²⁾ appliqués par chaque institution et organe avec les exigences du règlement financier,
- l'examen des prises de position de la Commission a porté sur les rapports d'activité annuels de quatre directions générales et offices de la Commission chargés principalement des dépenses administratives.

7.7. L'audit de la Cour a également couvert les thèmes sélectionnés ci-après pour l'ensemble des institutions et des organes:

- a) le calcul et le paiement des traitements de base, des indemnités, des pensions et des frais de mission;
- b) les procédures de recrutement d'agents permanents, temporaires et contractuels;
- c) les passations de marchés.

7.8. La Cour des comptes fait l'objet d'un audit réalisé par un cabinet d'audit externe ⁽³⁾, qui lui a délivré un rapport d'audit sur les états financiers de l'exercice courant du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2010 et un rapport de certification concernant la régularité de l'utilisation des ressources de la Cour, ainsi que la validité des procédures de contrôle en vigueur pour l'exercice allant du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2010 (voir point 7.24).

⁽²⁾ Contrôles ex ante et ex post, fonction d'audit interne, relevés des exceptions et normes de contrôle interne.

⁽³⁾ PricewaterhouseCoopers, société à responsabilité limitée, réviseur d'entreprises.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

7.9. L'**annexe 7.1** présente une synthèse des résultats des tests des opérations. Les tests réalisés par la Cour sur l'échantillon d'opérations ont montré que 7 % des 58 paiements contrôlés sont affectés par une erreur. Le taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour s'élève à 0,4 %.

EFFICACITÉ DES SYSTÈMES

7.10. L'**annexe 7.2** présente une synthèse des résultats de l'examen des systèmes. La Cour a constaté que ceux-ci ⁽⁴⁾ sont efficaces pour garantir la régularité des opérations conformément aux dispositions du règlement financier (voir point 7.6).

FIABILITÉ DES PRISES DE POSITION DE LA COMMISSION

7.11. L'**annexe 7.3** présente une synthèse des résultats de l'examen des prises de position de la Commission.

OBSERVATIONS SUR DES INSTITUTIONS ET ORGANES PARTICULIERS

7.12. Les observations particulières ci-après sont présentées par institution ou organe de l'Union européenne et ne remettent pas en cause les appréciations figurant aux points 7.9 et 7.10. Si elles n'affectent pas de manière significative les dépenses administratives dans leur ensemble, elles sont toutefois importantes pour chaque institution ou organe concerné.

Parlement**Gestion du régime de subventions allouées aux groupes de visiteurs**

7.13. La réglementation relative à l'accueil de groupes de visiteurs, adoptée le 16 décembre 2002, prévoit la possibilité d'accorder aux groupes de visiteurs une subvention destinée à couvrir les frais de voyage. Le montant est calculé, en fonction du coût standard d'un déplacement individuel en voiture personnelle, sur la base du nombre de visiteurs et de la distance moyenne, aller et retour, que le groupe doit parcourir. Le montant versé ne devrait pas dépasser les frais de voyage réels. Toutefois, conformément aux procédures en vigueur, les groupes n'ont aucune obligation de présenter des éléments probants pour attester les frais réellement encourus; cette situation engendre donc un risque de paiement indu puisque la plupart des groupes utilisent des transports collectifs, moins onéreux que les moyens de transport individuels.

RÉPONSE DU PARLEMENT EUROPÉEN

7.13. Contrôler le coût réel des déplacements imposerait de suivre une procédure longue et complexe, rendant nécessaire la mobilisation d'importantes ressources humaines supplémentaires au sein de l'unité concernée, mesure jugée disproportionnée par rapport au risque encouru de versements excessifs. Par ailleurs, avant de pouvoir recevoir une subvention, les responsables des groupes doivent signer la déclaration suivante: «La subvention versée par le Parlement européen n'est pas supérieure au montant des frais réels du déplacement, diminués, le cas échéant, du montant d'autres contributions. Je m'engage à déclarer toutes autres contributions de cet ordre.»

Le Parlement a l'intention d'examiner quel type de contrôles permettrait d'obtenir une assurance raisonnable sans entraîner de charge administrative excessive. Il compte également examiner l'opportunité d'imposer aux responsables des groupes l'obligation de conserver, pendant une durée déterminée, les justificatifs relatifs aux frais de déplacement de leurs groupes.

⁽⁴⁾ Les systèmes des institutions et organes visés au point 7.1 sont pris en considération dans leur ensemble.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.14. En outre, la pratique qui permet de payer la subvention au chef de groupe désigné en espèces plutôt que par virement bancaire limite la possibilité d'appliquer les procédures de contrôle interne à ces opérations. Des paiements ont été effectués en espèces dans quatre des six cas de l'échantillon contrôlé pour un montant total de 55 236 euros; ce type de paiements a représenté 78 % du total des paiements effectués en faveur des groupes de visiteurs en 2010.

Engagement d'agents contractuels

7.15. Un examen des procédures liées au recrutement d'agents contractuels a révélé que, dans quatre des cinq cas contrôlés, les documents attestant l'évaluation des candidatures, la conduite d'entretiens et la décision de sélectionner les agents en question ne figuraient pas dans les dossiers. La meilleure pratique consiste à assurer l'exhaustivité de la documentation à des fins de contrôle interne.

Passation de marchés

7.16. S'agissant de 20 procédures de passation de marchés, l'audit a révélé que, dans cinq cas, des erreurs et des incohérences affectaient la définition et l'application des critères d'attribution, ainsi que l'analyse de la documentation relative aux appels d'offres. Ces cas témoignent également de faiblesses dans les domaines suivants: la rédaction des conditions contractuelles, l'exécution, par les ordonnateurs et les comités d'évaluation, de leurs rôles respectifs, ainsi que la communication formelle des résultats de la procédure aux soumissionnaires. Les mêmes faiblesses ont été observées, dans une moindre mesure, pour neuf autres cas.

Organisation et fonctionnement des groupes politiques

7.17. Les articles 2.1.1 et 2.5.3 des règles internes du Parlement européen relatives à l'exécution du budget relevant des groupes politiques, adoptées par le bureau le 30 juin 2003, disposent que, les années où ont lieu des élections européennes (comme c'était le cas en 2009) se composent de deux périodes budgétaires et financières distinctes. Conformément aux dispositions de l'article 2.1.6 desdites règles, il convient de rembourser au Parlement tout crédit inutilisé dont le montant dépasse 50 % du total des crédits financés par son budget pour chacune des périodes. Or, cette règle n'a pas été appliquée; un montant de 2 355 955 euros aurait dû être déduit des crédits versés aux groupes politiques par le Parlement en 2010.

RÉPONSE DU PARLEMENT EUROPÉEN

7.14. Dans sa résolution du 10 mai 2011 accompagnant la décision concernant la décharge, le Parlement a souhaité qu'une étude soit réalisée «afin de déterminer si le système de remboursement des frais de déplacement des groupes de visiteurs officiels est adéquat». Cette étude permettra d'évaluer l'opportunité de mettre en place un nouveau régime dans lequel les frais de voyage seraient divisés en frais de déplacement, proportionnels à la longueur du trajet, et en frais d'hébergement, déterminés sur la base du nombre de visiteurs dans la limite d'un plafond par visiteur et par nuit. Par ailleurs, le recours systématique aux virements bancaires pour la part de la subvention correspondant aux frais de déplacement sera également évalué.

RÉPONSE DU PARLEMENT EUROPÉEN

7.15. La réglementation interne applicable au recrutement des agents contractuels n'impose pas d'établir un procès-verbal des entretiens menés, ni d'indiquer expressément les motifs de leur sélection, les personnes retenues ayant réussi la procédure de sélection organisée pour l'inscription dans la base de données CAST de l'EPSO. Par conséquent, ces données ne sont pas conservées dans les dossiers relatifs à ces procédures.

RÉPONSE DU PARLEMENT EUROPÉEN

7.16. L'analyse de chacun des cas mentionnés a montré qu'aucun des risques potentiels ne s'était réalisé et que la complexité de la réglementation en vigueur pouvait donner lieu à des interprétations divergentes, en particulier dans le cadre des évaluations ex post des procédures d'appels d'offres, sur lesquelles la Cour fonde ses conclusions.

En outre, diverses mesures ont été adoptées pour améliorer l'organisation des procédures de passation de marchés. Hormis la création de directions des ressources, les mesures proposées par le forum «marchés publics» pour améliorer l'organisation des procédures de passation de marchés publics ont été adoptées, et le forum a été chargé de mettre au point des formations spécialisées pour les rédacteurs des dossiers d'appels d'offres et les membres des comités d'évaluation.

RÉPONSE DU PARLEMENT EUROPÉEN

7.17. La division des années d'élections en deux exercices, prévue à l'article 2.1.1 de la réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400, est une spécificité qui vise à répondre aux besoins particuliers des groupes politiques lors de ces années. Insérée dans la réglementation 400 afin de prendre en compte les dissolutions de groupes pouvant intervenir après les élections, elle prévoit la clôture des comptes à la fin du premier semestre. Les groupes restant en place après les élections poursuivent leurs activités, et la dotation qui leur est attribuée est revue en fonction du nombre de députés qui en sont membres après les élections. La réglementation insiste sur le caractère annuel des crédits en disposant que: «Les crédits qui n'ont pas été utilisés au cours de l'exercice peuvent être reportés à l'exercice suivant, à concurrence de 50 % des crédits annuels reçus du budget du Parlement européen.»

OBSERVATIONS DE LA COUR

Réalisation de la vérification ex ante

7.18. L'article 47 des modalités d'exécution du règlement financier prévoit que tout acte d'exécution budgétaire doit faire l'objet d'une vérification ex ante. Or, s'agissant des paiements en faveur de groupes de visiteurs (voir points 7.13 et 7.14), des procédures de passation de marchés (voir point 7.16) et des paiements effectués en vertu des règles internes du Parlement relatives à l'exécution du budget relevant des groupes politiques (voir point 7.17), aucun contrôle adapté à la nature et au profil de risque des opérations examinées ne figure dans le programme de réalisation des vérifications ex ante. S'agissant des procédures de recrutement (voir point 7.15), il existe bien des contrôles spécifiques, mais ils ne portent pas sur la phase de sélection. L'efficacité de la vérification ex ante est par conséquent limitée.

Conseil européen et Conseil**Financement du projet immobilier «Résidence Palace»**

7.19. La convention pour la construction du bâtiment Résidence Palace à Bruxelles, qui a été conclue avec l'État belge en 2008 et prévoit l'achèvement des travaux en 2013 pour un montant total estimé à 310 millions d'euros (prix estimés pour 2013), donne la possibilité de verser des avances. Au cours de la période 2008-2010, le montant total des avances versées par le Conseil s'est élevé à 235 millions d'euros, dont 30 millions relevaient de la ligne budgétaire correspondant à l'acquisition de biens immobiliers dans le budget initial du Conseil. Les 205 millions d'euros supplémentaires (c'est-à-dire 87 % du total des avances) proviennent des virements budgétaires réalisés à la fin de chaque exercice de la période 2007-2010 (principalement à partir des lignes budgétaires correspondant aux frais d'interprétation et aux frais de voyage des délégations).

7.20. Le caractère répété de la sous-utilisation de ces lignes budgétaires au cours de la période 2008-2010 et la part importante qu'occupent les virements dans le montant total des avances versées ne sont pas conformes au principe de vérité budgétaire. De surcroît, s'agissant du montant versé pour les trois premières années – soit 235 millions d'euros sur les 310 millions que représente la valeur totale de la convention, les paiements effectués ne correspondaient pas à l'état d'avancement des travaux de construction.

Compte tenu de cette continuité, l'esprit de la réglementation et la pratique constante conduisent à considérer que les deux semestres de l'exercice constituent un seul et même exercice financier et à appliquer les dispositions de report dans cet esprit. Afin de lever les ambiguïtés d'interprétation relevées par la Cour, des propositions seront présentées en temps utile, pour la prochaine année électorale, de façon à préciser comme il se doit les dispositions de la réglementation.

RÉPONSE DU PARLEMENT EUROPÉEN

7.18. Les vérifications ex ante seront adaptées pour garantir le contrôle systématique des dispositions particulières applicables aux différentes activités mentionnées par la Cour et pour mettre en place des contrôles adaptés à la nature et au profil de risque des opérations examinées.

Compte tenu des règles particulières qui s'appliquent au financement des groupes politiques, la réalisation de contrôles approfondis n'a de sens que si elle intervient après la clôture de l'exercice financier, l'année suivante, sur la base des états financiers fournis par les groupes. Ainsi, un contrôle ex post a été effectué en 2009 (exercice 2008) et un autre contrôle ex post est prévu dans le programme de travail du service en 2011 (exercice 2010).

RÉPONSE DU CONSEIL

7.19 Les crédits rendus disponibles par des virements budgétaires ont été soumis à l'autorité budgétaire conformément aux procédures prévues aux articles 22 et 24 du règlement financier.

RÉPONSE DU CONSEIL

7.20 Le secrétariat général du Conseil souscrit à l'analyse de la Cour des comptes selon laquelle les montants des lignes budgétaires pour l'interprétation et les frais de déplacements des délégations devraient être davantage cohérents avec la consommation réelle. Dans ce contexte, les provisions prévues pour ces catégories ont été sensiblement réduites dans le projet de budget pour l'exercice 2012. En outre, le montant prévu dans le budget de l'exercice 2012 pour les avances pour le bâtiment Résidence Palace a été réduit.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Commission**Passation de marchés**

7.21. Les critères de sélection appliqués dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt pour des services de sécurité organisé en 2008 par la direction générale des relations extérieures (DG RELEX) et valide jusqu'en avril 2011, ne sont pas suffisamment précis pour permettre de garantir une sélection objective et appropriée des entreprises. Par exemple, aucun seuil minimal n'a été défini en ce qui concerne le chiffre d'affaires annuel ou les effectifs nécessaires pour qu'un candidat puisse être retenu et figurer sur la liste de l'appel à manifestation d'intérêt. En outre, cet appel à manifestation d'intérêt ne tient pas compte de la diversité des conditions de sécurité dans les différentes régions du monde qu'il couvre (Amérique du Nord et du Sud, majeure partie de l'Afrique, de l'Asie, de l'Europe centrale et orientale et de l'Océanie).

7.22. S'agissant de trois procédures de mise en concurrence organisées par les délégations relevant de la direction générale des relations extérieures, l'audit a mis en évidence des incohérences et une mauvaise interprétation des règles en ce qui concerne la nécessité, pour la commission d'ouverture des offres, de présenter un rapport distinct, l'utilisation des critères d'attribution, ainsi que l'obligation, pour le comité d'évaluation, de produire un rapport d'évaluation formel.

Cour de justice

7.23. La Cour n'a aucune observation à formuler concernant la Cour de justice.

Cour des comptes

7.24. Selon le rapport du réviseur indépendant ⁽⁵⁾, «les états financiers donnent une image fidèle de la situation financière de la Cour des comptes européenne au 31 décembre 2010, ainsi que des flux de trésorerie pour l'exercice clôturé à cette date, en conformité avec le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002, le règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution dudit règlement du Conseil et les règles comptables de l'Union européenne». Le rapport sera publié au Journal officiel.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

7.21-7.22. *Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) est responsable de la gestion financière relative aux dépenses administratives des délégations. En vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement financier, ce service est considéré comme une institution au sens dudit règlement. En outre, son article 147 bis prévoit que le SEAE doit respecter pleinement les procédures se rapportant à la décharge.*

⁽⁵⁾ Voir le rapport d'audit sur les états financiers mentionné au point 7.8.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Comité économique et social européen**Remboursement des frais de voyage aux membres du Comité**

7.25. Les règles relatives au remboursement des frais de voyage permettent aux membres du Comité de choisir entre l'option A, dans le cadre de laquelle le remboursement est fondé sur les frais de voyage réellement encourus et sur présentation des pièces justificatives, et l'option B (60 % des missions réalisées entre janvier et novembre 2010), qui consiste en un paiement d'une indemnité forfaitaire basée sur la distance parcourue en kilomètres. Pour que l'option B puisse être choisie, la réunion doit se dérouler à Bruxelles, et l'indemnité ne peut dépasser le prix standard d'un billet de train ou d'avion en première classe telle qu'elle aurait été fixée sous l'option A.

7.26. Or, l'indemnité forfaitaire versée dans le cadre de l'option B est généralement supérieure au prix réel d'un billet de train ou d'avion en classe économique utilisé par les bénéficiaires dans la plupart des cas. Par conséquent, le remboursement selon les dispositions de l'option B peut donner lieu à un paiement dépassant les frais de voyage réellement encourus. Bien que légale et régulière, cette procédure ne correspond pas à la pratique des autres institutions et organes de l'UE consistant à rembourser les frais de déplacement sur la base des coûts effectivement encourus.

Passation de marchés

7.27. Dans le cadre de l'une des sept procédures restreintes examinées, les soumissionnaires qui avaient présenté des offres dans deux lots différents n'ont pas été traités sur un pied d'égalité lorsqu'ils ont fourni des informations complémentaires concernant leurs offres. S'agissant de deux procédures négociées, des erreurs et des incohérences ont été relevées au niveau de la rédaction du cahier des charges et des critères d'attribution, ainsi que des contacts avec les soumissionnaires, de l'évaluation des offres et des formalités relatives aux résultats de la procédure.

RÉPONSE DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
EUROPÉEN

7.25. Réglementairement et par définition, l'option B ne peut s'appliquer que si le montant concerné ne dépasse pas le coût calculé par l'option A. Tous les tarifs à taux plein de la classe affaires de l'IATA pour les pays évoqués par la Cour ont été vérifiés et excèdent, parfois considérablement, le montant du remboursement forfaitaire au titre de l'option B.

RÉPONSE DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
EUROPÉEN

7.26. Dans la logique de débats menés antérieurement au sein du CESE, ainsi que de la réforme entreprise récemment par le Parlement européen, le Bureau du Comité a confirmé, lors de sa réunion du 3 mai 2011, que le statut financier des membres sera réformé, avec prise en compte des principes suivants:

- respect de la dignité des membres, équité entre eux, transparence et viabilité financière,
- remboursement des titres de transport exclusivement sur la base des frais réels; les dispositions en matière de transport doivent offrir suffisamment de souplesse et de confort, à un coût raisonnable,
- alignement des indemnités journalières et de transport sur celles des députés européens,
- indemnités de compensation pour le temps consacré par les membres à l'exercice de leur fonction et les frais administratifs afférents, qui seront calculées en accord avec le Parlement européen et le Conseil et fixées à un niveau raisonnable.

RÉPONSE DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
EUROPÉEN

7.27. Le CESE a pris bonne note des observations de la Cour et un rappel de tous les éléments essentiels à observer dans les procédures de passation de marchés a été envoyé à tous les ordonnateurs subdélégués. De même, le Comité accentuera ses efforts pour garantir que l'expertise requise en matière de marchés publics soit disponible dans les comités d'évaluation.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Comité des régions**Engagement d'agents permanents**

7.28. L'avis de vacance pour le recrutement d'un fonctionnaire indiquait, comme critère d'éligibilité, que les candidats externes au Comité devaient être fonctionnaires ou figurer sur une liste de réserve des lauréats d'un concours de l'Office européen de sélection du personnel (EPSO) pour le recrutement de fonctionnaires de grade approprié. Le candidat sélectionné a été recruté sur la base d'un transfert interinstitutionnel. À ce stade, il n'avait pas été formellement nommé fonctionnaire stagiaire dans son institution d'origine et son dossier personnel ne comportait aucun élément probant attestant que ce transfert ait été formellement approuvé au niveau hiérarchique approprié de l'institution d'origine.

Passation de marchés

7.29. S'agissant des procédures négociées visées à l'article 129 des modalités d'exécution, qui prévoit la possibilité de recourir à ce type de procédure pour les marchés d'une valeur inférieure ou égale à 60 000 euros, l'audit a révélé que, dans deux cas sur quatre, les ordonnateurs n'avaient procédé à aucune estimation formelle de la valeur du marché pour justifier le recours à la procédure négociée.

7.30. Dans le cadre de ces deux mêmes procédures négociées, les dispositions concernant l'application des critères d'attribution, la prise en considération du prix proposé, la confidentialité des offres et les contacts avec les soumissionnaires n'ont pas été correctement mises en œuvre.

Médiateur européen

7.31. La Cour n'a aucune observation à formuler concernant le Médiateur européen.

RÉPONSE DU COMITÉ DES RÉGIONS

7.28. Le Comité des régions a amélioré sa procédure afin de garantir que, avant sa nomination comme fonctionnaire stagiaire au Comité, un fonctionnaire stagiaire provenant d'une autre institution y ait bien été officiellement nommé en cette qualité dans ladite institution et qu'il ait fait l'objet d'un transfert officiel au Comité. En ce qui concerne ce cas précis, le Comité a reçu entre-temps une décision officielle de nomination et de transfert de la Cour de justice et l'a classée dans le dossier individuel dudit fonctionnaire.

RÉPONSE DU COMITÉ DES RÉGIONS

7.29. Les deux contrats de faible montant pour lesquels les procédures négociées ont été appliquées couvrent l'achat de prestations concernant des équipements d'interprétation pour des séminaires à caractère politique qui se sont tenus hors Belgique. Bien que les estimations de la valeur de ces contrats n'aient pas été consignées dans un document en bonne et due forme, il a été tenu compte, pour les réaliser, de l'expérience acquise lors d'appels d'offres lancés pour des services similaires au sein de l'Union européenne. Afin d'améliorer encore son dispositif de surveillance et de contrôle sur les estimations de valeur des contrats, pour ce qui concerne la cohérence entre ses services, le Comité des régions va élaborer et prescrire un format de document normalisé pour lesdites estimations.

RÉPONSE DU COMITÉ DES RÉGIONS

7.30. Pour l'un des contrats d'interprétation, le montant des prestations était fixé, sans possibilité de modification. Le séminaire a connu de nombreux bouleversements au stade de la préparation et il présentait un régime linguistique complexe, avec dix langues et dix cabines d'interprétation. Pour assurer la fourniture de ces prestations, le Comité des régions n'a eu d'autre choix que d'accepter une petite augmentation par rapport au prix mentionné. Eu égard aux difficultés rencontrées lors de l'application des critères d'attribution à l'offre la plus avantageuse, économiquement parlant, le Comité des régions modifiera ses critères afin de ne retenir, pour les séminaires de ce genre, que la proposition de prix la plus basse. À la suite de l'observation de la Cour sur la confidentialité des offres, le Comité des régions a perfectionné son système de surveillance et de contrôle de la réception de ces offres en créant une boîte aux lettres fonctionnelle, dont l'accès est restreint.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Contrôleur européen de la protection des données**Organisation d'un concours interne**

7.32. En 2009, le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) a organisé un concours interne dans quatre domaines différents (domaine juridique avec une expérience en matière de protection des données, domaine technologique avec une expérience en matière de protection des données, ressources humaines et assistance administrative). Si le caractère spécialisé des fonctions exercées par le CEPD peut justifier l'organisation d'un concours interne, cette politique ne devrait pas être considérée comme la norme. La meilleure pratique consiste à recourir aux services de l'Office européen de sélection du personnel (EPSO), qui organise régulièrement des concours généraux.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**Conclusions**

7.33. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les paiements relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2010 pour les dépenses administratives et autres des institutions et des organes sont, dans l'ensemble, exempts d'erreur significative (voir point 7.9).

7.34. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les systèmes de contrôle et de surveillance pour le groupe de politiques Dépenses administratives et autres sont efficaces pour garantir la régularité des paiements. Les observations formulées aux points 7.13 à 7.32 ne remettent pas en cause la présente conclusion. La Cour attire toutefois l'attention sur les erreurs et les faiblesses mises au jour dans le cadre de l'examen d'un échantillon de procédures de passation de marchés (voir points 7.16, 7.21, 7.22, 7.27, 7.29 et 7.30), ainsi que sur le caractère répété de la sous-utilisation de certaines lignes budgétaires donnant lieu à des virements budgétaires destinés à financer des projets immobiliers (voir points 7.19 et 7.20).

Recommandations

7.35. Les observations formulées à la suite de l'examen qui a porté sur la gestion des ressources humaines et les passations de marchés (voir point 7.12) donnent lieu aux recommandations suivantes:

- dans le domaine du recrutement, les institutions et organes concernés (voir points 7.15 et 7.28) devraient veiller à l'établissement d'une documentation adéquate à l'appui des décisions de recrutement ainsi qu'au respect des critères d'éligibilité définis dans les avis de vacance,
- les institutions et organes concernés (voir points 7.16, 7.21, 7.22, 7.27, 7.29 et 7.30) devraient faire en sorte que les ordonnateurs puissent s'appuyer sur des contrôles appropriés et de meilleures orientations pour améliorer la conception, la coordination et l'exécution des procédures de passation de marchés.

7.36. L'annexe 7.4 présente le résultat de l'examen, réalisé par la Cour, des progrès accomplis en matière de mise en œuvre des recommandations figurant dans le rapport annuel 2009.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

7.35. Voir la réponse de la Commission aux points 7.21 et 7.22.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

7.36. Voir la réponse de la Commission aux points 7.21 et 7.22.

RÉSULTATS DES TESTS DES OPÉRATIONS POUR LE GROUPE DE POLITIQUES DÉPENSES ADMINISTRATIVES

				2010				2009	2008	2007		
		Dépenses liées au personnel	Dépenses liées aux immeubles	Autres dépenses		Total						
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON												
Nombre total d'opérations (dont):		33	7	18	58	57	57	56				
Avances		0	1	3	4	2	0	0				
Paielements intermédiaires/finaux		33	6	15	54	55	57	56				
RÉSULTATS DES TESTS ⁽¹⁾ ⁽²⁾												
Proportion d'opérations testées considérées comme:												
Exemptes d'erreur		94 %	(31)	100 %	(7)	89 %	(16)	93 %	(54)	93 %	91 %	95 %
Affectées par une ou plusieurs erreurs		6 %	(2)	0 %	(0)	11 %	(2)	7 %	(4)	7 %	9 %	5 %
Analyse des opérations affectées par une erreur												
Analyse par type de dépenses												
Avances		0 %	(0)	0 %	(0)	50 %	(1)	25 %	(1)	s.o.	s.o.	s.o.
Paielements intermédiaires/finaux		100 %	(2)	0 %	(0)	50 %	(1)	75 %	(3)	s.o.	s.o.	s.o.
Analyse selon le type d'erreur												
Erreurs non quantifiables		50 %	(1)	0 %	(0)	100 %	(2)	75 %	(3)	s.o.	s.o.	s.o.
Erreurs quantifiables		50 %	(1)	0 %	(0)	0 %	(0)	25 %	(1)	s.o.	s.o.	s.o.
Éligibilité		0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	s.o.	s.o.	s.o.
Réalité des opérations		0 %	0 %	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	s.o.	s.o.	s.o.
Précision		100 %	(1)	0 %	(0)	0 %	(0)	100 %	(1)	s.o.	s.o.	s.o.
ESTIMATION DE L'INCIDENCE DES ERREURS QUANTIFIABLES												
Taux d'erreur le plus probable						0,4 %						
Limite inférieure du taux d'erreur						0,0 %						
Limite supérieure du taux d'erreur						1,1 %						

⁽¹⁾ Pour donner une meilleure idée des domaines présentant des profils de risque différents au sein d'un même groupe de politiques, l'échantillon a été divisé en segments.⁽²⁾ Les nombres entre parenthèses représentent les nombres réels d'opérations.

ANNEXE 7.2

RÉSULTATS DE L'EXAMEN DES SYSTÈMES POUR LE GROUPE DE POLITIQUES DÉPENSES ADMINISTRATIVES

Évaluation globale des systèmes de contrôle et de surveillance

Évaluation globale	2010	2009	2008	2007
	Efficaces	Efficaces	Efficaces	Efficaces

ANNEXE 7.3

RÉSULTATS DE L'EXAMEN DES PRISES DE POSITION DE LA COMMISSION POUR LE GROUPE DE POLITIQUES
DÉPENSES ADMINISTRATIVES

Principales DG concernées	Nature de la déclaration formulée par le directeur général (*)	Réserves émises	Observations de la Cour	Évaluation globale de la fiabilité	
				2010	2009
PMO	sans réserve	s.o.	—	A	A
OIB	sans réserve	s.o.	—	A	A
OIL	sans réserve	s.o.	—	A	A
DIGIT	sans réserve	s.o.	—	A	A

(*) 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 RECOMMANDATIONS FORMULÉES PRÉCÉDEMMENT POUR LE GROUPE DE POLITIQUES DÉPENSES ADMINISTRATIVES

Année	Recommandations de la Cour	Progrès réalisés	Réponse de l'institution	Analyse de la Cour
2009	Parlement <i>Paiement des indemnités à caractère social aux agents</i> Il convient d'inviter les agents à produire, à intervalles réguliers, les documents attestant leur situation personnelle. De surcroît, le Parlement devrait mettre en place un système permettant d'assurer un suivi de ces documents et de les contrôler en temps opportun.	Le Parlement a mis en œuvre des mesures visant à réduire les risques: lancement d'une campagne appelant à vérifier l'éligibilité à certaines indemnités, ce qui a conduit au recouvrement d'un montant de plus de 70 000 euros; mise en place d'un outil de contrôle automatisé («fiche électronique») qui permet de vérifier chaque année les données administratives et personnelles des agents; enfin, réalisation de contrôles portant sur l'établissement des droits individuels dans le cadre de procédures de recrutement ou d'un changement de catégorie d'un agent.	<i>Le Parlement continuera à suivre ces questions avec attention, notamment en ce qui concerne l'efficacité des vérifications annuelles.</i>	La Cour prend acte des mesures adoptées par le Parlement.
	Commission – DG RELEX <i>Paiement des indemnités et des prestations à caractère social aux agents</i> Il convient d'inviter les agents à communiquer aux services de la Commission, à intervalles réguliers, les documents attestant leur situation personnelle. De surcroît, la DG RELEX devrait mettre en œuvre un système permettant d'assurer un suivi de ces documents et de les contrôler en temps opportun.	S'agissant de la Commission, la DG RELEX a indiqué que la création du Service européen pour l'action extérieure constituera une occasion de rappeler aux agents qu'ils sont tenus de mettre à jour leur dossier lorsque cela peut avoir une incidence sur leurs droits. L'information à ce sujet a bien été communiquée au personnel. D'autres vérifications seront effectuées, et des contacts seront établis entre la fonction de contrôle ex post et les unités compétentes pour déterminer si le logiciel ACL récemment installé permettra l'extraction d'échantillons statistiques aux fins de vérifications devant être effectuées par les unités chargées du personnel des délégations.		La Cour prend acte des mesures adoptées par la Commission.
	Contrôleur européen de la protection des données <i>Paiement des indemnités à caractère social aux agents</i> Il convient d'inviter les agents à produire, à intervalles réguliers, les documents attestant leur situation personnelle. À cet égard, le Contrôleur européen de la protection des données devrait améliorer le système qui lui permet d'assurer un suivi de ces documents et de les contrôler en temps opportun.	Le CEPD a corrigé les erreurs relevées dans le cadre de la DAS 2009; en 2010 et 2011, il a mis en place des outils permettant d'améliorer la gestion des indemnités (contacts formels au sein du CEPD et avec le PMO, et fiche d'information annuelle).	<i>Le formulaire relatif à l'allocation de foyer sans enfant à charge est envoyé au PMO pour vérification et mise à jour des informations. Une copie de ce formulaire est conservée dans le dossier personnel. Le CEPD continuera à améliorer la gestion de ces allocations.</i>	La Cour prend acte des mesures adoptées par le CEPD.

CHAPITRE 8

Le budget de l'UE: obtenir des résultats

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	8.1-8.2
L'autoévaluation, par la Commission, de sa propre performance	8.3-8.29
Introduction	8.3-8.4
Rapports des directions générales sur les réalisations de l'année	8.5-8.14
Agriculture et développement rural	8.5-8.7
Politique régionale	8.8-8.10
Recherche et innovation	8.11-8.14
Les observations de la Cour sur les rapports des directions générales	8.15-8.29
Pertinence des informations sur la performance	8.15-8.23
Comparabilité des informations sur la performance	8.24-8.25
Fiabilité des informations sur la performance	8.26-8.29
Les rapports spéciaux de la Cour consacrés à la performance	8.30-8.52
Introduction	8.30-8.32
Observations de la Cour relatives au processus de production de résultats	8.33-8.48
Planification stratégique	8.33-8.35
Détermination des besoins	8.36-8.38
Lien entre les objectifs et les mesures	8.39-8.40
Moyens appropriés, suffisants et proportionnés	8.41-8.42
Budget et respect des délais	8.43-8.44
Contrôles et surveillance de la performance	8.45-8.48
Observations de la Cour relatives aux réalisations et aux rapports	8.49-8.52
Réalisation des objectifs fixés	8.49-8.50
Rapports sur la performance	8.51-8.52
Conclusions et recommandations	8.53-8.59

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

8.1. Dans ce chapitre, la Cour présente ses observations sur l'autoévaluation, par la Commission, de sa propre performance, telle qu'elle ressort des rapports annuels d'activité de ses directeurs généraux ⁽¹⁾ ⁽²⁾, ainsi que les principaux résultats des audits de la performance pour le dernier exercice, dont la Cour a fait état dans ses rapports spéciaux ⁽³⁾.

8.2. La performance est évaluée sur la base des principes de bonne gestion financière (économie, efficacité et efficacie) ⁽⁴⁾. L'appréciation de la performance est essentielle pendant toute la durée de l'intervention publique; elle concerne les intrants (moyens financiers, humains, matériels, organisationnels ou réglementaires nécessaires pour la mise en œuvre du programme), les réalisations (les éléments livrables du programme), les résultats (les effets immédiats du programme pour les destinataires ou les bénéficiaires directs) et les impacts (les changements à long terme dans la société attribuables, au moins en partie, à l'action de l'UE).

L'AUTOÉVALUATION PAR LA COMMISSION, DE SA PROPRE PERFORMANCE**Introduction**

8.3. Les directeurs généraux de la Commission fixent, dans leur plan de gestion annuel, des objectifs en matière de performance et rendent ensuite compte de leur réalisation dans les rapports annuels d'activité.

8.1. *La Commission accueille avec satisfaction l'audit de la Cour sur les informations relatives à la performance à un moment où il est nécessaire de prouver la valeur ajoutée et l'impact des dépenses de l'Union européenne.*

8.2. *Il n'est pas toujours facile de mesurer les effets de politiques complexes étant donné les nombreux facteurs qu'elles impliquent et les effets combinés des programmes intégrés. Le suivi saisit ce qui peut être observé (et présenté, entre autres, dans les rapports annuels d'activité) et l'évaluation sert à déterminer les effets dus à la politique.*

⁽¹⁾ Le présent chapitre comporte entre autres, aux points 8.5 à 8.14, une synthèse des informations fournies par les directeurs généraux dans les rapports annuels d'activité de l'échantillon sélectionné.

⁽²⁾ L'article 60, paragraphe 7, du règlement financier dispose que les rapports annuels d'activité indiquent «les résultats de ses opérations par rapport aux objectifs qui lui ont été assignés, les risques associés à ces opérations, l'utilisation des ressources mises à sa disposition et le fonctionnement efficient et efficace du système de contrôle interne».

⁽³⁾ Les rapports spéciaux de la Cour couvrent le budget de l'UE, ainsi que les Fonds européens de développement.

⁽⁴⁾ L'article 27 du règlement financier dispose que:

«1. Les crédits budgétaires sont utilisés conformément au principe de bonne gestion financière, à savoir conformément aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacie.

2. Le principe d'économie prescrit que les moyens mis en œuvre par l'institution en vue de la réalisation de ses activités sont rendus disponibles en temps utile, dans les quantités et qualités appropriées et au meilleur prix.

Le principe d'efficacité vise le meilleur rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus.

Le principe d'efficacie vise l'atteinte des objectifs spécifiques fixés et l'obtention des résultats escomptés.»

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.4. La Cour a évalué les informations sur la performance fournies dans les rapports annuels d'activité des directions générales de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI), de la politique régionale (DG REGIO), ainsi que de la recherche et de l'innovation (DG RTD) ⁽⁵⁾. Elles sont responsables, respectivement, des deux plus importants domaines de dépenses en gestion partagée et du plus grand domaine de dépenses géré directement par la Commission. La Cour s'est notamment penchée sur les objectifs et sur les indicateurs de performance correspondants, afin d'en apprécier la pertinence ⁽⁶⁾, la comparabilité ⁽⁷⁾ et la fiabilité ⁽⁸⁾.

Rapports des directions générales sur les réalisations de l'année

Agriculture et développement rural

8.5. Dans un tableau de son rapport annuel d'activité, la DG AGRI a présenté, pour chaque «objectif général», des chiffres indiquant quelle est la situation actuelle en ce qui concerne les «indicateurs d'impact» par rapport aux valeurs cibles fixées. La DG AGRI a enregistré des résultats positifs dans le domaine de la bonne gestion financière. Elle a mentionné la nouvelle obligation faite aux États membres d'évaluer leur système d'identification des parcelles agricoles, ainsi que la possibilité, pour ces derniers, de demander à leurs organismes de certification de confirmer la fiabilité des statistiques de contrôle après réexécution des contrôles. En l'occurrence, la Commission limiterait toute correction financière éventuelle au taux d'erreur issu des statistiques de contrôle concernées.

8.6. S'agissant du développement rural, la DG AGRI a indiqué que la mise en œuvre des 94 programmes a progressé: 33,9 milliards d'euros sur un budget total de 96,2 milliards d'euros ont été utilisés, mais à un rythme qui varie selon l'État membre et la mesure en cause. Étant donné que 2010 correspondait au milieu de la période de programmation, la DG AGRI a précisé qu'un état de la situation a permis d'alimenter les réflexions sur l'avenir de la politique de développement rural, grâce, entre autres, à 90 évaluations à mi-parcours des programmes de développement rural présentées à la Commission avant la fin de l'année.

8.7. L'annexe 6 du rapport annuel d'activité fait état des «objectifs spécifiques», des «indicateurs de résultat» qui s'y rapportent, ainsi que des principales réalisations sur le plan politique pour chaque activité EBA (établissement du budget par activités).

⁽⁵⁾ L'échantillon de trois directions générales représentait plus de 70 % des paiements effectués par l'UE en 2010 (DG AGRI: 55,5 milliards d'euros, DG REGIO: 30,6 milliards d'euros, DG RTD: 3,5 milliards d'euros).

⁽⁶⁾ Il s'agissait de vérifier si les indicateurs étaient cohérents par rapport aux objectifs politiques et au mode de gestion, et s'ils étaient liés à des valeurs cibles quantifiées.

⁽⁷⁾ Il s'agissait de vérifier si les indicateurs sélectionnés lors de la planification avaient été utilisés par la suite pour établir des rapports et si les modifications éventuelles avaient été expliquées.

⁽⁸⁾ Il s'agissait de vérifier si le directeur général était en mesure d'étayer l'assurance raisonnable qu'il affirme avoir obtenue sur les informations fournies.

8.4. Le rapport annuel d'activité n'est qu'un instrument parmi d'autres pour rendre compte de la performance. La Commission a renforcé ses capacités d'évaluation. Des conclusions utiles sont présentées et expliquées dans les rapports d'évaluation (voir la réponse au point 8.23) rédigés par tous les acteurs impliqués, notamment par les États membres dans le cadre des accords de gestion partagée, par des évaluateurs externes, etc.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Politique régionale

8.8. Dans son rapport annuel d'activité, le directeur général a déclaré que la DG REGIO avait mis en œuvre les priorités opérationnelles fixées pour l'année dans son plan de gestion et qu'elle avait continué d'accomplir des progrès considérables dans la réalisation de ses objectifs à long terme et pluriannuels. D'une manière plus générale, la DG REGIO a indiqué que l'efficacité de la politique de cohésion ⁽⁹⁾ avait pu être démontrée et que des éléments probants consolidés en attestent la valeur ajoutée.

8.9. La DG REGIO a fourni des informations supplémentaires sur les contrôles mis en place pour assurer l'économie, l'efficacité et l'efficacités. S'agissant de la mise en œuvre des programmes opérationnels, elle a évalué que 73 % des crédits alloués pour la période 2007-2013 ont été utilisés de façon satisfaisante. Cette évaluation était fondée sur quatre critères (progrès accomplis en matière de procédures de sélection de projets, élaboration et mise en œuvre des grands projets, instruments d'ingénierie financière: établissement et investissement, paiements en faveur des bénéficiaires). En outre, la DG REGIO a présenté des éléments probants recueillis récemment pour attester la valeur ajoutée de la politique de cohésion, en citant les évaluations ex post des programmes du FEDER pour la période 2000-2006, les conclusions du «réseau d'experts en évaluation» sur la période de programmation 2007-2013, ainsi que le cinquième rapport relatif à la cohésion ⁽¹⁰⁾.

8.10. La DG REGIO a fait état des dernières évolutions concernant la mise en œuvre des périodes de programmation concernées, en présentant séparément le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds de cohésion, l'aide de préadhésion et le Fonds de solidarité de l'Union européenne. L'annexe 7 du rapport annuel d'activité comportait les indicateurs de performance correspondants.

Recherche et innovation

8.11. Dans son rapport annuel d'activité, le directeur général a rappelé l'objectif poursuivi par la Commission et par les États membres, à savoir favoriser la mise en place, en Europe, d'un système de recherche intégrée de premier ordre. Selon le rapport, la compétitivité de l'UE sur les plans scientifique et technologique est restée forte dans l'ensemble, car 23,4 % du montant total des investissements consacrés à la recherche dans le monde, 22 % des chercheurs, 32,4 % de toutes les publications ayant des retombées importantes et 31,3 % de l'ensemble des brevets proviennent de l'Union. Cependant, l'UE a enregistré un recul au bénéfice des investissements consentis par les pays émergents dans la recherche.

8.8. Dans son rapport annuel d'activité, la direction générale de la politique régionale (DG REGIO) rend compte de la performance sous plusieurs aspects: exécution du budget, évolution politique, résultat opérationnel lié à la qualité de l'intervention et à la mise en œuvre du plan de relance, qualité de la gestion financière, etc. Les priorités opérationnelles définies dans le plan de gestion sont un des éléments de l'évaluation de la performance.

⁽⁹⁾ La politique de cohésion regroupe la politique régionale gérée par la DG REGIO et le Fonds social européen géré par la DG Emploi, affaires sociales et inclusion.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_fr.cfm

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.12. S'agissant du septième programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (7^e PC), le principal instrument dont l'UE dispose pour mettre en œuvre et soutenir sa politique en matière de recherche, la DG RTD informe qu'elle a clôturé un total de 38 ⁽¹¹⁾ appels à propositions en 2010 et qu'elle a engagé plus de 5,2 milliards d'euros.

8.13. L'évaluation intermédiaire de 2010 relative au 7^e PC a permis de conclure que ce dernier a contribué à la réalisation de l'espace européen de la recherche et qu'il reste déterminant dans le paysage européen de la recherche grâce à sa promotion de l'excellence en la matière et à la portée géographique de la coopération transfrontalière.

8.14. Le rapport annuel d'activité présente également les principales réalisations par activité et fait état des objectifs et des indicateurs correspondants à l'annexe 8.

Les observations de la Cour sur les rapports des directions générales

Pertinence des informations sur la performance

Un ensemble cohérent d'objectifs, d'indicateurs et de valeurs cibles axés sur l'efficacité a été défini, mais l'analyse des résultats doit être plus approfondie

8.15. Dans leur plan de gestion, les DG examinées ont présenté un ensemble d'objectifs, d'indicateurs et de valeurs cibles axés essentiellement sur l'efficacité. Les objectifs généraux ont été définis au niveau de la politique stratégique. Leur réalisation a été mesurée à l'aide d'indicateurs d'impact et de valeurs cibles correspondantes. Les objectifs spécifiques définis au niveau opérationnel étaient reliés aux indicateurs de résultat et aux valeurs cibles.

8.15. La Commission considère que les rapports annuels d'activité examinés par la Cour sont conformes aux exigences de l'article 60, paragraphe 7, du règlement financier.

L'ensemble des objectifs, indicateurs et valeurs cibles du plan de gestion a été conçu pour évaluer plus spécifiquement l'efficacité des politiques ou des programmes.

⁽¹¹⁾ Ces chiffres concernent la période allant de janvier à octobre 2010 (voir note 4 de bas de page du rapport annuel d'activité).

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.16. Toutefois, dans les rapports annuels d'activité, l'analyse des différences entre les valeurs cibles et les résultats obtenus faisait défaut (dans le cas de la DG REGIO et de la DG RTD) ou n'était que partielle (DG AGRI). Les informations présentées dans les rapports annuels d'activité étaient donc insuffisantes pour qu'il soit possible de comprendre pourquoi une valeur cible n'avait pas été atteinte ou avait été largement dépassée.

Actuellement, le plan de gestion ne prévoit pas d'objectifs ni d'indicateurs pour mesurer l'économie et l'efficacité

8.17. Dans leur plan de gestion, les DG n'ont pas fixé d'objectifs ni d'indicateurs correspondants pour évaluer l'économie (coûts des intrants) ou l'efficacité (rapport entre intrants, réalisations et résultats), que ce soit au niveau de la politique de l'UE ou des dépenses directement contrôlées par la DG. Il n'était donc pas possible, dans les rapports annuels d'activité, de déterminer si les réalisations présentées résultaient d'une gestion économique et efficace des ressources, ni si des progrès avaient été réalisés en la matière.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.16. Les instructions permanentes demandent à la Commission de justifier tout écart entre les résultats atteints et les résultats prévus.

Dans certains cas, même si une évaluation complète des différences entre les valeurs cibles et les résultats obtenus fait défaut, les informations sur la situation courante sont présentées annuellement, indiquant clairement la tendance vers la réalisation des objectifs.

La Commission convient que les écarts entre les réalisations et les valeurs cibles prévues pourraient être mieux expliqués dans les futurs rapports annuels d'activité et, à l'avenir, on veillera particulièrement à étayer l'analyse des réalisations par rapport aux valeurs cibles définies.

8.17. Dans le cadre de la gestion par activités, le plan de gestion a été l'outil choisi par la Commission pour la transposition par ses services de sa stratégie à long terme en objectifs généraux et spécifiques.

Concernant les objectifs généraux, les instructions permanentes invitent les services à en limiter le nombre de façon à les harmoniser en particulier avec la stratégie «Europe 2020» et à en définir l'ordre de priorité.

S'agissant des objectifs spécifiques, les services ont pour instruction de définir des objectifs conformes aux objectifs généraux et qui tiennent compte des effets directs des actions de l'Union européenne sur la population ciblée.

En conclusion, le plan de gestion porte sur l'efficacité (le degré de réalisation des objectifs).

Pour ce qui est des informations économiques, les services de la Commission rendent compte dans leurs rapports annuels d'activité de l'efficacité, de l'efficience et des aspects économiques de leurs systèmes de contrôle, conformément à l'article 60, paragraphe 7, du règlement financier. La deuxième partie des rapports annuels porte sur l'efficacité du système de contrôle interne tandis que la troisième partie contient les indicateurs clés relatifs à la légalité et à la régularité, qui sont établis sous la forme «intrants, réalisations, résultats et impact».

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Dans certains domaines, les valeurs cibles n'étaient pas suffisamment quantifiées ou spécifiques

8.18. Les DG AGRI et RTD n'ont pas quantifié les valeurs cibles pour les indicateurs d'impact dans quatre cas sur dix et trois cas sur dix respectivement, se contentant d'indiquer une tendance. Elles n'ont en outre pas expliqué sur quelle base les valeurs cibles avaient été fixées pour cinq indicateurs d'impact sur dix et quatre sur dix respectivement, ainsi que pour les indicateurs de résultat relatifs à la coopération dans les différents domaines de recherche au sein de la DG RTD. S'agissant de la DG REGIO, même si les valeurs cibles pour les indicateurs d'impact et de résultat ont été quantifiées, la plupart des priorités opérationnelles et des réalisations définies dans son plan de gestion pour 2010 n'étaient ni spécifiques⁽¹²⁾ ni mesurables.

8.19. La DG RTD a utilisé des indicateurs similaires pour sept activités EBA (établissement du budget par activités) financées différentes et n'a pas consolidé les résultats de ces dernières. L'évaluation générale s'est dès lors avérée difficile. Dans son rapport annuel d'activité, la DG RTD n'a en outre opéré aucune distinction claire entre, d'une part, les incidences des projets financés par le programme-cadre sous sa responsabilité directe et, d'autre part, celles de son action — sur laquelle la Commission n'exerce qu'une influence indirecte — visant à coordonner les efforts des États membres en matière de recherche dans le cadre d'une politique commune et cohérente de l'UE dans ce domaine.

Dans certains domaines, aucune étape intermédiaire n'a été définie pour les valeurs cibles fixées sur une base pluriannuelle

8.20. Dans les domaines de la politique régionale, de la recherche et, dans une moindre mesure, dans une partie de l'agriculture, les DG n'ont pas prévu d'étapes intermédiaires appropriées lorsqu'elles ont fixé des objectifs et des valeurs cibles pour des périodes de programmation pluriannuelles.

8.18. Les instructions permanentes de la Commission n'exigent pas que tous les indicateurs soient quantitatifs, ni qu'il faille expliquer les valeurs cibles pour la raison que le plan de gestion est principalement un outil de gestion. Les indicateurs doivent être mesurables pour suivre les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs définis, et les tendances sont appropriées à cette fin.

Pour la DG REGIO, les objectifs généraux et spécifiques liés à l'établissement du budget par activités (EBA) sont des objectifs «SMART» et la définition des réalisations politiques est également claire. La DG REGIO a adopté des priorités dites «opérationnelles». Elles ont pour but d'introduire un style de gestion fondé sur une approche systémique visant avant tout l'amélioration de la qualité. À ce titre, l'accent est mis davantage sur les processus et les progrès accomplis que sur l'obtention de résultats ou de valeurs cibles spécifiques.

8.19. Même si les mêmes indicateurs sont utilisés pour plusieurs activités, les instructions permanentes demandent aux services de la Commission de présenter leurs objectifs et indicateurs selon l'EBA et non de consolider les informations portant sur les différentes activités.

Il est extrêmement difficile de distinguer les impacts en fonction de la nature de l'intervention de la Direction générale de la recherche et de l'innovation (DG RTD), puisque les impacts font référence aux changements ultimes opérés dans la société à l'intérieur de l'UE. Ces changements sociétaux dépendent de manière essentielle de l'action d'autres acteurs (États membres, régions, entreprises...).

8.20. Pour les programmes pluriannuels, il n'est pas toujours pertinent de fixer des étapes étant donné que les effets seront seulement atteints de façon non linéaire à la fin de la période de programmation. Selon les instructions permanentes de la Commission, les étapes ne sont nécessaires que pour les objectifs généraux. Les informations annuelles sur les intrants, les réalisations et les résultats, c'est-à-dire le suivi régulier de l'avancement de l'exécution des programmes, permettent une évaluation régulière des progrès accomplis sur la voie des objectifs.

Par ailleurs, dans le domaine du développement rural, l'évaluation à mi-parcours des programmes de développement donne une vue qualitative et quantitative plus approfondie, qui permet de savoir si les programmes sont en voie d'atteindre leurs objectifs et à quels ajustements il convient éventuellement de procéder.

⁽¹²⁾ C'était le cas, par exemple, des priorités opérationnelles suivantes pour 2010: «1.1. Prendre des mesures afin de faciliter la mise en œuvre de haute qualité des programmes par les organismes nationaux et régionaux» ou «1.2. Prendre des mesures avec les États membres et les pays candidats, afin d'assurer une bonne absorption et utilisation des ressources».

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.21. S'agissant des programmes pluriannuels, le rythme normal de la mise en œuvre peut parfois être relativement lent. La réalisation de moins de 10 % de la valeur cible après un certain nombre d'années peut donc être considérée comme normale dans certains cas, mais pas dans d'autres où elle est plutôt révélatrice de retards. Dans le cadre du FEDER par exemple, en ce qui concerne l'accroissement de la population ayant accès aux réseaux à haut débit dans six États membres, la valeur cible était fixée à 10 millions de personnes au cours de la période 2007-2013. Le dernier résultat connu était de 550 000 personnes pour les années 2007 à 2009, ce qui représente 5,5 % de l'objectif global, alors que trois des sept années sont passées. Rien n'indiquait si ce niveau était considéré comme suffisant pour que la valeur ciblée sur une base pluriannuelle puisse être atteinte. En l'occurrence, il sera impossible, avant la toute fin de la période, de vérifier si les DG sont en passe d'atteindre les valeurs ciblées sur une base pluriannuelle.

La description des réalisations politiques contenait des informations limitées sur les résultats et sur les impacts

8.22. Dans les rapports annuels d'activité, les directeurs généraux ont défini les indicateurs de performance, mais également décrit les «réalisations politiques» de l'année. Le texte était souvent centré davantage sur les prestations (ce que la DG a fait, description des mesures prises et de leur finalité, ainsi que des produits fournis) et sur les intrants (quantité brute de ressources utilisées), plutôt que sur l'évaluation des effets des mesures (résultats pour les destinataires directs et/ou impact des programmes).

Pour les indicateurs qui mesurent les objectifs ultimes de la politique de recherche et d'innovation à l'échelon européen et pour ceux qui concernent l'activité «Développement de l'EER», les données sont habituellement actualisées tous les ans, mais avec un retard de deux ans ou plus en fonction de l'indicateur. La suggestion de la Cour de donner des explications plus claires pour savoir si la réalisation des objectifs est considérée en bonne voie pourrait être explorée dans le futur.

Voir également la réponse au point 8.21.

8.21. Le rythme d'avancement des programmes pluriannuels peut en effet être relativement lent. Les raisons sont doubles: la mise en œuvre des programmes implique un renforcement initial des capacités et les effets souhaités peuvent mettre plusieurs années à se faire véritablement sentir.

S'agissant du soutien du Fonds européen de développement régional (FEDER) pour l'accès aux réseaux à haut débit, les valeurs cibles 2007-2013 mentionnées pour les différents indicateurs de résultat ne seront pas atteintes en sept ans, mais deux ans après, à la fin de la période d'éligibilité. La DG REGIO a souligné dans les principaux documents, tous mentionnés dans le rapport annuel d'activité, la nécessité d'atteindre plus rapidement, pour l'accès aux réseaux à haut débit ⁽¹⁾, les objectifs de 2020 de l'Union européenne.

Voir également la réponse au point 8.20.

8.22. Il est inhérent au cycle annuel des rapports d'activité que, sur une période pluriannuelle de mise en œuvre de la politique et/ou du programme, l'ordonnateur délégué, dans la partie «gestion» du rapport annuel d'activité, traite plus particulièrement des intrants et des réalisations qui entrent dans le champ de sa mission plutôt que des résultats et effets à long terme des politiques et des programmes, qui ne pourront être connus qu'au terme du programme et pourront également être influencés par d'autres facteurs extérieurs échappant à son contrôle.

Voir également la réponse au point 8.23.

⁽¹⁾ Communication «Politique de cohésion: rapport stratégique 2010 sur la mise en œuvre des programmes 2007-2013» [COM(2010) 110 final du 31.3.2010, p. 13]; communication «La contribution de la politique régionale à une croissance intelligente dans le cadre de la stratégie «Europe 2020» [COM(2010) 553 final du 6.10.2010, p. 7].

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.23. C'était notamment le cas de la DG AGRI, qui n'a fourni, dans la description de ses réalisations politiques, presque aucune indication sur les effets des mesures qui la concernent ⁽¹³⁾. Par contre, des informations plus notables sur les résultats et sur les impacts ont été fournies par la DG REGIO (évaluation qualitative de la mise en œuvre des programmes opérationnels) et, dans une moindre mesure, par la DG RTD (présentation des principaux résultats de l'évaluation intermédiaire du 7^e PC).

Comparabilité des informations sur la performance

Dans leur plan de gestion, les DG AGRI et RTD avaient fixé des objectifs, des indicateurs et des valeurs cibles qui étaient généralement les mêmes que ceux utilisés pour rendre compte de la performance

8.24. Dans leur plan de gestion annuel, la DG AGRI et la DG RTD avaient fixé des objectifs, des indicateurs et des valeurs cibles qui étaient généralement les mêmes que ceux utilisés pour rendre compte de la performance dans le rapport annuel d'activité. Dans quelques cas ⁽¹⁴⁾, elles n'ont cependant fourni aucune explication concernant la modification des indicateurs ou des valeurs cibles, cette dernière résultant de plusieurs facteurs, comme le choix d'un indicateur plus spécifique et plus mesurable, de nouvelles priorités politiques ou une mise à jour des informations.

8.23. Les évaluations étendues ont lieu, de façon plus appropriée, dans le cadre de rapports d'évaluation spécifiques, établis conjointement par plusieurs DG et impliquant plusieurs ordonnateurs délégués. Le format du rapport annuel d'activité, de par sa nature en tant que rapport de gestion, ne convient pas pour présenter des informations étendues sur les résultats des activités d'évaluation. Néanmoins, si une de ces évaluations signalait que certains aspects de politique et/ou de gestion devaient être reconsidérés, alors des mesures seraient prises. C'est seulement dans ce cas que ces points seraient également signalés dans le rapport annuel d'activité (seules les exceptions sont rapportées).

La présentation de la direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI) visait surtout à rendre compte de la réalisation des priorités, tout en ajoutant des données quantifiables et quelques exemples qualitatifs pertinents pour illustrer ces réalisations par activité EBA. Toutefois, les informations ont été présentées en tenant compte de l'audience ciblée — l'opinion publique — et de ce fait, quelques concessions ont été faites pour en faciliter la lecture, l'ensemble des informations relatives à la performance étant reporté à l'annexe 6 du rapport annuel d'activité.

8.24. La DG AGRI considère que, dans l'ensemble, les indicateurs et les valeurs cibles ont été stables au fil des années. Comme souligné par la Cour, le changement d'indicateurs et de valeurs cibles est une exception qui s'explique par différentes raisons comme le choix d'un indicateur plus spécifique et plus mesurable et/ou une mise à jour des informations. Dans le futur, on veillera particulièrement à mieux expliquer les raisons de la modification des indicateurs ou de la révision des valeurs cibles.

Tous les cas de changement d'objectifs, d'indicateurs et de valeurs cibles dans le plan de gestion et dans le rapport annuel d'activité de la DG RTD sont justifiés. Cette justification pourrait naturellement être rendue plus explicite dans les futurs rapports annuels d'activité.

⁽¹³⁾ Sauf dans le volet relatif à la légalité des dépenses, où elle a affirmé qu'un taux d'erreur de l'ordre de 2 % avait été obtenu grâce aux systèmes mis en place.

⁽¹⁴⁾ Dans le cas de la DG AGRI, deux des 11 indicateurs d'impact figurant dans le plan de gestion ont été remplacés par un autre et une valeur cible a été modifiée dans le rapport annuel d'activité. La DG RTD a redéfini deux indicateurs de résultat et en a abandonné un. Aucun de ces changements n'a fait l'objet d'une explication dans les rapports annuels d'activité de ces deux DG.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Dans le rapport annuel d'activité de la DG REGIO, les explications sur les ajustements apportés aux indicateurs et aux valeurs cibles faisaient souvent défaut

8.25. Les objectifs prévus dans le plan de gestion pour 2010 étaient ceux utilisés pour rendre compte de la performance dans le rapport annuel d'activité. Or, lorsqu'elle a souhaité refléter l'évolution des politiques et ajusté les indicateurs et les valeurs cibles, la DG REGIO n'a pas présenté les explications correspondantes pour 14 des 16 ajustements examinés par la Cour. Il s'agit des modifications suivantes:

- au niveau des sept indicateurs d'impact, une valeur cible fixée dans le plan de gestion a été redéfinie dans le rapport annuel d'activité, sans que cette différence ne soit expliquée,
- s'agissant, par exemple, des indicateurs de résultat relatifs au FEDER, six ⁽¹⁵⁾ ont été ajoutés et un ⁽¹⁶⁾ a été supprimé, alors que les raisons de ces ajustements n'ont pas été exposées,

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.25. En général, les indicateurs et les valeurs cibles de la DG REGIO présentent une bonne stabilité dans le temps. Dans le rapport annuel d'activité 2010, des efforts ont été faits pour présenter la progression des résultats sur la voie des valeurs cibles pluriannuelles.

La révision des indicateurs et des valeurs cibles est le reflet des progrès réalisés pour tenir compte des dernières informations disponibles dans les documents officiels — et elle est indiquée par les notes de bas de page correspondantes accompagnées des informations jugées utiles. Ce procédé a été expliqué dans le rapport annuel d'activité 2009 (page 21), qui indiquait que les indicateurs fondamentaux seraient progressivement utilisés pour assurer le suivi des réalisations de la politique de cohésion.

À la suite de la crise, certains programmes ont adapté leur stratégie et financé des enveloppes réparties entre les différentes priorités, ce qui a eu des conséquences sur les valeurs cibles correspondantes, comme expliqué en page 7 du rapport annuel d'activité. La DG REGIO veillera à ce que ces modifications soient signalées dans le rapport annuel d'activité.

- Plusieurs indicateurs de résultats environnementaux ont été ajoutés pour l'activité du FEDER (réduction de l'effet de serre, protection contre les inondations, etc.). C'est une révision positive qui va dans le sens du point 8.18.

⁽¹⁵⁾ Réduction des émissions de gaz à effet de serre, capacité supplémentaire de production d'énergie renouvelable, nombre de personnes bénéficiant des mesures de protection contre les inondations, nombre de personnes bénéficiant des mesures de protection contre les feux de forêts, population supplémentaire ayant accès aux réseaux à haut débit, nombre de projets respectant deux des critères transfrontaliers.

⁽¹⁶⁾ Nombre d'écoles reconstruites.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- six valeurs cibles relatives au FEDER ont été modifiées sans explication. Ces changements ont comporté l'ajout d'une valeur cible de 170 000 projets d'aide aux PME cofinancés au cours de la période 2007-2013. Dans le cas des cinq autres valeurs cibles modifiées pour les indicateurs relatifs au FEDER ⁽¹⁷⁾, les États membres couverts n'étaient plus les mêmes que lors de la phase de planification. S'agissant, par exemple, de la «population supplémentaire concernée par des projets d'installation nouvelle/rénovée de traitement des eaux usées», la valeur cible fixée dans le plan de gestion, à savoir 31,5 millions de personnes pour 16 États membres, est passée à 12,5 millions de personnes pour 13 États membres dans le rapport annuel d'activité. Les différences n'ont pas été expliquées dans le rapport.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- Les chiffres du plan de gestion font référence aux chiffres disponibles au moment des négociations alors que dans le rapport annuel d'activité, la DG REGIO a pu faire état des valeurs cibles et des réalisations telles que consignées dans les rapports annuels d'exécution de 2009. Des notes de bas de page ont été ajoutées lorsque c'était nécessaire pour donner des informations complémentaires et conserver le périmètre mentionné dans le plan de gestion 2010.

La nouvelle valeur cible de 170 000 PME correspond à une amélioration du processus d'établissement des rapports, étant donné qu'il n'était pas possible de définir une valeur cible lorsque le plan de gestion a été rédigé.

En l'absence d'indicateurs complets à l'échelon de l'Union européenne, il est acceptable de présenter des indicateurs pour certains États membres seulement, selon les instructions de la Commission, et cette situation a été acceptée par l'autorité budgétaire dans le passé.

Dans le plan de gestion, les valeurs cibles et les derniers résultats connus ont été quelquefois présentés pour deux séries différentes d'États membres. Afin d'améliorer la comparabilité des derniers résultats connus et des valeurs cibles, la DG REGIO a ajusté les chiffres en utilisant le même groupe d'États membres.

Fiabilité des informations sur la performance

Il est possible de remonter à une source fiable d'information pour 17 des 31 indicateurs

8.26. La Cour a examiné un échantillon de 31 indicateurs sélectionnés dans les trois DG ⁽¹⁸⁾. Pour 17 d'entre eux, les informations sur les résultats obtenus ont pu être rattachées à une source fiable. En règle générale, il s'agissait de données provenant de fournisseurs externes et agréés de statistiques ou de bases de données gérées en interne, y compris des informations comptables.

8.26.-8.27. Note 19 de bas de page. L'indicateur mentionné par la Cour fait effectivement référence au «nombre d'infrastructures de recherche construites et exploitées en commun au niveau de l'Union européenne» et sera modifié en conséquence.

⁽¹⁷⁾ Le nombre d'entreprises créées, la meilleure accessibilité (kilomètres de voies ferrées et de routes reconstruites), la population supplémentaire concernée par des projets d'installation nouvelle/rénovée de traitement des eaux usées, le nombre de postes de chercheurs créés et le nombre d'étudiants bénéficiaires d'une infrastructure améliorée pour leur éducation.

⁽¹⁸⁾ Les indicateurs ont été sélectionnés afin d'assurer une couverture étendue des principaux objectifs de chaque DG.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Dans les domaines de la politique régionale et du développement rural, des faiblesses affectant le système de contrôle nuisent à la fiabilité

8.27. Parmi les 14 autres indicateurs, huit indicateurs de résultat pour le FEDER et quatre indicateurs d'impact pour le développement rural⁽¹⁹⁾ ont été consolidés par les DG respectives sur la base d'informations fournies par les États membres concernant la mise en œuvre des programmes. Des limitations juridiques (voir point 8.28) et des contraintes pratiques (voir point 8.29) ont compromis la capacité de la Commission d'assurer la transmission d'informations fiables et comparables.

8.28. Dans le cas du FEDER, aucune obligation juridique n'imposait la mise en place d'un ensemble commun d'indicateurs de performance. C'est pourquoi les autorités de gestion n'étaient pas tenues d'utiliser l'ensemble des «indicateurs clés» concernant les interventions du FEDER et du Fonds de cohésion» définis par la Commission en août 2006 dans le document intitulé «Orientations indicatives sur les méthodes d'évaluation: indicateurs pour le suivi et l'évaluation». Par conséquent, les données collectées sur les indicateurs clés et utilisées dans l'annexe 7 du rapport annuel d'activité risquaient fort de n'être ni exhaustives ni comparables⁽²⁰⁾.

8.29. S'agissant des données relatives au FEDER et au développement rural, la Commission n'a pas vérifié la fiabilité de celles fournies par les organismes responsables dans les États membres et n'a réalisé que les contrôles de vraisemblance⁽²¹⁾. Les informations provenant des systèmes informatiques utilisés par les États membres pour communiquer avec la Commission ont été agrégées au niveau des programmes ou des mesures. La Commission n'avait pas directement accès aux données au niveau des projets, ce qui l'a empêchée de procéder plus systématiquement à des contrôles approfondis.

8.27. Voir la réponse au point 8.29.

8.28. Les insuffisances pointées par la Cour portent sur des questions qui doivent être mises en perspective. La DG REGIO n'a eu de cesse de mettre au point et d'améliorer les mécanismes pour rendre compte de la performance. Elle est allée au-delà des exigences réglementaires voulues par le législateur, en particulier en établissant des «indicateurs clés». Toutefois, la DG REGIO est pleinement consciente de ces lacunes et s'efforce d'améliorer ses rapports sur les indicateurs fondamentaux recommandés, en collaboration avec les États membres. Des ajustements seront introduits dans les bases juridiques futures.

8.29. La DG REGIO vérifie les chiffres reçus des États membres et utilise la force de son partenariat avec eux pour les encourager et les convaincre de communiquer des chiffres plus fiables. Néanmoins, la réglementation fait porter les principales responsabilités juridiques sur les autorités de gestion en termes de sélection des projets, de définition des objectifs et de suivi détaillé. Concernant le traçage de l'utilisation thématique des financements de l'Union européenne, les résultats du rapport sur le programme annuel 2009 ont fait l'objet de discussions dans différents forums impliquant les autorités nationales (COCOF, réunions techniques, annuelles ou comités de suivi) qui ont abouti à corriger les données. Le contrôle par la Commission de la qualité des états produits par ce système d'information sera poursuivi et intensifié.

Pour le développement rural, la Commission a établi un cadre commun de suivi et d'évaluation pour la période de programmation 2007-2013. Pour la première fois, elle prévoit un cadre unique de suivi et d'évaluation de toutes les interventions de développement rural sur la base d'indicateurs communs.

⁽¹⁹⁾ Les deux autres indicateurs consistaient en un indicateur sur la convergence vers les objectifs de Lisbonne dans les régions, fondé sur les données d'Eurostat, qui a été révisé en profondeur au cours de l'année, ainsi qu'en un indicateur sur le nombre d'infrastructures de recherche construites et exploitées en commun au niveau de l'UE, qui incluait des données sur des infrastructures qui n'avaient pas encore été bâties.

⁽²⁰⁾ Cette question ne concerne pas les indicateurs relatifs au développement rural, domaine pour lequel un ensemble commun d'indicateurs a été défini à l'article 62 du règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission (JO L 368 du 23.12.2006, p. 15).

⁽²¹⁾ Vérification des barèmes unitaires, détection des fautes de frappe et comparaison des informations communiquées au niveau du programme ou de la mesure avec d'autres informations présentées dans les rapports.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission a déployé beaucoup d'efforts, en coopération avec les États membres, pour affiner la qualité et la fiabilité des informations fournies dans ce cadre. L'évaluation à mi-parcours des programmes de développement rural indique que des difficultés persistent dans la quantification des indicateurs d'impact pour plusieurs programmes. D'autres travaux sur ce sujet sont en cours en coopération étroite avec les États membres, tant pour ce qui concerne la période actuelle de programmation qu'en préparation de la période future.

Dans ce cadre, c'est aux États membres qu'il incombe de communiquer des données de suivi fiables, conformément à la répartition des compétences dans le cadre de la gestion partagée. Si l'on considère le nombre élevé de projets et la gamme étendue de leurs spécificités, il n'est ni faisable, ni rentable pour la Commission de vérifier pour chacun d'eux les données communiquées par les États membres.

LES RAPPORTS SPÉCIAUX DE LA COUR CONSACRÉS À LA PERFORMANCE

Introduction

8.30. Les rapports spéciaux de la Cour visent à déterminer si les interventions de l'UE ont été gérées conformément au principe de bonne gestion financière. Lorsqu'elle sélectionne les thèmes de ses rapports spéciaux, la Cour tient compte de l'importance relative du domaine à auditer, des risques pour la bonne gestion financière, du fait que des thèmes connexes aient déjà été traités par la Cour ou dans le cadre d'autres évaluations, ainsi que de la pertinence du sujet, à savoir la mesure dans laquelle les résultats de l'audit seront utiles pour améliorer le caractère économique, efficace et efficient des dépenses de l'UE.

8.31. Les rapports spéciaux adoptés par la Cour en 2010 se présentent comme suit:

Rapports spéciaux adoptés par la Cour des comptes en 2010 ⁽²²⁾

- N° 1/2010: «Les procédures douanières simplifiées applicables aux importations sont-elles contrôlées de manière efficace?»
- N° 2/2010: «Efficacité des actions de soutien des études préparatoires et de la construction de nouvelles infrastructures relevant du sixième programme-cadre en matière de recherche»
- N° 3/2010: «L'analyse d'impact dans les institutions européennes: soutient-elle la prise de décision?»

⁽²²⁾ Les rapports spéciaux sont disponibles sur le site web de la Cour à l'adresse suivante: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>

OBSERVATIONS DE LA COUR

- N° 4/2010: «Le programme de mobilité Leonardo da Vinci a-t-il été conçu et géré de manière à donner des résultats utiles?»
- N° 5/2010: «Mise en œuvre de l'approche Leader pour le développement rural»
- N° 6/2010: «La réforme du marché du sucre a-t-elle atteint ses principaux objectifs?»
- N° 7/2010: «Audit de la procédure d'apurement des comptes»
- N° 8/2010: «Amélioration de la performance des transports sur les axes ferroviaires transeuropéens: les investissements de l'UE en matière d'infrastructures ferroviaires ont-ils été efficaces?»
- N° 9/2010: «Les dépenses de l'UE relevant d'actions structurelles concernant l'approvisionnement en eau destinée à la consommation domestique sont-elles utilisées de façon optimale?»
- N° 10/2010: «Les mesures spécifiques en faveur de l'agriculture des régions ultrapériphériques et des îles mineures de la mer Égée»
- N° 11/2010: «La gestion, par la Commission, de l'appui budgétaire général dans les pays ACP, ainsi que dans les pays d'Amérique latine et d'Asie»
- N° 12/2010: «L'aide au développement fournie par l'Union européenne en matière d'éducation de base en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud»
- N° 13/2010: «Le nouvel instrument européen de voisinage et de partenariat a-t-il connu un lancement réussi dans le Caucase du Sud (Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie) et produit-il des résultats?»
- N° 14/2010: «La gestion, par la Commission, du système de contrôles vétérinaires des importations de viande mis en place à la suite des réformes de la législation en matière d'hygiène en 2004»

8.32. Les observations ci-après ont été formulées dans les 14 rapports spéciaux adoptés par la Cour en 2010. Elles concernent la performance réalisée et le processus de production de résultats au moyen des dépenses financées par l'UE, depuis la planification initiale jusqu'à l'établissement de rapports sur la performance.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Observations de la Cour relatives au processus de production de résultats*Planification stratégique*

8.33. La Cour a souligné, dans un certain nombre de ses rapports spéciaux (RS) ⁽²³⁾, les principes qui régissent une bonne planification: les initiatives doivent s'inscrire dans un cadre stratégique et faire l'objet d'une hiérarchisation; des objectifs spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés (SMART) doivent être fixés et repris de manière cohérente dans les différents documents de planification; des analyses d'impact de qualité, effectuées a priori, peuvent jouer un rôle important dans le processus décisionnel.

8.34. À cet égard, la Cour a constaté que la planification stratégique des initiatives de développement des capacités était inappropriée dans le domaine de l'aide au développement en matière d'éducation de base (RS 12/2010, point 69), et que la hiérarchisation des priorités de même que l'articulation des objectifs étaient insuffisantes dans celui de la politique de voisinage (RS 13/2010, point 68). Elle a également observé un manque d'objectifs spécifiques, mesurables et réalisables dans un délai déterminé en ce qui concerne l'approche Leader (RS 5/2010, point 26). Dans son rapport sur le programme de mobilité Leonardo da Vinci, la Cour a constaté que la Commission n'avait pas achevé l'établissement d'objectifs SMART et d'indicateurs d'impact pour évaluer la réussite du programme par rapport à ses objectifs et que, en conséquence, elle n'était pas à même d'apprécier le degré de réalisation des objectifs trois ans après le début du programme (RS 4/2010, points 48, 50, 61 et 62).

8.35. La Cour a toutefois fait état d'améliorations dans la définition des objectifs dans le domaine de l'appui budgétaire aux pays en développement (RS 11/2010, points 56 et 96), et d'un exemple de bonne pratique dans celui de l'initiative «Mieux légiférer», où les analyses d'impact ont efficacement soutenu la prise de décision dans l'UE (RS 3/2010, point 87).

Détermination des besoins

8.36. Par certaines de ses observations ⁽²⁴⁾, la Cour a également illustré le fait que la production de résultats de qualité exige une définition claire des besoins auxquels les programmes sont censés répondre.

8.34. La planification stratégique en matière de développement des capacités est subordonnée à une demande claire du pays partenaire et de son gouvernement. L'expérience dans ce domaine montre que, sans cette «appropriation», le soutien institutionnel externe a peu de chance d'être utilisé pour jeter les bases d'un développement efficace des capacités.

S'agissant du programme de mobilité Leonardo da Vinci, le comité du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie a adopté les indicateurs lors de sa réunion du 17 juin 2010. La Commission soumettra au comité un premier rapport sur ces indicateurs dans le courant de l'année 2011.

Concernant l'approche Leader, la Commission convient que les objectifs de chaque stratégie de développement local devraient être établis dans la mesure du possible dans le respect des critères SMART. Afin d'aider les groupes d'action locale dans cette tâche, les financements du développement rural soutiennent les activités d'assistance et de formation par le biais de la sous-mesure «acquisition de compétences».

8.35. La Commission se réjouit que les améliorations apportées à la définition des objectifs dans le domaine de l'appui budgétaire aient été reconnues. Le rapport annuel du FED confirme également les progrès significatifs accomplis par la Commission pour se conformer aux critères d'éligibilité définis par l'accord de Cotonou et introduire des cadres d'évaluation formels pour la performance en matière de gestion des finances publiques.

⁽²³⁾ RS 12/2010, point 69; RS 13/2010, point 68; RS 5/2010, point 26; RS 11/2010, points 56 et 96; RS 3/2010, point 87; RS 4/2010, points 48, 50, 61 et 62.

⁽²⁴⁾ RS 8/2010, point 63; RS 9/2010, point 72; RS 13/2010, point 70; RS 5/2010, point 48.

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.37. La Cour a ainsi constaté que les projets prioritaires pour les axes ferroviaires transeuropéens devraient être définis de manière à refléter les besoins actuels et escomptés (RS 8/2010, point 63).

8.38. Elle a également fait observer qu'une bonne analyse des besoins permettrait d'éviter de fixer des objectifs allant au-delà de ce qui est réellement nécessaire, tout en favorisant des solutions différentes et moins onéreuses (RS 9/2010, point 72).

Lien entre les objectifs et les mesures

8.39. La Cour a souligné, dans un certain nombre de ses rapports ⁽²⁵⁾, qu'un lien doit être clairement établi entre les objectifs visés et les mesures sélectionnées pour les atteindre.

8.40. Lorsque ce lien fait défaut, il est peu probable que la façon dont les mesures sélectionnées ont été conçues permette d'atteindre les objectifs poursuivis (voir RS 10/2010, point 34, concernant le cas particulier des îles mineures de la mer Égée). En ce qui concerne l'initiative «Mieux légiférer», la Cour a constaté que les rapports d'analyse d'impact n'exposaient pas de manière harmonisée comment les objectifs de l'intervention proposée pouvaient être atteints et ses effets escomptés obtenus avec les mécanismes de mise en œuvre proposés et, dans le cas des programmes de dépenses, le budget estimé (RS 3/2010, point 60).

Moyens appropriés, suffisants et proportionnés

8.41. Certaines des observations de la Cour ⁽²⁶⁾ soulignent combien il importe de choisir les moyens de façon appropriée pour atteindre les objectifs fixés.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.37. Concernant la définition des projets prioritaires pour les axes ferroviaires transeuropéens, l'expérience a montré que, s'il est légitime d'espérer parvenir à une description définitive des principaux axes ferroviaires européens, la tâche est particulièrement ardue dans la mesure où ces axes fluctuent constamment en fonction des migrations, des schémas d'échanges commerciaux et du contexte géopolitique. Des études analysant les flux de trafic existants et prévisionnels ont été menées, tant pour des projets individuels que pour le réseau, mais n'ont pas encore donné de résultats concluants. Il s'ensuit qu'une telle définition est actuellement impossible, et que les projets prioritaires devraient continuer à reposer sur des accords politiques entre le Conseil et le Parlement européen, sur la base des meilleures données disponibles.

8.40. La Commission convient que le programme de soutien en faveur des îles mineures de la mer Égée pourrait être amélioré et elle travaille en coopération avec les autorités grecques dans ce but.

⁽²⁵⁾ RS 10/2010, point 34; RS 3/2010, point 60; RS 6/2010, points 94 et 96.

⁽²⁶⁾ RS 12/2010, point 66; RS 7/2010, point 90; RS 9/2010, point 53.

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.42. S'agissant de l'aide au développement en matière d'éducation de base en Afrique subsaharienne, la Cour a mis en évidence la difficulté éprouvée par la Commission pour affecter aux délégations du personnel possédant le profil approprié, ce qui affaiblit la capacité de ces dernières à gérer efficacement les programmes (RS 12/2010, point 66). Dans un autre contexte, celui de la procédure d'apurement des comptes, la Cour a indiqué que pour être efficaces, les corrections imposées devraient directement avoir un effet préventif ou dissuasif sur les responsables des irrégularités (RS 7/2010, point 90).

Budget et respect des délais

8.43. La Cour a souligné dans ses rapports ⁽²⁷⁾ combien la planification était importante pour éviter les dépassements de budget et les retards dans la phase de mise en œuvre des projets.

8.44. À cet égard, la Cour a constaté que, en ce qui concerne les investissements de l'UE en matière d'infrastructures ferroviaires, les projets ayant fait l'objet d'une préparation moins rigoureuse et moins détaillée étaient davantage susceptibles de connaître des dépassements de coûts très importants (RS 8/2010, point 46). La Cour a également observé qu'une meilleure planification aurait permis d'éviter en partie les retards qui ont affecté les projets portant sur l'approvisionnement en eau à usage domestique, retards dus à des contraintes supplémentaires résultant d'études d'impact sur l'environnement, à des difficultés d'obtention de permis administratifs et à des erreurs d'estimation et de calcul (RS 9/2010, point 51).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.42. La Commission reconnaît qu'une qualification appropriée dans le domaine de l'éducation est essentielle. Lorsque l'éducation est une priorité pour une délégation, la Commission prend des mesures pour mettre à disposition les compétences appropriées, par exemple en déléguant, dans le cadre de la politique de l'UE sur la répartition des tâches, la responsabilité à un État membre qui possède l'expertise sectorielle appropriée, ou en allant puiser cette expertise dans ses services centraux, par le biais des directions géographiques et avec l'appui des unités thématiques. Il est également prévu de développer des réseaux thématiques pour mieux relier les compétences des directions thématiques et géographiques des services centraux avec les délégations.

L'apurement de conformité est conçu pour exclure des financements de l'Union européenne les dépenses qui ne sont pas conformes aux règles de l'Union. Il ne s'agit pas d'un mécanisme permettant de récupérer les versements irréguliers auprès des bénéficiaires, un tel mécanisme relevant de la seule responsabilité des États membres, conformément au principe de gestion partagée.

Lorsque des versements indus aux bénéficiaires ont été identifiés à la suite d'un apurement de conformité, les États membres sont tenus de donner suite en engageant des actions de recouvrement auprès desdits bénéficiaires. Lorsque les recouvrements ne sont pas nécessaires parce que la correction financière se rapporte à des défaillances des systèmes de gestion et de contrôle des États membres, les corrections sont un moyen important d'améliorer ces systèmes et, ainsi, de prévenir ou de détecter et de recouvrer les versements irréguliers aux bénéficiaires.

Par ailleurs, la législation agricole prévoit des sanctions efficaces, dissuasives et proportionnées à l'encontre des bénéficiaires ayant perçu des versements irréguliers.

8.44. La Commission a insisté à plusieurs reprises sur l'importance de la planification des projets par les autorités nationales et régionales dans le contexte des projets du Fonds de cohésion et des projets majeurs dans le domaine des fonds structurels. Dans le cadre de la période de programmation 2007-2013 des fonds structurels, la facilité d'assistance JASPERS a été créée spécialement pour soutenir, principalement dans l'UE-12, une meilleure conception et planification de projets.

Toutefois, la planification n'est qu'un des éléments qui affecte les dépassements de coûts et les retards. Telle est également la conclusion de la Cour, exprimée dans le paragraphe 45 de son rapport spécial sur les investissements de l'Union européenne en matière d'infrastructures ferroviaires: «Dans pratiquement tous les cas, ces dépassements [de coûts] étaient liés à des facteurs imprévisibles, apparus au cours de la phase de construction, tels que des conditions géographiques plus difficiles que prévues, des exigences en matière de protection de l'environnement, des exigences en matière de sécurité et des soumissions faites supérieures aux prévisions de la part des contractants.»

⁽²⁷⁾ RS 8/2010, point 46; RS 9/2010, point 51; RS 5/2010, point 71.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Contrôles et surveillance de la performance

8.45. Certaines des observations formulées par la Cour ⁽²⁸⁾ visaient à encourager les responsables à améliorer les systèmes de contrôle interne et à surveiller la performance en mettant en place des mécanismes appropriés pour enregistrer des informations et des données sur les résultats obtenus ou sur le niveau de performance.

8.46. Par exemple, la Cour a constaté que les contrôles effectués pour assurer le suivi des interventions financées par l'UE en matière d'éducation de base en Afrique subsaharienne se focalisaient généralement sur les processus et les questions financières liés à des conditions de déboursement spécifiques plutôt que sur les résultats dans le domaine de l'éducation (RS 12/2010, point 62). De même, elle a constaté que les groupes d'action locale chargés de mettre en œuvre le programme Leader ne collectaient aucune donnée pour déterminer si les objectifs de la stratégie locale avaient été atteints, ni ne vérifiaient si c'était le cas (RS 5/2010, point 31).

8.47. Cependant, la Cour a également relevé certains aspects efficaces des systèmes de contrôle et de surveillance, comme le rôle des vérifications effectuées par l'Office alimentaire et vétérinaire, qui permettent d'exercer une pression nécessaire en matière de contrôle (RS 14/2010, point 67), ou la mise au point, par la Commission, d'une approche valable pour le contrôle des procédures douanières simplifiées (RS 1/2010, point 81).

8.48. Dans l'un de ses rapports (RS 10/2010, point 40), la Cour a souligné qu'une évaluation annuelle de la mise en œuvre des programmes s'avère utile et qu'elle a permis aux responsables de modifier les programmes en cours de manière efficace.

8.46. Concernant les programmes de soutien à la politique sectorielle d'éducation, les progrès en matière d'indicateurs de résultats (inscriptions, achèvement, réussites et acquis d'apprentissage dans certains cas) sont évalués dans les revues conjointes avec les autres bailleurs de fonds conduites par le pays partenaire. Lors de l'adoption d'accords de contrôle de la performance avec les partenaires, la Commission considère qu'une bonne combinaison d'indicateurs de progrès et de résultats donne l'image complète voulue de l'avancement du pays dans la mise en œuvre de sa politique sectorielle.

S'agissant de Leader, la Commission a donné des directives complémentaires aux États membres sur la façon de mieux contrôler, évaluer et améliorer les stratégies des groupes d'action locale et leurs réalisations respectives. Elle a également créé un groupe de travail spécialisé au début de 2011 sur la qualité des stratégies de développement local, y compris les problèmes de suivi et d'évaluation, dans le cadre du réseau européen de développement rural. Les résultats, qui seront disponibles à la fin de l'année, feront connaître d'autres outils et bonnes pratiques aux États membres et aux groupes d'action locale.

8.47. L'Office alimentaire et vétérinaire évalue constamment l'efficacité et l'efficacité de ses travaux de contrôle pour veiller à ce que les ressources soient affectées au meilleur usage.

8.48. La Commission a défini des indicateurs de performance communs dont l'évaluation contribuera à améliorer encore les programmes POSEI et des îles mineures de la mer Égée.

⁽²⁸⁾ RS 12/2010, point 62; RS 5/2010, point 31; RS 10/2010, point 79; RS 10/2010, point 40.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Observations de la Cour relatives aux réalisations et aux rapports*Réalisation des objectifs fixés*

8.49. Deux rapports de la Cour ont débouché sur une conclusion positive en ce qui concerne les résultats obtenus dans le cadre des interventions financées par le budget de l'UE (RS 8/2010 et RS 10/2010). La Cour a constaté que les projets d'infrastructure ferroviaire cofinancés par l'UE ont permis de mettre en place l'infrastructure telle qu'elle était prévue dans le cahier des charges et qu'une fois achevés, ils ont créé de nouvelles possibilités de transport ferroviaire ou permis d'améliorer les infrastructures existantes au niveau de sections clés des projets prioritaires (RS 8/2010, point 65). S'agissant des mesures spécifiques en faveur de l'agriculture des régions ultrapériphériques et des îles mineures de la mer Égée, les programmes ont été généralement mis en œuvre de manière efficace et ont donc répondu aux besoins spécifiques de ces régions (RS 10/2010, point 82).

8.50. D'autres rapports spéciaux font état de résultats plus mitigés, certains objectifs importants n'ayant pas été atteints (RS 6/2010, RS 9/2010, RS 12/2010 et RS 13/2010). La Cour a constaté qu'il était difficile d'atteindre simultanément des objectifs contradictoires (RS 6/2010, points 93 et 99). Si les dépenses relevant d'actions structurelles ont contribué à améliorer l'approvisionnement en eau à usage domestique, de meilleurs résultats auraient pu être obtenus à un coût moindre pour le budget de l'UE (RS 9/2010, point 71).

Rapports sur la performance

8.51. Dans ses rapports, la Cour a attiré l'attention⁽²⁹⁾ sur la nécessité de disposer de structures de rapport appropriées et de données pertinentes, comparables et fiables pour pouvoir évaluer dans quelle mesure les résultats obtenus correspondent aux objectifs fixés.

8.52. Dans son rapport sur le programme de mobilité Leonardo da Vinci, la Cour a souligné que comme le programme de travail annuel n'était pas structuré de la même manière que le rapport annuel d'activité, il était impossible de procéder à une comparaison judicieuse des résultats par rapport à la performance escomptée (RS 4/2010, point 41). La Cour a également constaté qu'en l'absence de données ou en raison de leur manque de fiabilité, la Commission et les États membres n'ont pas été en mesure de se prononcer sur l'efficacité des programmes Leader sur le plan de la production de résultats en matière de développement rural, que ce soit en termes absolus ou par comparaison avec l'efficacité d'autres méthodes (RS 5/2010, point 100).

8.50. Les objectifs de la réforme de 2006 du marché du sucre de l'Union européenne sont directement liés aux objectifs de la politique agricole commune (PAC) qui sont inscrits dans les traités. Ce n'est pas un manquement de la réforme que d'avoir des objectifs partiellement divergents, mais plutôt le résultat de l'étendue de son champ d'application. La Commission considère que la réforme sucrière a géré avec succès la restructuration du secteur en lui donnant un cadre politique à long terme et en améliorant considérablement sa compétitivité.

8.52. S'agissant du programme de mobilité Leonardo da Vinci, comme annoncé dans le plan d'action en réponse au rapport de la Cour, un groupe de travail interne de la DG Éducation et culture a révisé les spécifications et la forme du rapport annuel des agences nationales au cours du second trimestre 2011. La forme révisée du rapport correspond maintenant à la structure et au contenu du programme de travail des agences nationales révisé en 2011. En conséquence, le rapport annuel 2011 des agences nationales (que la Commission recevra en 2012) permettra une comparaison significative des résultats par rapport aux prévisions de performance.

⁽²⁹⁾ RS 4/2010, point 41; RS 5/2010, point 100.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

8.53. Comme indiqué au début du présent chapitre, le règlement financier dispose que les rapports annuels d'activité indiquent les résultats des opérations par rapport aux objectifs assignés, les risques associés à ces opérations, l'utilisation des ressources disponibles et le fonctionnement efficient et efficace du système de contrôle interne ⁽³⁰⁾. La Cour a constaté que les différences entre les valeurs cibles prévues et les réalisations n'étaient que rarement analysées (voir point 8.16) et que la question du caractère économique et efficient des dépenses n'était pas couverte dans le cadre des rapports sur l'efficacité (voir point 8.17).

8.54. En l'absence d'étapes intermédiaires appropriées, il n'était pas facile d'évaluer si les progrès accomplis pouvaient être considérés comme des pas vers la réalisation des objectifs pluriannuels (voir points 8.20 et 8.21).

8.55. La Cour a constaté que les objectifs, les indicateurs et les valeurs cibles définis dans les plans de gestion étaient en général ceux utilisés pour établir les rapports annuels d'activité (voir points 8.24 et 8.25).

8.56. Des limitations juridiques et des contraintes pratiques ont compromis la fiabilité des informations sur la planification et l'établissement des rapports obtenues auprès des États membres dans le cadre des programmes en gestion partagée (voir points 8.27 à 8.29).

L'évaluation à mi-parcours de Leader+ a eu lieu à un stade précoce de la mise en œuvre de la stratégie des groupes d'action locale. Toutefois, l'évaluation ex-post de Leader+, qui a été finalisée en décembre 2010, donne des informations utiles sur l'efficacité et l'efficience des interventions Leader dans le contexte des travaux en cours sur le cadre politique de la PAC postérieur à 2013.

8.53. La Commission convient que l'écart entre les réalisations réelles et les valeurs cibles prévues pourrait être mieux expliqué dans les futurs rapports annuels d'activité.

Conformément à l'article 60, paragraphe 7, du règlement financier, le rapport annuel d'activité doit rendre compte de l'efficience et de l'efficacité du contrôle interne et non pas de l'efficience et de l'efficacité des actions de l'Union européenne. Le contenu du rapport annuel d'activité obéit aux exigences de cette disposition. Dans tous les cas, grâce à la ligne de cohérence donnée par la nomenclature EBA, les ressources humaines et financières (comme indiqué dans les annexes 2 et 3) affectées à chaque activité EBA sont clairement définies et peuvent être liées aux indicateurs de l'annexe correspondante, rendant ainsi possible l'évaluation du caractère économique et efficient de la gestion des ressources disponibles.

8.54. Pour les programmes pluriannuels, il n'est pas toujours pertinent de fixer des repères intermédiaires étant donné que les effets seront seulement atteints de façon non linéaire à la fin de la période de programmation. Les informations annuelles sur les intrants, les réalisations et les résultats permettent une évaluation régulière des progrès accomplis sur la voie des objectifs.

8.56. Pour le développement rural, la Commission a établi un cadre commun de suivi et d'évaluation pour la période de programmation 2007-2013. Pour la première fois, celui-ci fournit un cadre unique de suivi et d'évaluation de toutes les interventions de développement rural sur la base d'indicateurs communs.

Dans ce cadre, c'est aux États membres qu'il incombe de fournir des données de suivi fiables, conformément à la répartition des compétences dans le cadre de la gestion partagée. Eu égard au nombre élevé de projets et à la gamme étendue de leurs spécificités, il n'est ni faisable, ni rentable pour la Commission de vérifier pour chacun d'eux les informations transmises par les États membres.

Voir également la réponse au point 8.29.

⁽³⁰⁾ Article 60, paragraphe 7, deuxième alinéa, du règlement financier.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.57. La Cour estime, en conclusion, que la qualité de la phase de planification est importante pour déterminer comment les résultats escomptés peuvent être obtenus. Une planification insuffisante ou déficiente, du fait, par exemple, de l'absence d'objectifs SMART, peut entraîner des retards et des coûts supplémentaires, ainsi qu'avoir une incidence sur les résultats qui seront obtenus (voir points 8.33 à 8.44).

8.58. S'agissant de l'obligation de rendre compte faite aux responsables, il importe que les résultats communiqués correspondent aux objectifs et aux indicateurs définis dans le plan de gestion et que des systèmes de contrôle et de surveillance appropriés soient en place afin de permettre l'obtention d'informations fiables pour rendre compte des résultats (voir points 8.45 à 8.48, 8.51 et 8.52).

8.59. La Cour formule les recommandations ci-après.

— **Recommandation 1:** il conviendrait de mettre davantage l'accent sur la performance dans les rapports annuels d'activité des directions générales, notamment en analysant les différences entre les valeurs cibles prévues et les réalisations, ainsi qu'en rendant compte du caractère économique et efficient du financement de l'UE (voir point 8.53).

— **Recommandation 2:** les services de la Commission devraient définir des étapes intermédiaires appropriées pour les objectifs pluriannuels, de façon à ce que les progrès puissent être évalués correctement (voir point 8.54).

— **Recommandation 3:** dans le cadre de leurs responsabilités respectives en matière de gestion partagée, la Commission et les États membres devraient fixer d'un commun accord des indicateurs de performance cohérents pour assurer la fiabilité des informations relatives aux valeurs cibles prévues et aux résultats obtenus (voir point 8.56).

8.57. La Commission convient de l'importance de la phase de planification et de la nécessité de s'appuyer sur des objectifs SMART.

8.58. La Commission convient qu'il est important, pour que les responsables puissent rendre compte de leur gestion, que les résultats présentés correspondent aux objectifs et aux indicateurs définis dans le plan de gestion et que des systèmes appropriés de suivi et de contrôle soient en place afin de permettre l'obtention d'informations fiables pour rendre compte des résultats.

La Commission s'est engagée à améliorer de façon continue ses systèmes de suivi et de contrôle de façon à les rendre aptes à fournir de façon fiable les informations nécessaires.

8.59.

— Les différences entre les valeurs cibles et les réalisations par rapport aux objectifs devraient effectivement être mieux expliquées.

Toutefois, le plan de gestion et le rapport annuel d'activité ne sont pas destinés à fournir des informations détaillées sur le caractère économique et efficient (voir les réponses aux points 8.17 et 8.53).

Pour les programmes concernant les fonds structurels, l'évaluation du caractère économique et efficient des financements dépend en grande partie de la volonté et de la capacité des États membres de rendre compte de questions comme les coûts unitaires ou les liens entre les réalisations et les catégories de dépenses. Il n'est pas possible de le faire de façon synthétique pour l'ensemble des programmes dans le cadre juridique actuel.

— Pour les réalisations, les résultats et éventuellement pour les indicateurs d'impact, des repères intermédiaires pourraient effectivement être définis.

Concernant les réalisations, il est possible de définir des repères pour des valeurs cibles pluriannuelles, au moins au niveau des programmes. Toutefois, cela semble plus artificiel pour les indicateurs de résultats en raison de la multiplicité des facteurs impliqués. Néanmoins, la Commission est prête à ajouter quelques exigences dans les futurs règlements et à demander des rapports d'avancement pour les contrats de partenariat nouvellement proposés, en particulier en ce qui concerne les repères définis dans le cadre de performance.

— Dans le cadre de la gestion partagée, la Commission joue un rôle de surveillance en s'assurant de la conformité des dispositions qui régissent les systèmes de gestion et de contrôle et en vérifiant le fonctionnement efficace des systèmes.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- Dans ce contexte, la Commission a déjà engagé un processus de ce type avec les États membres.
- Pour le développement rural, la Commission a déjà établi un cadre commun de suivi et d'évaluation pour la période de programmation 2007-2013 qui, pour la première fois, prévoit un cadre unique de suivi et d'évaluation de toutes les interventions de développement rural sur la base d'indicateurs communs.
- La Commission a l'intention de travailler plus étroitement avec les États membres pour améliorer le cadre commun de suivi et d'évaluation en vue de la prochaine période de programmation. Un premier séminaire sur le suivi et l'évaluation de la PAC est déjà prévu pour septembre 2011.
- Pour les fonds structurels, la Commission proposera de convenir d'indicateurs communs de réalisation pour le règlement postérieur à 2013 et elle conviendra d'une méthode pour l'identification d'indicateurs de résultats appropriés, qui devront être spécifiques au contexte. La vérification des valeurs cibles prévues et la présentation des résultats obtenus resteront de la responsabilité des États membres (voir la réponse à la recommandation 6).
- **Recommandation 4:** lors de la planification des programmes de dépenses de l'UE, la Commission et les États membres devraient accorder une plus grande attention à la définition d'objectifs SMART, ainsi qu'à la détermination et à l'atténuation des risques pouvant apparaître au cours de la mise en œuvre (voir point 8.57).
- **Recommandation 5:** l'obligation de rendre compte faite aux responsables devrait également comporter une présentation des résultats permettant d'établir une correspondance entre les réalisations prévues dans le plan de gestion et celles dont il est fait état dans le rapport annuel d'activité (voir point 8.58).
- **Recommandation 6:** la Commission, le cas échéant en coopération avec les États membres dans le cas de la gestion partagée, devrait concevoir et exploiter des systèmes de contrôle et de surveillance permettant de produire des informations complètes et précises sur les résultats (voir point 8.58).
- La Commission s'efforce toujours de définir des objectifs SMART et s'attache à déterminer et à atténuer les risques pouvant apparaître au cours de la mise en œuvre. Ces efforts seront encore renforcés dans le futur.
- La Commission convient qu'il est important, pour que les responsables puissent rendre compte de leur gestion, que les résultats présentés correspondent aux objectifs et aux indicateurs définis dans le plan de gestion, comme c'est déjà le cas pour la grande majorité d'entre eux, et que des systèmes appropriés de suivi et de contrôle soient en place afin de permettre l'obtention d'informations fiables pour rendre compte des résultats.
- La Commission devrait conserver une certaine flexibilité pour pouvoir faire figurer dans le rapport annuel d'activité les toutes dernières informations, même si celles-ci n'étaient pas anticipées dans le plan de gestion. Toutefois, elle présentera des données qui permettront la comparaison des deux exercices.
- Pour les programmes en gestion partagée, la Commission proposera, dans le cadre des règlements postérieurs à 2013, quelques spécifications importantes pour la conception des systèmes de fourniture d'informations sur les résultats. La responsabilité de l'exploitation de ces systèmes, qui doivent produire des informations complètes et précises sur les résultats, incombe aux États membres en vertu de la répartition des compétences dans le cadre de la gestion partagée.

ANNEXE

Informations financières relatives au budget général

TABLE DES MATIÈRES

INFORMATIONS DE BASE SUR LE BUDGET

1. Établissement du budget
2. Base juridique
3. Principes budgétaires énoncés dans les traités et dans le règlement financier
4. Contenu et structure du budget
5. Financement du budget (recettes budgétaires)
6. Types de crédits budgétaires
7. Exécution du budget
 - 7.1. Responsabilité de l'exécution
 - 7.2. Exécution des recettes
 - 7.3. Exécution des dépenses
 - 7.4. États consolidés sur l'exécution budgétaire et détermination du solde de l'exercice
8. Reddition des comptes
9. Contrôle externe
10. Décharge et suites à donner

NOTES EXPLICATIVES

Sources des données financières

Unité monétaire

Abréviations et symboles utilisés

ILLUSTRATIONS GRAPHIQUES RELATIVES AU BUDGET ET AUX COMPTES CONSOLIDÉS DE L'EXERCICE 2010

INFORMATIONS DE BASE SUR LE BUDGET

1. ÉTABLISSEMENT DU BUDGET

Le budget comprend les recettes et les dépenses de l'Union européenne telles qu'elles ont été approuvées par le Conseil et le Parlement européen. Il comprend également les dépenses de politique étrangère et de sécurité commune, ainsi que toute autre dépense que le Conseil estime devoir mettre à la charge du budget pour permettre l'exécution de ces politiques.

2. BASE JURIDIQUE

Le budget est régi par les dispositions financières des traités (articles 310 à 325 du TFUE et 106 *bis* du traité CEEA) ⁽¹⁾ ainsi que par les règlements financiers ⁽²⁾.

3. PRINCIPES BUDGÉTAIRES ÉNONCÉS DANS LES TRAITÉS ET DANS LE RÈGLEMENT FINANCIER

Toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Union européenne doivent être regroupées dans un budget unique (unité et vérité). Le budget est arrêté pour la durée d'un exercice budgétaire (annualité). Il est équilibré en recettes et en dépenses (équilibre). L'établissement, l'exécution et la reddition des comptes se font en euros (unité de compte). Les recettes doivent servir à financer indistinctement l'ensemble des dépenses et doivent, de même que les dépenses, être inscrites au budget, puis dans les états financiers, pour leur montant intégral, sans contraction entre elles (universalité). Les crédits sont spécialisés par titres et chapitres; les chapitres sont subdivisés en articles et postes (spécialité). Les crédits budgétaires doivent être utilisés conformément aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacité (bonne gestion financière). Le budget est établi, exécuté et fait l'objet d'une reddition des comptes dans le respect du principe de transparence (transparence). Ces grands principes souffrent quelques exceptions.

4. CONTENU ET STRUCTURE DU BUDGET

Le budget comporte un «état synthétique des recettes et des dépenses» et des sections divisées en «états des recettes et des dépenses» de chaque institution. Les neuf sections sont: section I - Parlement; section II - Conseil; section III - Commission; section IV - Cour de justice; section V - Cour des comptes; section VI - Comité économique et social; section VII - Comité des régions; section VIII - Médiateur européen et section IX - Contrôleur européen de la protection des données.

À l'intérieur de chaque section, les recettes et les dépenses sont classées par ligne budgétaire (titres, chapitres, articles et, éventuellement, postes), suivant leur nature ou leur destination.

5. FINANCEMENT DU BUDGET (RECETTES BUDGÉTAIRES)

Le financement du budget est essentiellement assuré par les ressources propres à l'Union européenne: ressources propres fondées sur le RNB, ressources propres fondées sur la TVA, droits de douane, droits agricoles et cotisations «sucre» et «isoglucose» ⁽³⁾.

Outre les ressources propres, il existe d'autres recettes (voir illustration **graphique I**).

6. TYPES DE CRÉDITS BUDGÉTAIRES

Pour couvrir les dépenses prévues, le budget distingue les types de crédits budgétaires suivants:

a) les crédits dissociés (CD) sont destinés à financer des actions pluriannuelles dans certains domaines budgétaires. Ils comportent des crédits d'engagement (CEN) et des crédits de paiement (CP):

— les crédits d'engagement permettent de contracter, au cours de l'exercice, des obligations juridiques pour des actions dont la réalisation s'étend sur plusieurs exercices;

— les crédits de paiement permettent de financer les dépenses découlant d'engagements contractés au cours de l'exercice et des exercices antérieurs;

⁽¹⁾ Voir la liste des abréviations figurant dans les notes explicatives.

⁽²⁾ Principalement, le règlement financier (REGFIN) du 25 juin 2002 (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1).

⁽³⁾ Principaux actes juridiques concernant les ressources propres: décision 2007/436/CE, Euratom du Conseil (JO L 163 du 23.6.2007, p. 17); décision 2000/597/CE, Euratom du Conseil (JO L 253 du 7.10.2000, p. 42); règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil (JO L 130 du 31.5.2000, p. 1).

- b) les crédits non dissociés (CND) permettent d'assurer l'engagement et le paiement des dépenses relatives à des actions annuelles au cours de chaque exercice.

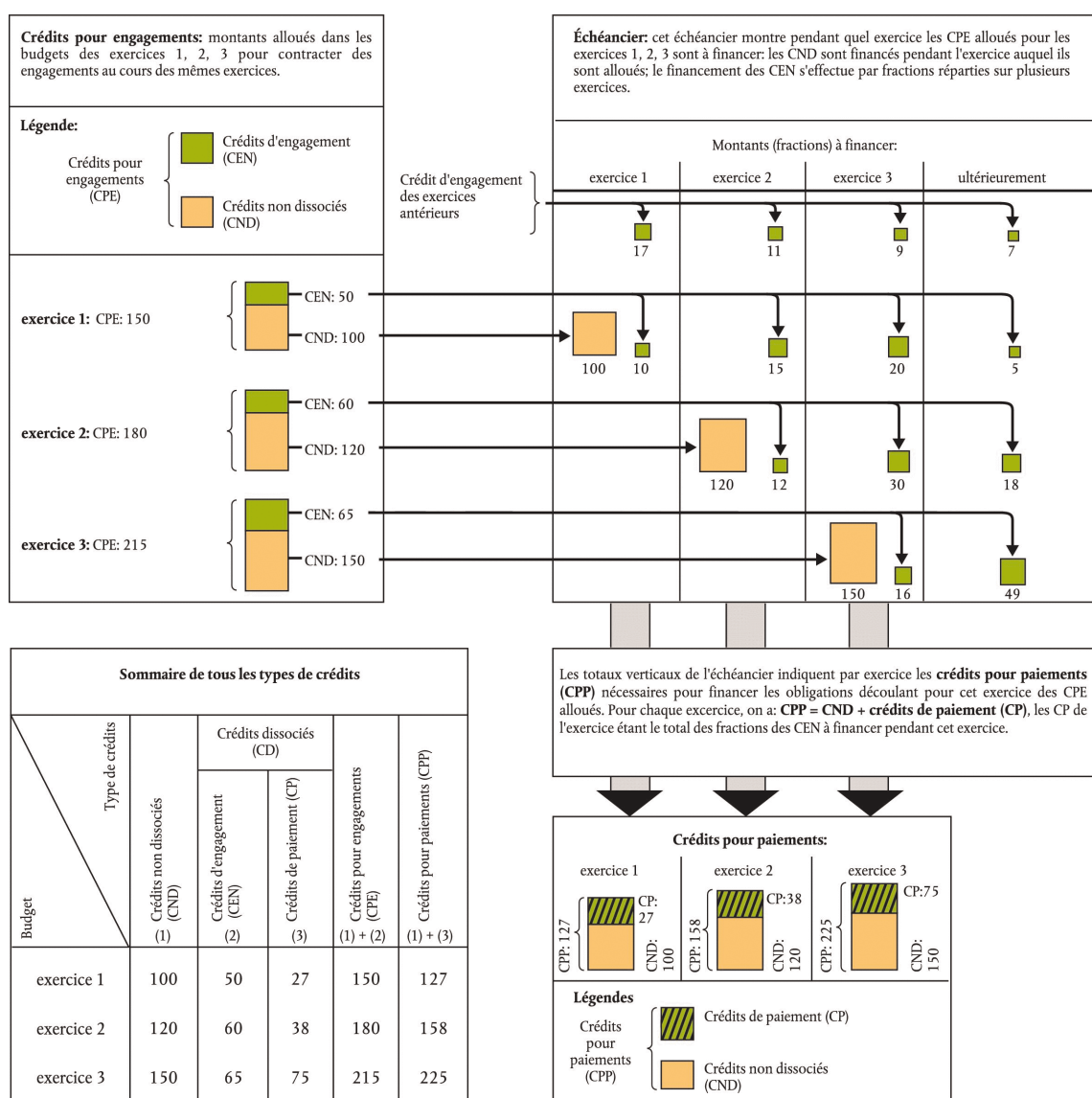
Par conséquent, il est important d'établir les deux totaux suivants pour chaque exercice:

- a) ⁽⁴⁾ = crédits non dissociés (CND) + crédits d'engagement (CEN) ⁽⁴⁾;

- b) le total des crédits pour paiements (CPP) ⁽⁴⁾ = crédits non dissociés (CND) + crédits de paiement (CP) ⁽⁴⁾.

Les recettes budgétaires servent à couvrir les crédits pour paiements. Les crédits d'engagement n'ont pas à être couverts par des recettes.

Le schéma simplifié figurant ci-après (montants fictifs) montre l'incidence de ces types de crédits sur chaque exercice.



⁽⁴⁾ Il est important de noter la différence entre «crédits pour engagements» et «crédits d'engagement» ainsi qu'entre «crédits pour paiements» et «crédits de paiement». Les deux notions de «crédits d'engagement» et de «crédits de paiement» sont utilisées exclusivement dans le contexte des crédits dissociés.

7. EXÉCUTION DU BUDGET

7.1. Responsabilité de l'exécution

La Commission exécute le budget conformément au règlement financier, sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués; elle reconnaît aux autres institutions les pouvoirs nécessaires à l'exécution des sections du budget afférentes à chacune d'elles ⁽⁵⁾. Le règlement financier précise les procédures d'exécution, et notamment la responsabilité des ordonnateurs, des comptables, des régisseurs d'avances et des auditeurs internes des institutions. Dans les deux domaines de dépenses les plus importants (le FEAGA et la cohésion), la gestion des fonds de l'Union européenne est partagée avec les États membres.

7.2. Exécution des recettes

Les recettes prévisionnelles sont inscrites au budget sous réserve des modifications éventuelles apportées par des budgets rectificatifs.

L'exécution budgétaire des recettes consiste dans la constatation des droits et le recouvrement des montants dus à l'Union européenne (ressources propres et autres recettes). Elle est régie par des dispositions spéciales ⁽⁶⁾. Les recettes effectives d'un exercice sont définies comme la somme des recouvrements sur droits constatés de l'exercice courant et des recouvrements sur les droits restant à recouvrer d'exercices précédents.

7.3. Exécution des dépenses

Les dépenses prévisionnelles sont inscrites au budget.

L'exécution budgétaire des dépenses, c'est-à-dire l'évolution et l'utilisation des crédits, peut être résumée de la façon suivante:

a) crédits pour engagements:

- i) *évolution des crédits*: l'ensemble des crédits pour engagements disponibles au cours d'un exercice est composé des éléments suivants: budget initial (CND et CEN) + budgets rectificatifs + recettes affectées + virements + crédits pour engagements reportés de l'exercice précédent + crédits d'engagement dégagés des exercices antérieurs et reconstitués,
- ii) *utilisation des crédits*: les crédits pour engagements définitifs sont disponibles au cours de l'exercice pour contracter des engagements (crédits pour engagements utilisés = montant des engagements contractés),
- iii) *reports des crédits de l'exercice à l'exercice suivant*: les crédits de l'exercice non utilisés peuvent être reportés à l'exercice suivant après décision de l'institution concernée. Les crédits disponibles au titre des recettes affectées font objet d'un report de droit,
- iv) *annulation de crédits*: le solde est annulé;

b) crédits pour paiements:

- i) *évolution des crédits*: l'ensemble des crédits pour paiements disponibles au cours de l'exercice est composé des éléments suivants: budget initial (CND et CP) + budgets rectificatifs + recettes affectées + virements + crédits reportés de l'exercice précédent sous forme de reports automatiques (ou de droit) ou de reports non automatiques,
- ii) *utilisation des crédits de l'exercice*: les crédits pour paiements de l'exercice sont disponibles au cours de l'exercice pour effectuer des paiements. Ils ne comprennent pas les crédits reportés de l'exercice précédent (crédits pour paiements utilisés = montant des paiements effectués sur les crédits de l'exercice),
- iii) *reports de crédits de l'exercice à l'exercice suivant*: les crédits de l'exercice non utilisés peuvent être reportés à l'exercice suivant après décision de l'institution concernée. Les crédits disponibles au titre des recettes affectées font l'objet d'un report de droit,

⁽⁵⁾ Voir articles 317 du TFEU, 106 bis du traité CEEA et 50 du REGFIN.

⁽⁶⁾ Voir articles 69 à 74 du REGFIN et règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000.

- iv) *annulation de crédits*: le solde est annulé,
- v) *total des paiements effectués au cours de l'exercice*: paiements sur crédits pour paiements de l'exercice + paiements sur crédits pour paiements reportés de l'exercice précédent,
- vi) *dépenses effectives réalisées au titre d'un exercice*: dépenses des états consolidés sur l'exécution budgétaire (voir point 7.4) = paiements sur crédits pour paiements de l'exercice + crédits pour paiements de l'exercice reportés à l'exercice suivant.

7.4. États consolidés sur l'exécution budgétaire et détermination du solde de l'exercice

Les états consolidés sur l'exécution budgétaire sont établis à la clôture de chaque exercice. Ils déterminent le solde de l'exercice, qui est inscrit au budget de l'exercice suivant au moyen d'un budget rectificatif.

8. REDDITION DES COMPTES

Les comptes d'un exercice sont communiqués au Parlement, au Conseil et à la Cour des comptes; ces comptes sont présentés sous forme d'états financiers et d'états sur l'exécution budgétaire, accompagnés d'un rapport sur la gestion budgétaire et financière. Les comptes provisoires sont communiqués au plus tard le 31 mars de l'exercice suivant; les comptes définitifs doivent être présentés pour le 31 juillet de ce même exercice.

9. CONTRÔLE EXTERNE

Depuis l'exercice 1977, le contrôle externe du budget est opéré par la Cour des comptes de l'Union européenne⁽⁷⁾. La Cour des comptes examine les comptes de la totalité des recettes et des dépenses du budget. Elle fournit au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Elle examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses et s'assure de la bonne gestion financière. Les contrôles peuvent être effectués avant la clôture des comptes de l'exercice budgétaire considéré; ils ont lieu sur pièces et, au besoin, sur place auprès des institutions de l'Union, dans les États membres et dans les pays tiers. La Cour des comptes établit un rapport annuel relatif à chaque exercice et peut, en outre, présenter à tout moment ses observations sur des questions particulières et rendre des avis à la demande de toute institution de l'Union.

10. DÉCHARGE ET SUITES À DONNER

Depuis 1977, les dispositions suivantes sont applicables⁽⁸⁾: avant le 30 avril de la deuxième année suivant l'exercice considéré, le Parlement, sur recommandation du Conseil, donne à la Commission décharge de l'exécution du budget. À cet effet, le Conseil et le Parlement examinent les comptes présentés par la Commission ainsi que le rapport annuel et les rapports spéciaux de la Cour des comptes. Les institutions doivent prendre toutes mesures appropriées pour donner suite aux observations figurant dans les décisions de décharge et faire rapport sur les mesures adoptées.

⁽⁷⁾ Voir articles 285 à 287 du TFUE, 106 bis du traité CEEA et 139 à 147 du REGFIN.

⁽⁸⁾ Voir articles 319 du TFUE et 106 bis du traité CEEA.

NOTES EXPLICATIVES

SOURCES DES DONNÉES FINANCIÈRES

Les données financières figurant dans la présente annexe sont extraites des comptes annuels de l'Union européenne, ainsi que de différents autres états financiers fournis par la Commission. Pour la répartition géographique, les codes pays du système d'information comptable de la Commission (ABAC) ont été utilisés. Comme le souligne la Commission, qu'il s'agisse des recettes ou des dépenses, toutes les données réparties par État membre sont le résultat d'opérations arithmétiques donnant un aperçu incomplet des avantages que chaque État membre tire de l'Union. Elles doivent donc être interprétées avec prudence.

UNITÉ MONÉTAIRE

Toutes les données financières sont présentées en millions d'euros. Les totaux sont arrondis à partir de chaque valeur exacte, et ne correspondent donc pas nécessairement à la somme des arrondis.

ABRÉVIATIONS ET SYMBOLES UTILISÉS

AELE	Association européenne de libre-échange
AT	Autriche
BE	Belgique
BG	Bulgarie
CD	Crédits dissociés
CE	Communauté(s) européenne(s)
CEEA ou Euratom	Communauté européenne de l'énergie atomique
CEN	Crédits d'engagement
CND	Crédits non dissociés
CP	Crédits de paiement
CPE	Crédits pour engagements
CPP	Crédits pour paiements
CY	Chypre
CZ	République tchèque
DE	Allemagne
DK	Danemark
EE	Estonie
EL	Grèce
ES	Espagne
EU-27	Total pour l'ensemble des 27 États membres de l'Union européenne
FI	Finlande
FR	France
HU	Hongrie
IE	Irlande
IG	Illustration graphique à laquelle il est fait référence dans d'autres illustrations graphiques (par exemple, IG III)

IT	Italie
JO	<i>Journal officiel de l'Union européenne</i>
LT	Lituanie
LV	Lettonie
LU	Luxembourg
MT	Malte
NL	Pays-Bas
PL	Pologne
PT	Portugal
REGFIN	Règlement financier du 25 juin 2002
RNB	Revenu national brut
RO	Roumanie
SE	Suède
Sec.	Section du budget
SI	Slovénie
SK	Slovaquie
T.	Titre du budget
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UK	Royaume-Uni
0,0	Données entre 0 et 0,05
—	Absence de données

**ILLUSTRATIONS GRAPHIQUES RELATIVES AU BUDGET ET AUX COMPTES CONSOLIDÉS DE
L'EXERCICE 2010**

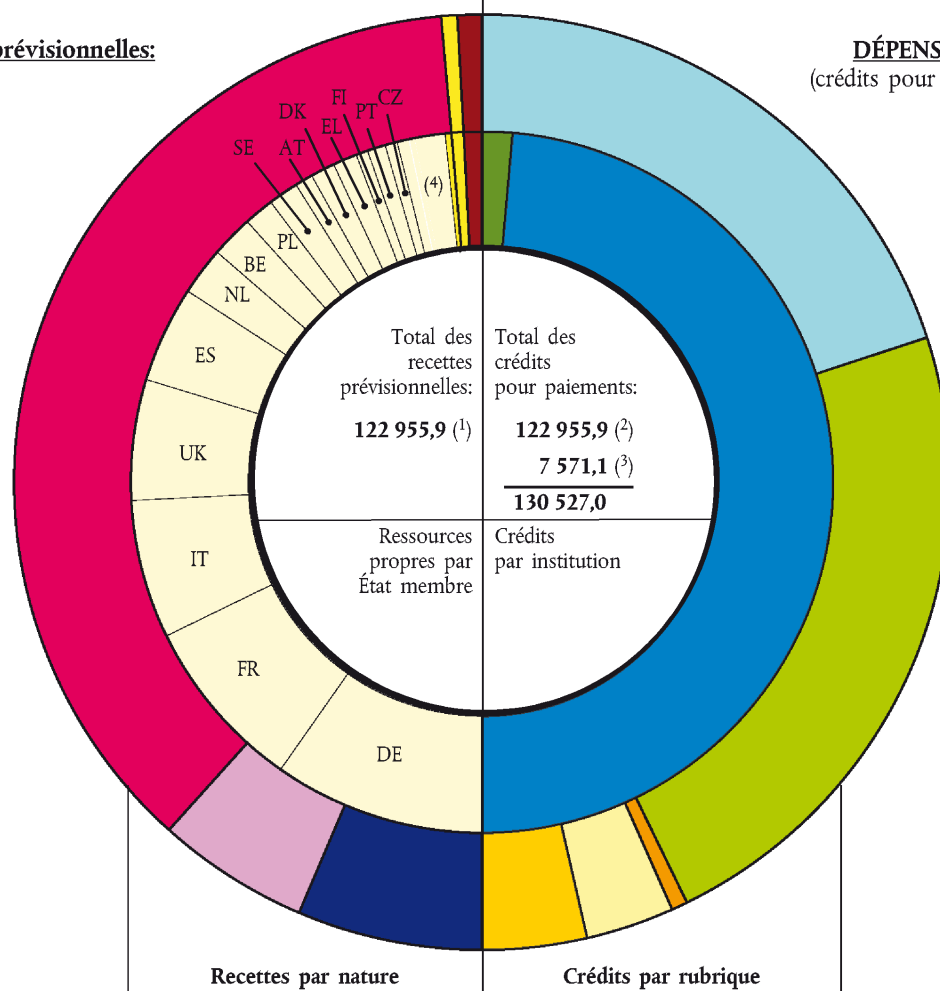
IG I	Budget 2010 – Recettes prévisionnelles et crédits pour paiements définitifs
IG II	Budget 2010 – Crédits pour engagements
IG III	Crédits pour engagements disponibles en 2010 et leur utilisation
IG IV	Crédits pour paiements disponibles en 2010 et leur utilisation
IG V	Ressources propres en 2010, par État membre
IG VI	Paievements effectués en 2010, dans chaque État membre
IG VII	Bilan consolidé
IG VIII	Compte de résultat économique consolidé

Illustration graphique I

Budget 2010 — Recettes prévisionnelles et crédits pour paiements définitifs

[pour les recettes, voir «Informations de base sur le budget», point 7.2; pour les dépenses, voir «Informations de base sur le budget», point 7.3 et pour des données plus détaillées, voir IG IV, colonne (a)]

(millions d'euros et %)

RECETTES prévisionnelles:**DÉPENSES prévisionnelles:**
(crédits pour paiements définitifs)**Légende des recettes**

Total des ressources propres (par État membre)	—	(0 %)
Droits agricoles	—	(0,1 %)
Cotisations «sucre» et «isoglucose»	123,4	(0,1 %)
Droits de douane	15 595,8	(12,7 %)
Ressources propres provenant de la TVA	13 277,3	(10,8 %)
Ressources propres fondées sur le RNB	90 273,5	(73,4 %)
Autres recettes	1 432,3	(1,2 %)
Excédent disponible de l'exercice précédent	2 253,6	(1,8 %)

Légende des dépenses**Rubriques du cadre financier**

1. Croissance durable	52 103,0	(39,9 %)
2. Préserv. et gestion ressources naturelles	59 630,4	(45,7 %)
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 616,6	(1,2 %)
4. L'UE en tant qu'acteur mondial	8 101,2	(6,2 %)
5. Administration	9 075,8	(7 %)
6. Compensations	—	(0 %)
Crédits à la disposition d'autres institutions	3 495,9	(2,7 %)
Crédits à la disposition de la Commission	127 031,1	(97,3 %)
dont crédits opérationnels	121 451,2	(93 %)

(1) Après budgets rectificatifs.

(4) Les contributions aux recettes de IE, RO, HU, SK, SI, BG, LT, LU, CY, LV, EE, et MT ont été regroupées.

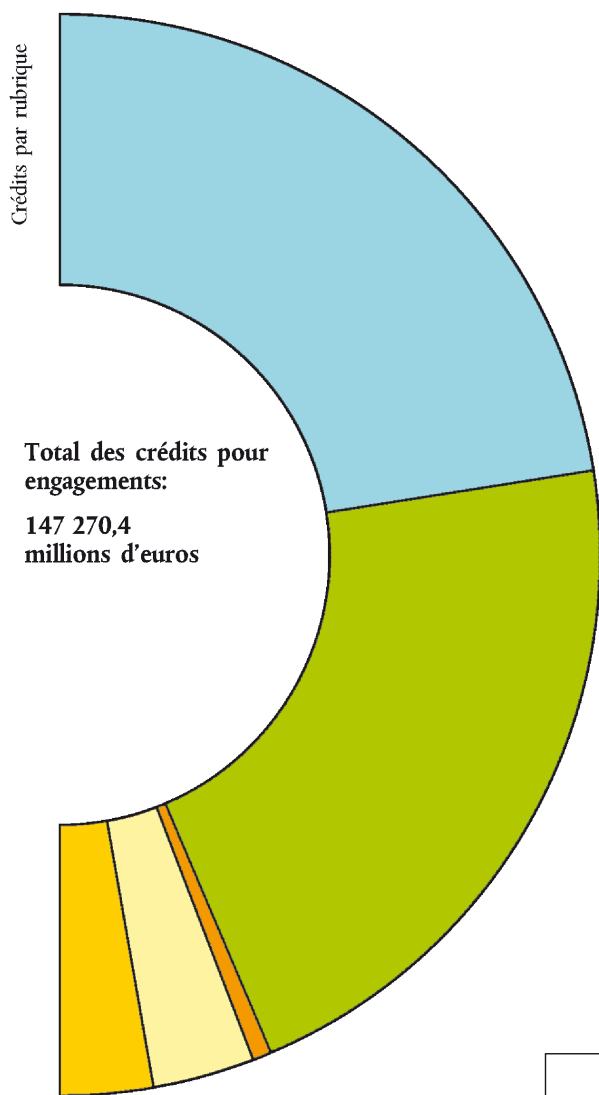
(2) Après budgets rectificatifs et virements entre lignes.

(3) Recettes affectées et crédits reportés.

Illustration graphique II
Budget 2010 — Crédits pour engagements

[après budgets rectificatifs; pour des données plus détaillées, voir illustration graphique III, colonne (a)]

(millions d'euros et %)



Note:

Le total des crédits pour engagements n'est pas en équilibre avec les recettes budgétaires 2010, étant donné que les crédits d'engagement comprennent également des montants à financer par des recettes budgétaires d'exercices ultérieurs.

Légende des dépenses

Rubriques du cadre financier:

	1. Croissance durable	66 243,2	(45 %)
	2. Préserv. et gestion des ressources naturelles	62 311,6	(42,3 %)
	3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 905,8	(1,3 %)
	4. L'UE en tant qu'acteur mondial	8 417,9	(5,7 %)
	5. Administration	8 391,9	(5,7 %)
	6. Compensations	—	(0 %)

Illustration graphique III
Crédits pour engagements disponibles en 2010 et leur utilisation

(millions d'euros et %)

Sections (Sec.) et titres (T) correspondant à la nomenclature budgétaire 2010 et aux rubriques du cadre financier	Crédits définitifs	Utilisation des crédits					
	Montant (¹)	Engag. contractés	Taux d'utilisation (%)	Reports à 2011	Taux (%)	Annulations	Taux (%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
Nomenclature budgétaire							
I Parlement (Sec. I)	1 752,4	1 585,8	90,5	110,6	6,3	55,9	3,2
II Conseil (Sec. II)	703,3	633,5	90,1	29,1	4,1	40,7	5,8
III Commission (Sec. III)	144 100,2	139 832,5	97,0	3 645,3	2,5	622,4	0,4
III.1 Affaires économiques et financières (T.01)	455,0	450,8	99,1	1,5	0,3	2,7	0,6
III.2 Entreprises (T.02)	907,0	844,7	93,1	51,5	5,7	10,7	1,2
III.3 Concurrence (T.03)	95,3	92,3	96,9	2,1	2,2	0,9	1,0
III.4 Emploi et affaires sociales (T.04)	11 414,0	11 378,1	99,7	25,9	0,2	10,0	0,1
III.5 Agriculture et développement rural (T.05)	60 878,5	58 880,4	96,7	1 967,2	3,2	30,8	0,1
III.6 Énergie et transports (T.06)	5 089,4	4 863,9	95,6	215,3	4,2	10,1	0,2
III.7 Environnement (T.07)	494,3	458,7	92,8	12,9	2,6	22,8	4,6
III.8 Recherche (T.08)	5 911,7	5 544,6	93,8	366,0	6,2	1,1	0,0
III.9 Société de l'information et médias (T.09)	1 816,9	1 692,0	93,1	121,0	6,7	4,0	0,2
III.10 Recherche directe (T.10)	847,2	461,7	54,5	385,2	45,5	0,4	0,0
III.11 Pêche et affaires maritimes (T.11)	1 005,2	977,1	97,2	3,2	0,3	25,0	2,5
III.12 Marché intérieur (T.12)	77,6	76,2	98,2	1,3	1,6	0,1	0,1
III.13 Politique régionale (T.13)	39 020,1	38 980,7	99,9	23,4	0,1	16,0	0,0
III.14 Fiscalité et union douanière (T.14)	139,0	132,8	95,5	1,6	1,1	4,6	3,3
III.15 Éducation et culture (T.15)	1 816,7	1 641,0	90,3	173,0	9,5	2,7	0,2
III.16 Communication (T.16)	222,8	217,3	97,5	1,8	0,8	3,7	1,7
III.17 Santé et protection des consommateurs (T.17)	703,5	676,0	96,1	8,7	1,2	18,7	2,7
III.18 Espace de liberté, de sécurité et de justice (T.18)	1 128,1	1 070,0	94,8	53,1	4,7	5,0	0,4
III.19 Relations extérieures (T.19)	4 449,7	4 358,8	98,0	85,8	1,9	5,0	0,1
III.20 Commerce (T.20)	80,5	78,2	97,1	1,3	1,6	1,1	1,4
III.21 Développement et relations avec les États ACP (T.21)	1 737,1	1 686,2	97,1	49,1	2,8	1,8	0,1
III.22 Élargissement (T.22)	1 035,2	1 023,4	98,9	10,1	1,0	1,6	0,2
III.23 Aide humanitaire (T.23)	1 069,7	1 058,0	98,9	2,1	0,2	9,6	0,9
III.24 Lutte contre la fraude (T.24)	77,7	76,7	98,8	0,0	0,0	0,9	1,2
III.25 Coordination des politiques de la Commission et conseil juridique (T.25)	198,6	192,9	97,1	4,4	2,2	1,4	0,7
III.26 Administration de la Commission (T.26)	1 111,3	1 070,4	96,3	38,2	3,4	2,6	0,2
III.27 Budget (T.27)	67,0	63,5	94,7	2,7	4,0	0,9	1,3
III.28 Audit (T.28)	11,6	11,2	96,3	0,3	2,6	0,1	1,2
III.29 Statistiques (T.29)	152,9	138,7	90,7	7,8	5,1	6,4	4,2
III.30 Pensions et dépenses connexes (T.30)	1 209,6	1 205,2	99,6	0,0	0,0	4,5	0,4
III.31 Services linguistiques (T.31)	461,7	431,2	93,4	28,8	6,2	1,7	0,4
III.40 Réserves (T.40)	415,3	—	—	—	—	415,3	100,0
IV Cour de justice (Sec. IV)	331,5	324,5	97,9	1,5	0,4	5,5	1,7
V Cour des comptes (Sec. V)	148,6	138,2	93,0	0,4	0,3	10,0	6,7
VI Comité économique et social (Sec. VI)	127,2	124,7	98,0	0,2	0,1	2,4	1,9
VII Comité des régions (Sec. VII)	90,8	90,3	99,4	0,0	0,0	0,5	0,6
VIII Médiateur européen (Sec. VIII)	9,3	8,4	89,7	—	—	1,0	10,3
IX Contrôleur européen de la protection des données (Sec. IX)	7,1	5,9	82,7	—	—	1,2	17,3
Total général des crédits pour engagements	147 270,4	142 743,8	96,9	3 787,0	2,6	739,6	0,5
Cadre financier							
1 Croissance durable	66 243,2	64 453,3	97,3	1 311,9	2,0	478,0	0,7
2 Préservation et gestion des ressources naturelles	62 311,6	60 250,8	96,7	1 969,9	3,2	91,0	0,1
3 Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 905,8	1 795,2	94,2	97,5	5,1	13,1	0,7
4 L'UE en tant qu'acteur mondial	8 417,9	8 247,2	98,0	154,2	1,8	16,5	0,2
5 Administration	8 391,9	7 997,3	95,3	253,7	3,0	141,0	1,7
6 Compensations	—	—	—	—	—	—	—
Total général des crédits pour engagements	147 270,4	142 743,8	96,9	3 787,0	2,6	739,6	0,5
Total général des crédits pour paiements	130 527,0	122 230,7	93,6	5 557,4	4,3	2 739,0	2,1

(¹) Crédits budgétaires définitifs après prise en compte des virements entre lignes budgétaires, des crédits relatifs aux recettes affectées ou assimilés et des crédits reportés de l'exercice précédent.

Illustration graphique IV
Crédits pour paiements disponibles en 2010 et leur utilisation

(millions d'euros et %)

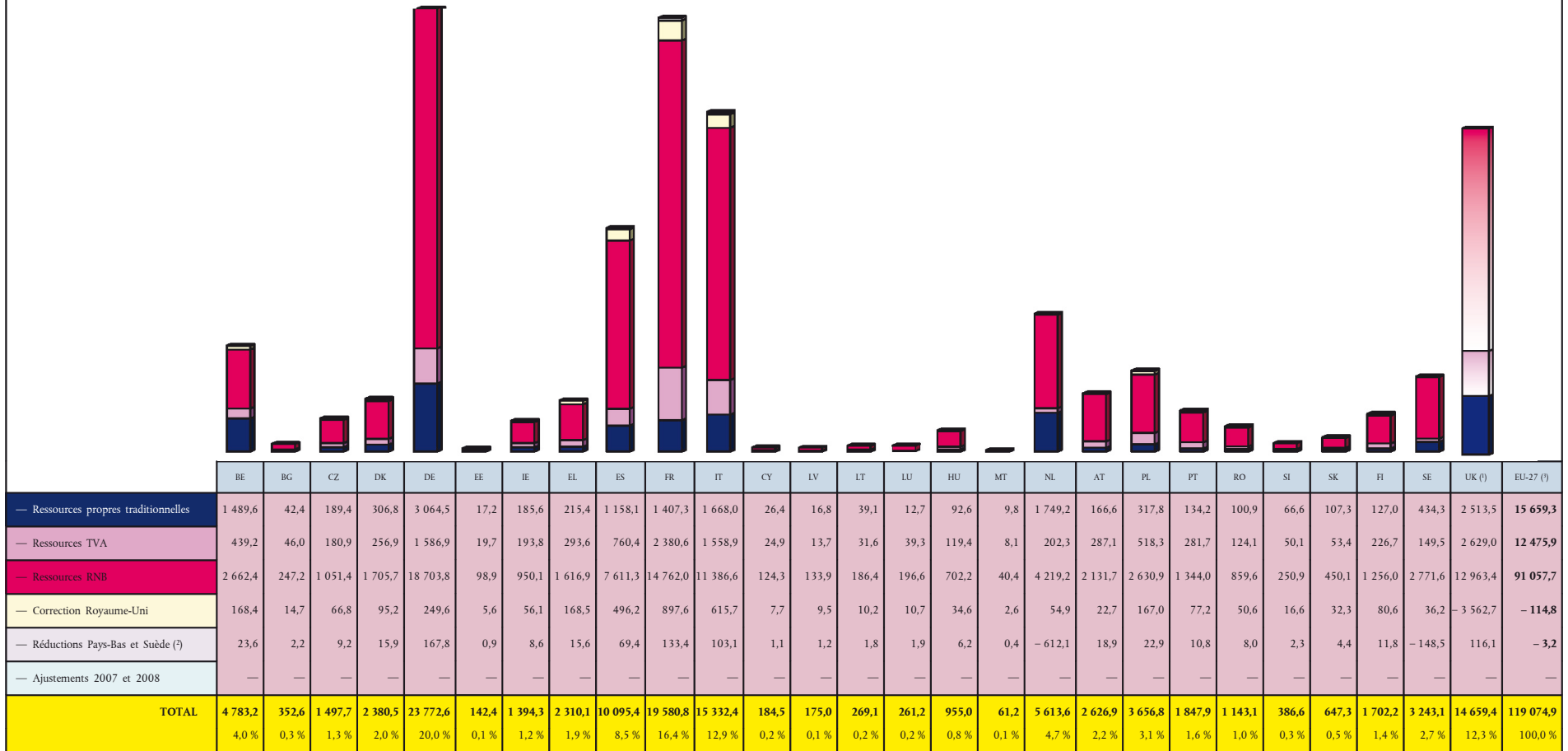
Sections (Sec.) et titres (T.) correspondant à la nomenclature budgétaire 2010 et aux rubriques du cadre financier	Crédits définitifs ⁽¹⁾	Utilisation des crédits					
		Paievements effectués en 2010	Taux d'utilisation (%)	Reports à 2011	Taux (%)	Annulations	Taux (%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
Nomenclature budgétaire							
I Parlement (Sec. I)	1 938,1	1 506,6	77,7	350,9	18,1	80,7	4,2
II Conseil (Sec. II)	748,4	620,3	82,9	80,5	10,8	47,5	6,3
III Commission (Sec. III)	127 031,1	119 373,9	94,0	5 073,0	4,0	2 584,2	2,0
III.1 Affaires économiques et financières (T.01)	400,5	288,8	72,1	67,4	16,8	44,3	11,1
III.2 Entreprises (T.02)	770,9	658,0	85,4	98,7	12,8	14,2	1,8
III.3 Concurrence (T.03)	103,5	91,9	88,8	9,8	9,5	1,8	1,7
III.4 Emploi et affaires sociales (T.04)	8 543,3	7 481,1	87,6	43,4	0,5	1 018,9	11,9
III.5 Agriculture et développement rural (T.05)	58 421,2	55 611,3	95,2	2 324,8	4,0	485,1	0,8
III.6 Énergie et transport (T.06)	3 369,2	2 858,9	84,9	187,2	5,6	323,1	9,6
III.7 Environnement (T.07)	438,0	358,2	81,8	23,8	5,4	56,0	12,8
III.8 Recherche (T.08)	5 369,2	4 506,5	83,9	848,2	15,8	14,5	0,3
III.9 Société de l'information et médias (T.09)	1 986,3	1 786,3	89,9	196,9	9,9	3,1	0,2
III.10 Recherche directe (T.10)	789,3	438,2	55,5	344,0	43,6	7,2	0,9
III.11 Pêche et affaires maritimes (T.11)	827,4	655,6	79,2	39,2	4,7	132,6	16,0
III.12 Marché intérieur (T.12)	79,9	70,8	88,7	7,0	8,8	2,0	2,5
III.13 Politique régionale (T.13)	30 709,4	30 622,6	99,7	79,1	0,3	7,7	0,0
III.14 Fiscalité et union douanière (T.14)	135,7	125,6	92,5	9,5	7,0	0,7	0,5
III.15 Éducation et culture (T.15)	1 782,8	1 571,7	88,2	205,3	11,5	5,9	0,3
III.16 Communication (T.16)	230,8	206,0	89,2	14,1	6,1	10,8	4,7
III.17 Santé et protection des consommateurs (T.17)	664,5	590,4	88,8	44,5	6,7	29,6	4,5
III.18 Espace de liberté, de sécurité et de justice (T.18)	839,8	744,9	88,7	71,2	8,5	23,7	2,8
III.19 Relations extérieures (T.19)	3 867,5	3 683,0	95,2	83,5	2,2	101,0	2,6
III.20 Commerce (T.20)	90,4	76,9	85,1	6,3	7,0	7,2	7,9
III.21 Développement et relations avec les États ACP (T.21)	1 818,8	1 707,8	93,9	55,2	3,0	55,8	3,1
III.22 Élargissement (T.22)	1 152,5	1 130,2	98,1	16,0	1,4	6,3	0,5
III.23 Aide humanitaire (T.23)	977,8	970,9	99,3	5,9	0,6	0,9	0,1
III.24 Lutte contre la fraude (T.24)	82,3	72,7	88,3	7,0	8,5	2,6	3,1
III.25 Coordination des politiques de la Commission et conseil juridique (T.25)	214,5	188,7	87,9	22,3	10,4	3,6	1,7
III.26 Administration de la Commission (T.26)	1 239,4	1 044,0	84,2	176,8	14,3	18,5	1,5
III.27 Budget (T.27)	77,2	64,7	83,8	11,2	14,5	1,3	1,7
III.28 Audit (T.28)	12,3	10,6	86,6	1,4	11,8	0,2	1,6
III.29 Statistiques (T.29)	148,0	125,8	85,0	16,6	11,2	5,6	3,8
III.30 Pensions et dépenses connexes (T.30)	1 209,6	1 205,2	99,6	0,0	0,0	4,5	0,4
III.31 Services linguistiques (T.31)	486,1	426,5	87,7	56,6	11,6	2,9	0,6
III.40 Réserves (T.40)	192,9	—	—	—	—	192,9	100,0
IV Cour de justice (Sec. IV)	349,7	323,1	92,4	18,3	5,2	8,3	2,4
V Cour des comptes (Sec. V)	209,8	182,4	86,9	16,7	7,9	10,8	5,2
VI Comité économique et social (Sec. VI)	134,4	121,5	90,4	9,3	7,0	3,6	2,7
VII Comité des régions (Sec. VII)	97,2	89,4	92,0	6,7	6,9	1,0	1,1
VIII Médiateur européen (Sec. VIII)	10,1	8,5	84,3	0,5	5,2	1,1	10,5
IX Contrôleur européen de la protection des données (Sec. IX)	8,2	5,0	61,1	1,4	16,8	1,8	22,1
Total général des crédits pour paiements	130 527,0	122 230,7	93,6	5 557,4	4,3	2 739,0	2,1
Cadre financier							
1 Croissance durable	52 103,0	48 828,0	93,7	1 905,3	3,7	1 369,7	2,6
2 Préservation et gestion des ressources naturelles	59 630,4	56 647,3	95,0	2 381,9	4,0	601,2	1,0
3 Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 616,6	1 373,0	84,9	199,3	12,3	44,4	2,7
4 L'UE en tant qu'acteur mondial	8 101,2	7 486,5	92,4	114,1	1,4	500,6	6,2
5 Administration	9 075,8	7 895,8	87,0	956,8	10,5	223,1	2,5
6 Compensations	—	—	—	—	—	—	—
Total général des crédits pour paiements	130 527,0	122 230,7	93,6	5 557,4	4,3	2 739,0	2,1

(¹) Crédits budgétaires définitifs après prise en compte des virements entre lignes budgétaires, des crédits relatifs aux recettes affectées ou assimilés et des crédits reportés de l'exercice précédent.

Illustration graphique V
Ressources propres en 2010, par État membre

Recettes effectives

(millions d'euros et %)



⁽¹⁾ Pour le Royaume-Uni, une correction (3 562,7 millions d'euros) est appliquée au montant brut des ressources propres (18 222 millions d'euros). Le financement de cet ajustement est supporté par les autres États membres.

⁽²⁾ S'agissant des Pays-Bas et de la Suède, des réductions brutes de leurs contributions annuelles calculées en fonction du RNB leur ont été accordées pour la période 2007-2013. En 2009, ces montants s'élevaient respectivement à 612,1 et à 148,5 millions d'euros.

⁽³⁾ Les différences entre les montants présentés dans l'illustration graphique et ceux figurant dans le tableau 2.1 du chapitre 2 correspondent aux ajustements des soldes TVA, RNB ainsi qu'à la correction en faveur du Royaume-Uni ventilés par titres et par pays.

Illustration graphique VI

Paielements effectués en 2010, dans chaque État membre ⁽¹⁾

Note: Paiements effectués en 2010 = paiements sur crédits opérationnels 2010 plus paiements sur reports de 2009.

Rubriques du cadre financier

(millions d'euros et %)

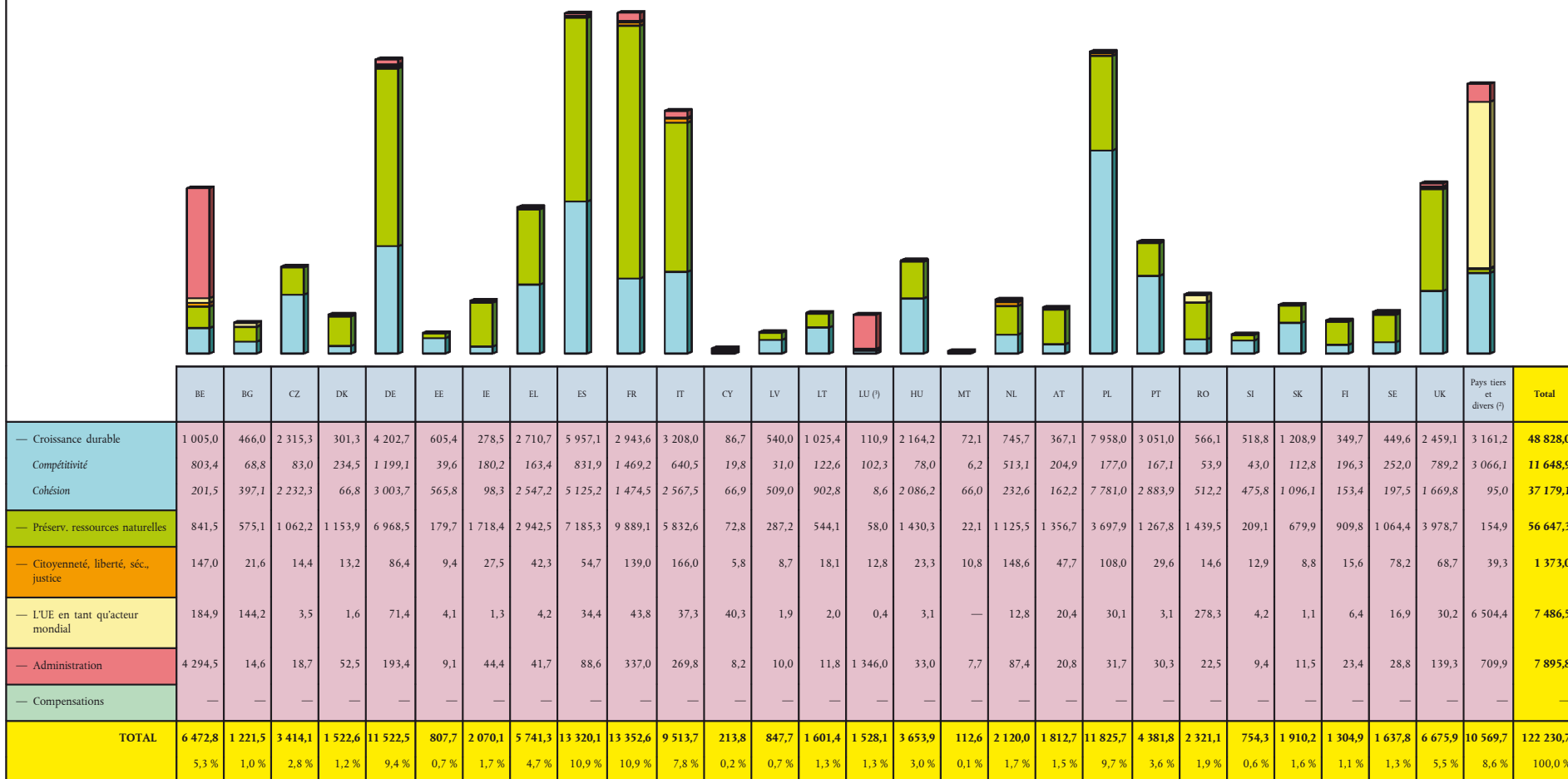
⁽¹⁾ La répartition géographique ne correspond pas aux paiements versés aux États membres, mais à la répartition des dépenses selon les données figurant dans le système comptable informatisé de la Commission ABAC (à l'exception de la catégorie Administration qui a été directement fournie par la DG Budget).⁽²⁾ Les montants sous «Pays tiers et divers» comprennent essentiellement les dépenses liées à des projets menés en dehors de l'Union et à la participation de pays tiers. Sont comprises également les dépenses pour lesquelles il n'était pas possible d'effectuer de répartition géographique.⁽³⁾ Le montant pour le Luxembourg comprend un ajustement négatif de 136 millions d'euros relatif à des paiements correspondant à des dépenses opérationnelles dont le Luxembourg n'est pas le véritable bénéficiaire.

Illustration graphique VII

Bilan consolidé ⁽¹⁾

(millions d'euros)

	31.12.2010	31.12.2009
Actifs non courants:		
Immobilisations incorporelles	108	72
Immobilisations corporelles	4 813	4 859
Immobilisations financières	2 555	2 379
Prêts	11 640	10 764
Préfinancements à long terme	44 118	41 544
Créances non courantes	40	55
	63 274	59 673
Actifs courants:		
Stocks	91	77
Placements à court terme	2 331	1 791
Préfinancements à court terme	10 078	9 436
Créances courantes	13 501	8 958
Espèces et valeurs disponibles	22 063	23 372
	48 064	43 634
Total Actif	111 338	103 307
Passifs non courants:		
Avantages du personnel	(37 172)	(37 242)
Provisions à long terme	(1 317)	(1 469)
Dettes financières à long terme	(11 445)	(10 559)
Autres dettes à long terme	(2 104)	(2 178)
	(52 038)	(51 448)
Passifs courants:		
Provisions à court terme	(214)	(213)
Dettes financières à court terme	(2 004)	(40)
Comptes créditeurs	(84 529)	(93 884)
	(86 747)	(94 137)
Total passif	(138 785)	(145 585)
Actif net	(27 447)	(42 278)
Réserves	3 484	3 323
Montants à appeler auprès des États membres:	(30 931)	(45 601)
Actif net	(27 447)	(42 278)

⁽¹⁾ La présentation du bilan est identique à celle utilisée dans les comptes annuels de l'Union européenne.

Illustration graphique VIII
Compte de résultat économique consolidé ⁽¹⁾

(millions d'euros)

	2010	2009
Produits d'exploitation		
Ressources propres et contributions reçues	122 328	110 537
Autres produits d'exploitation	8 188	7 532
	130 516	118 069
Charges d'exploitation		
Dépenses administratives	(8 614)	(8 133)
Dépenses opérationnelles	(103 764)	(102 504)
	(112 378)	(110 637)
Excédent des activités d'exploitation	18 138	7 432
Produits des opérations financières	1 178	835
Charges des opérations financières	(661)	(594)
Variations du passif lié aux avantages du personnel	(1 003)	(683)
Part de l'excédent (déficit) net des entités associées et coentreprises	(420)	(103)
Résultat économique de l'exercice	17 232	6 887

⁽¹⁾ La présentation du compte de résultat économique est identique à celle des comptes annuels de l'Union européenne.

