

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 6 septembre 2012, a adopté ses

RAPPORTS ANNUELS

relatifs à l'exercice 2011.

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, Ioannis SARMAS, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULOID, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Gijs DE VRIES, Harald WÖGERBAUER, Hans Gustaf WESSBERG, Henrik OTBO, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA.

RAPPORT ANNUEL SUR L'EXÉCUTION DU BUDGET

(2012/C 344/01)

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	51
Chapitre 3 — Agriculture: soutien du marché et aides directes	71
Chapitre 4 — Développement rural, environnement, pêche et santé	95
Chapitre 5 — Politique régionale, énergie et transports	119
Chapitre 6 — Emploi et affaires sociales	151
Chapitre 7 — Relations extérieures, aide extérieure et élargissement	167
Chapitre 8 — Recherche et autres politiques internes	185
Chapitre 9 — Dépenses administratives et autres	205
Chapitre 10 — Le budget de l'UE: obtenir des résultats	223

INTRODUCTION GÉNÉRALE

0.1. La Cour des comptes européenne est l'institution établie par le traité pour assurer le contrôle des finances de l'Union européenne (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 (www.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 35^e rapport annuel de la Cour sur l'exécution du budget de l'UE et couvre l'exercice 2011. 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 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 de la Cour (la DAS) concernant la fiabilité des comptes annuels de l'UE, 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.

0.5. Le rapport est structuré de la manière suivante:

— le chapitre 1 contient la déclaration d'assurance, un résumé des résultats des travaux de la Cour relatifs à la fiabilité des comptes et à la régularité des opérations, ainsi qu'un examen succinct de la gestion budgétaire en 2011. L'annexe 1.3 du chapitre 1 fournit des informations provenant des comptes consolidés pour l'exercice 2011. Cette annexe remplace dans une large mesure l'annexe des rapports annuels précédents intitulée «Informations financières relatives au budget général». De plus amples informations financières sur l'exercice 2011 figurent dans les comptes consolidés publiés et dans le rapport financier élaboré par la Commission européenne, tous deux disponibles à l'adresse suivante:

www.ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2011;

— les chapitres 2 à 9 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 9 concernent sept 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;

— le chapitre 10 analyse les évaluations de la performance figurant dans les rapports annuels d'activité fournis par trois directeurs généraux de la Commission. Il met en évidence les thèmes importants communs aux rapports spéciaux adoptés par la Cour en 2011 et examine brièvement le rapport d'évaluation de la Commission.

0.6. La structure des appréciations spécifiques a été modifiée. Dans le rapport de cette année, le chapitre précédemment consacré à l'agriculture et aux ressources naturelles a été remplacé par deux appréciations spécifiques et les chapitres correspondants, à savoir:

— agriculture: soutien du marché et aides directes;

— développement rural, environnement, pêche et santé.

0.7. En outre, le chapitre consacré au groupe de politiques Cohésion, énergie et transports a été remplacé par deux appréciations spécifiques et les chapitres correspondants, à savoir:

— politique régionale, énergie et transports;

— emploi et affaires sociales.

0.8. 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.

0.9. Comme pour les exercices précédents, le rapport annuel contient des observations relatives au rapport de synthèse de la Commission, dans lequel cette dernière indique qu'elle assume la responsabilité politique de la gestion du budget de l'UE: voir points 1.24 à 1.30. Dans son rapport de synthèse pour l'exercice 2011, la Commission a choisi de formuler des observations critiques relatives à l'incidence que pourraient avoir, sur les estimations des erreurs, les méthodes d'audit actuelles de la Cour et les changements qu'il est prévu d'y apporter pour 2012 et les exercices suivants.

0.10. La Cour considère que ces observations sont inexactes et prématurées. En outre, elle souligne que de tels changements au niveau de sa méthodologie et de son approche d'audit reflètent l'évolution de son environnement d'audit, y compris la manière dont les entités auditées gèrent leurs dépenses. Comme à son habitude, la Cour expliquera comme il se doit tout changement d'ordre méthodologique et les effets en découlant, de manière transparente et en temps utile.

0.11. 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. La Cour, lorsqu'elle expose ses constatations et ses conclusions, tient compte de la réponse correspondante 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 régularité des opérations.

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-XI
Introduction	1.1-1.5
Constatations d'audit relatives à l'exercice 2011	1.6-1.30
Fiabilité des comptes	1.6-1.8
Régularité des opérations	1.9-1.15
Synthèse des appréciations spécifiques dans le cadre de la DAS	1.9-1.13
Comparaison avec les résultats de l'exercice/des exercices précédent(s)	1.14-1.15
Fiabilité des prises de position de la Commission	1.16-1.30
Introduction	1.16-1.18
Rapports annuels d'activité et déclarations des directeurs généraux	1.19-1.23
Rapport de synthèse de la Commission	1.24-1.30
Gestion budgétaire	1.31-1.38
Crédits budgétaires pour engagements et pour paiements	1.32-1.34
Utilisation des crédits de paiement en fin d'exercice	1.35
Engagements budgétaires restant à liquider («RAL»)	1.36-1.38

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 consolidés 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 2011;
- 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 consolidés 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 consolidés 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 consolidés 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 présentaient, 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 consolidés 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 2011 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, que cela 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 consolidés 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 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 consolidés de l'Union européenne présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière de l'Union au 31 décembre 2011, 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.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes aux comptes

Recettes

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

VIII. La Cour estime que les recettes sous-jacentes aux comptes pour l'exercice clos le 31 décembre 2011 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légales et régulières.

Engagements

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

IX. La Cour estime que les engagements sous-jacents aux comptes pour l'exercice clos le 31 décembre 2011 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légaux et réguliers.

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

X. La Cour estime, en conclusion, que les systèmes de contrôle et de surveillance examinés sont partiellement efficaces pour garantir la légalité et la régularité des paiements sous-jacents aux comptes. Les groupes de politiques Agriculture: soutien du marché et aides directes, Développement rural, environnement, pêche et santé, Politique régionale, énergie et transports, Emploi et affaires sociales, ainsi que Recherche et autres politiques internes 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 3,9 %.

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

XI. Étant donné l'importance des problèmes mentionnés au point consacré aux 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 2011 sont affectés par un niveau significatif d'erreur.

Le 6 septembre 2012.

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 [DAS ⁽⁴⁾], présente de manière synthétique et analyse les constatations d'audit et les conclusions sous-jacentes à cette déclaration (voir points 1.2 à 1.30);
- analyse les données clés sur la gestion budgétaire en 2011 (voir points 1.31 à 1.38);
- 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 dans ses rapports annuels précédents, notamment en ce qui concerne les recouvrements et les corrections financières, ainsi que le recours accru aux préfinancements (voir **annexe 1.2**).

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

1.3. Les travaux relatifs à la fiabilité des comptes de l'Union européenne visent à obtenir suffisamment d'éléments probants adéquats pour pouvoir déterminer dans quelle mesure les recettes, les dépenses et les éléments d'actif et de passif ont été dûment enregistrés, et si les comptes consolidés présentent fidèlement la situation financière au 31 décembre 2011, 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).

⁽⁴⁾ La déclaration d'assurance est généralement désignée par l'acronyme «DAS».

⁽⁵⁾ Voir article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.4. Les travaux relatifs à la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes de l'exercice 2011 visent à obtenir suffisamment d'éléments probants adéquats pour pouvoir 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 1.15 pour une vue d'ensemble des résultats et les chapitres 2 à 9 pour de plus amples informations).

1.5. Les travaux relatifs à la fiabilité des prises de position de la Commission, à savoir des déclarations des directeurs généraux, des rapports annuels d'activité établis par ses services, ainsi que du rapport de synthèse qui s'y rapporte, visent à vérifier dans quelle mesure ces prises de position permettent d'obtenir une appréciation correcte de la qualité de la gestion financière (y compris des niveaux d'erreur résiduels) et si elles contribuent à l'assurance globale obtenue par la Cour (voir les points 1.16 à 1.30 et les observations correspondantes dans les sections intitulées «Efficacité des systèmes» des chapitres 2 à 9).

CONSTATATIONS D'AUDIT RELATIVES À L'EXERCICE 2011

Fiabilité des comptes

1.6. Les observations de la Cour portent sur les comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2011, tels qu'ils ont été établis par le comptable de la Commission et approuvés par celle-ci conformément au règlement financier ⁽⁶⁾; la Cour a reçu ces comptes consolidés le 31 juillet 2012. 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, 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, ainsi que les notes qui s'y rapportent.

⁽⁶⁾ 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 consolidés définitifs sont transmis avant le 31 juillet suivant l'exercice clos (voir article 129).

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.7. Le comptable de la Commission a adressé à la Cour une lettre de déclaration confirmant que les comptes consolidés sont complets et fiables dans tous leurs aspects significatifs.

1.8. L'audit de la Cour sur les comptes consolidés relatifs à 2011 a permis de constater que ceux-ci étaient exempts d'inexactitudes significatives (voir également 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'aux différents groupes de politiques couvrant les dépenses et correspondant aux domaines politiques de l'établissement du budget par activités (EBA) dans les chapitres 3 à 9 (voir **tableau 1.1**).

Tableau 1.1 — Paiements en 2011 par chapitre du rapport annuel

(en millions d'euros)

Sections (Sec.), titres (T.) et chapitres (Chap.) ⁽¹⁾ correspondant à la nomenclature budgétaire 2011, ventilés par chapitre du rapport annuel de la Cour	Paiements effectués en 2011 ⁽²⁾	en % du total
Chapitres du rapport annuel		
Chapitre 3: Agriculture: soutien du marché et aides directes	43 809	33,9 %
Fonds européen agricole de garantie (T. 05 Chap. 01-03 et 06-08)	43 809	33,9 %
Chapitre 4: Développement rural, environnement, pêche et santé	13 876	10,7 %
Développement rural (T. 05 Chap. 04-05)	12 399	9,6 %
Environnement et action pour le climat (T. 07)	240	0,2 %
Affaires maritimes et pêche (T. 11)	731	0,6 %
Santé et protection des consommateurs (T. 17)	506	0,4 %
Chapitre 5: Politique régionale, énergie et transports	34 842	26,9 %
Mobilité et transports (T. 06)	1 042	0,8 %
Politique régionale (T. 13)	32 911	25,4 %
Énergie (T. 32)	889	0,7 %
Chapitre 6: Emploi et affaires sociales	10 299	8,0 %
Emploi et affaires sociales (T. 04)	10 299	8,0 %
Chapitre 7: Relations extérieures, aide extérieure et élargissement	6 201	4,8 %
Relations extérieures (T. 19)	3 156	2,4 %
Développement et relations avec les États ACP (T. 21)	1 175	0,9 %
Élargissement (T. 22)	835	0,6 %
Aide humanitaire (T. 23)	1 035	0,8 %
Chapitre 8: Recherche et autres politiques internes	10 591	8,2 %
Affaires économiques et financières (T. 01)	319	0,2 %
Entreprises (T. 02)	1 213	0,9 %
Concurrence (T. 03)	0	0,0 %
Recherche (T. 08)	4 283	3,3 %
Société de l'information et médias (T. 09)	1 357	1,0 %
Recherche directe (T. 10)	89	0,1 %
Marché intérieur (T. 12)	34	0,0 %
Éducation et culture (T. 15)	2 283	1,8 %
Communication (T. 16)	134	0,1 %
Espace de liberté, de sécurité et de justice (T. 18)	868	0,7 %
Commerce (T. 20)	11	0,0 %
Chapitre 9: Dépenses administratives et autres	9 777	7,6 %
Parlement (Sec. I)	1 580	1,2 %
Conseil (Sec. II)	547	0,4 %
Commission (Sec. III)	6 264	4,8 %
Cour de justice (Sec. IV)	334	0,3 %
Cour des comptes (Sec. V)	137	0,1 %
Comité économique et social européen (Sec. VI)	126	0,1 %
Comité des régions (Sec. VII)	91	0,1 %
Médiateur européen (Sec. VIII)	9	0,0 %
Contrôleur européen de la protection des données (Sec. IX)	7	0,0 %
Service européen pour l'action extérieure (Sec. X)	682	0,5 %
Total général	129 395	100,0 %

(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 9 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 9.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.10. La Cour estime, en conclusion, que les recettes (130 000 millions d'euros) ⁽⁷⁾ et les paiements du groupe de politiques Dépenses administratives et autres (9 777 millions d'euros) sont exempts d'erreur significative et que les systèmes de contrôle et de surveillance examinés sont efficaces (voir **tableau 1.2**, points 2.35 et 2.36, ainsi que 9.30 à 9.32). Les engagements de l'ensemble des groupes de politiques sont également exempts d'erreur significative.

1.11. La Cour estime, en conclusion, que le groupe de politiques Relations extérieures, aide extérieure et élargissement (6 201 millions d'euros) est exempt d'erreur significative et que les systèmes de contrôle et de surveillance examinés sont partiellement efficaces. Cependant, les paiements intermédiaires et finals sont affectés par un niveau significatif d'erreur (voir **tableau 1.2**, ainsi que points 7.26 et 7.27).

1.12. La Cour estime, en conclusion, que les groupes de politiques suivants sont affectés par un niveau significatif d'erreur: Agriculture: soutien du marché et aides directes [43 801 millions d'euros de dépenses remboursées ⁽⁸⁾], Développement rural, environnement, pêche et santé [13 310 millions d'euros de dépenses remboursées ⁽⁸⁾], Politique régionale, énergie et transports [33 373 millions d'euros de dépenses remboursées ⁽⁸⁾], Emploi et affaires sociales [10 171 millions d'euros de dépenses remboursées ⁽⁸⁾], ainsi que Recherche et autres politiques internes (paiements pour un montant de 10 591 millions d'euros). En outre, la Cour estime, en conclusion, que, s'agissant de ces groupes de politiques, les systèmes de contrôle et de surveillance examinés sont partiellement efficaces (voir **tableau 1.2**, points 3.42 et 3.43, 4.51 et 4.52, 5.70 et 5.71, 6.27 et 6.28, ainsi que 8.37 et 8.38).

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

1.11. 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.

1.12 – 1.13 En ce qui concerne l'agriculture: pour le marché et les aides directes, la Commission considère que le taux d'erreur le plus probable déterminé par la Cour pour l'exercice 2011, bien que légèrement supérieur à celui de l'exercice antérieur, reste dans la marge normale de variation statistique entre deux exercices et ne témoigne pas d'une détérioration de la qualité globale de la gestion et du contrôle des dépenses par les États membres. La Commission estime que, pris ensemble, les taux d'erreur déterminés par la Cour sur les derniers exercices permettent d'affirmer, de manière fiable, que le taux d'erreur le plus probable pour le FEAGA est relativement proche du seuil d'importance relative de 2 %. S'agissant du développement rural, l'estimation par la Commission du niveau des paiements indus, qui se fonde sur les statistiques de contrôle fournies par les États membres en 2011, témoigne d'une détérioration de la situation, ce qui a incité le directeur général de la DG AGRI à émettre une réserve dans son rapport annuel d'activités 2011. Un certain nombre de mesures correctrices sont déterminées afin de remédier à la situation. Concernant les systèmes de contrôle et de surveillance en place dans le domaine de l'agriculture, la Commission estime que le SIGC, qui a couvert 91 % des dépenses totales du FEAGA, est globalement un système de contrôle qui limite efficacement le risque d'erreur ou de dépenses irrégulières, et souhaite rappeler que le risque qui subsiste pour le budget de l'UE est couvert de manière adéquate par la procédure d'apurement de conformité. Voir les réponses aux points 3.10, 3.14-3.15, 3.42, 4.10, 4.43, 4.51 et 4.52.

⁽⁷⁾ Voir les points 2.9 et 2.13 pour l'étendue de l'audit portant sur les recettes.

⁽⁸⁾ Paiements intermédiaires et finals fondés sur les déclarations de dépenses encourues au niveau des bénéficiaires finals (voir points 3.9, 4.9, 5.27 et 6.12).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le taux d'erreur le plus probable, cumulé pour les domaines «Politique régionale», «Transports», «Énergie» et «Emploi et affaires sociales», comme le montre le tableau 1.3, diminue fortement par rapport à 2010, passant de 7,7 à 5,1 %. De même, pour la troisième année consécutive, le niveau d'erreur pour chaque partie relevant de l'ancien groupe de politiques Cohésion, énergie et transports (taux d'erreur le plus probable de 6,0 % pour les domaines «Politique régionale», «Énergie» et «Transports», et de 2,2 % pour le domaine «Emploi») reste largement inférieur aux niveaux relevés par la Cour durant la période 2006-2008. Cette évolution positive résulte du renforcement des dispositions de contrôle de la période de programmation 2007-2013, de la politique rigoureuse en matière d'interruptions et de suspensions qu'applique la Commission lorsque des déficiences sont constatées, conformément à son plan d'action de 2008, et de l'incidence positive des mesures de simplification prévues par la réglementation se rapportant à l'actuelle période de programmation. La Commission continuera à centrer son action sur les programmes et/ou les États membres les plus exposés aux risques.

Pour ce qui est de la recherche et des autres politiques internes, la Commission estime que, sous l'angle de la gestion — c'est-à-dire en recherchant le juste milieu entre, d'une part, les objectifs en termes de légalité et de régularité et, d'autre part, les considérations sur la proportionnalité des risques et le rapport coût/efficacité des contrôles —, ses systèmes de gestion et de contrôle procurent une assurance raisonnable, en dépit des réserves émises par les ordonnateurs délégués.

Enfin, eu égard en particulier aux dispositions du règlement financier applicable au budget de l'UE [article 22 bis, paragraphe 2, point f), du règlement établissant les modalités d'exécution du règlement financier et article 28, paragraphe 2 ter, point g), du nouveau règlement financier] et compte tenu de la réduction proposée de ses ressources disponibles et des mesures actuellement prises par les États membres, la Commission examinera les coûts et les avantages des recommandations de la Cour avant de prendre ou de proposer des mesures appropriées.

Tableau 1.2 — Synthèse des constatations relatives à la régularité des opérations pour l'exercice 2011

Groupe de politiques	Paiements (en millions d'euros)	Évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance examinés ⁽²⁾	Taux d'erreur le plus probable (EPP) (en %)	Intervalle de confiance (en %)		Fréquence des erreurs ⁽³⁾ (en %)	Conclusions d'audit
				Limite inférieure du taux d'erreur (LIE)	Limite supérieure du taux d'erreur (LSE)		
Agriculture: soutien du marché et aides directes ⁽¹⁾	43 801 ⁽⁴⁾	Partiellement efficaces	2,9 ⁽⁵⁾	1,1	4,7	39	Affecté par un niveau significatif d'erreur
Développement rural, environnement, pêche et santé ⁽¹⁾	13 310 ⁽⁵⁾	Partiellement efficaces	7,7 ⁽¹⁰⁾	4,5	10,9	57	Affecté par un niveau significatif d'erreur
Politique régionale, énergie et transports ⁽¹⁾	33 373 ⁽⁶⁾	Partiellement efficaces	6,0	3,0	9,0	59	Affecté par un niveau significatif d'erreur
Emploi et affaires sociales ⁽¹⁾	10 171 ⁽⁷⁾	Partiellement efficaces	2,2	0,9	3,4	40	Affecté par un niveau significatif d'erreur
Relations extérieures, aide extérieure et élargissement	6 201	Partiellement efficaces	1,1	0,0	2,4	33	Exempt d'erreur significative
Recherche et autres politiques internes	10 591	Partiellement efficaces	3,0	1,1	4,9	49	Affecté par un niveau significatif d'erreur
Dépenses administratives et autres	9 777	Efficaces	0,1	0,0	0,3	7	Exempt d'erreur significative
Population totale auditée	127 224 ⁽⁸⁾	Partiellement efficaces	3,9 ⁽¹¹⁾	3,0	4,8	44	Affectée par un niveau significatif d'erreur
Recettes	130 000 ⁽¹²⁾	Efficaces	0,8	0,0	2,4	2	Exempt d'erreur significative

⁽¹⁾ Dans le rapport annuel 2010, les groupes de politiques Agriculture: soutien du marché et aides directes, ainsi que Développement rural, environnement, pêche et santé formaient un seul groupe. C'était également le cas des groupes de politiques Emploi et affaires sociales, ainsi que Politique régionale, énergie et transports. Les résultats agrégés pour 2011, fondés sur la structure précédente, sont présentés dans le **tableau 1.3**.

⁽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 9.

⁽³⁾ La fréquence des erreurs représente la proportion de l'échantillon affectée par des erreurs quantifiables ou non quantifiables. Les pourcentages sont arrondis.

⁽⁴⁾ Dépenses remboursées (voir point 3.9).

⁽⁵⁾ Dépenses remboursées (voir point 4.9).

⁽⁶⁾ Dépenses remboursées (voir point 5.27).

⁽⁷⁾ Dépenses remboursées (voir point 6.12).

⁽⁸⁾ La différence entre les paiements en 2011 (129 395 millions d'euros — voir **tableau 1.1**) et le montant total pour l'ensemble de la population auditée dans le cadre de la régularité des opérations correspond aux avances versées pour les groupes de politiques Agriculture: soutien du marché et aides directes (8 millions d'euros) Développement rural, environnement, pêche et santé (565 millions d'euros), Politique régionale, énergie et transports (1 469 millions d'euros), ainsi qu'Emploi et affaires sociales (128 millions d'euros) (voir points 3.9, 4.9, 5.27 et 6.12).

⁽⁹⁾ Contrairement aux années précédentes, le calcul du taux d'erreur le plus probable a tenu compte des cas de non-respect des obligations en matière de conditionnalité. Les erreurs détectées représentent environ 0,2 % du taux global d'erreur le plus probable (voir points 3.9, deuxième tiret, et 3.13).

⁽¹⁰⁾ Contrairement aux années précédentes, le calcul du taux d'erreur le plus probable a tenu compte des cas de non-respect des obligations en matière de conditionnalité. Les erreurs détectées représentent environ 0,2 % du taux global d'erreur le plus probable (voir points 4.9, deuxième tiret, ainsi que 4.16 à 4.18).

⁽¹¹⁾ Contrairement aux années précédentes, le calcul du taux d'erreur le plus probable a tenu compte des cas de non-respect des règles en matière de conditionnalité par des bénéficiaires de paiements au titre de la PAC. Les erreurs détectées représentent environ 0,1 % du taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour pour les paiements pris dans leur ensemble (voir également notes 9 et 10 de bas de page).

⁽¹²⁾ L'audit a comporté l'examen, au niveau de la Commission, d'un échantillon d'ordres de recouvrement concernant tous les types de recettes (voir points 2.8, 2.9 et 2.13).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Comparaison avec les résultats de l'exercice/des exercices précédent(s)

1.14. Le taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour pour les paiements de 2011 est plus élevé qu'en 2010 dans les groupes de politiques:

— Agriculture: soutien du marché et aides directes, ainsi que Développement rural, environnement, pêche et santé (par rapport à l'ancien groupe de politiques Agriculture et ressources naturelles);

— Recherche et autres politiques internes.

1.14.

— *En ce qui concerne l'agriculture: pour le marché et les aides directes, la Commission considère que la légère augmentation observée par rapport à l'exercice antérieur reste dans la marge normale de variation statistique entre deux exercices et ne témoigne pas d'une détérioration de la qualité globale de la gestion et du contrôle des dépenses par les États membres.*

S'agissant du développement rural, la Commission convient d'une détérioration de la situation, quoique d'une ampleur plus limitée que celle relevée par la Cour.

La Commission fait observer que la conclusion de la Cour se rapporte au groupe de politiques pris dans son ensemble et non à des sous-groupes.

Elle estime que, sous l'angle de la gestion — c'est-à-dire en recherchant le juste milieu entre, d'une part, les objectifs en termes de légalité et de régularité et, d'autre part, les considérations sur la proportionnalité des risques et le rapport coût/efficacité des contrôles —, ses systèmes de gestion et de contrôle applicables aux programmes relevant de la recherche et des autres politiques internes procurent une assurance raisonnable, en dépit des réserves émises par les ordonnateurs délégués.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Dans les groupes de politiques Politique régionale, énergie et transports, ainsi qu'Emploi et affaires sociales (par rapport à l'ancien groupe de politiques Cohésion, énergie et transports), le taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour a diminué.

Dans les autres groupes de politiques (Relations extérieures, aide extérieure et élargissement, ainsi que Dépenses administratives et autres), le taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour est resté stable (voir **tableau 1.3**).

1.15. Compte tenu de tous ces éléments, le taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour pour les paiements pris dans leur ensemble est resté stable par rapport à 2010 (3,9 % en 2011 contre 3,7 % en 2010 — voir aussi **tableau 1.3** et **graphique 1.1**)⁽⁹⁾. La Cour a constaté qu'environ deux cinquièmes des opérations testées étaient affectées par des erreurs (contre environ un tiers des opérations en 2010). La fréquence des erreurs détectées par la Cour a augmenté dans l'ensemble des groupes de politiques, à l'exception de l'ancien groupe de politiques Cohésion, énergie et transports, ainsi que du groupe Dépenses administratives et autres, où elle est restée stable (voir **tableau 1.3**).

La Commission observe que, pour la troisième année consécutive, le niveau d'erreur reste largement inférieur aux niveaux relevés par la Cour durant la période 2006-2008. Cette évolution positive résulte du renforcement des dispositions de contrôle de la période de programmation 2007-2013 et de la politique rigoureuse en matière d'interruptions et de suspensions qu'elle applique lorsque des déficiences sont constatées, conformément à son plan d'action de 2008. Comme le montre le tableau 1.3, le taux d'erreur le plus probable, cumulé pour les domaines «Politique régionale», «Transports», «Énergie» et «Emploi et affaires sociales», a aussi fortement diminué par rapport à 2010, passant de 7,7 à 5,1 %.

1.15. Après avoir pris en compte la nouvelle évaluation des erreurs en matière de conditionnalité dans le domaine de l'agriculture, la Commission observe que le taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour est très proche de celui de 2010, en dépit de plusieurs facteurs techniques et structurels défavorables (les programmes pluriannuels de l'UE entrant dans une phase critique marquée par un nombre grandissant de paiements complexes, qui sont nécessairement plus sujets aux erreurs).

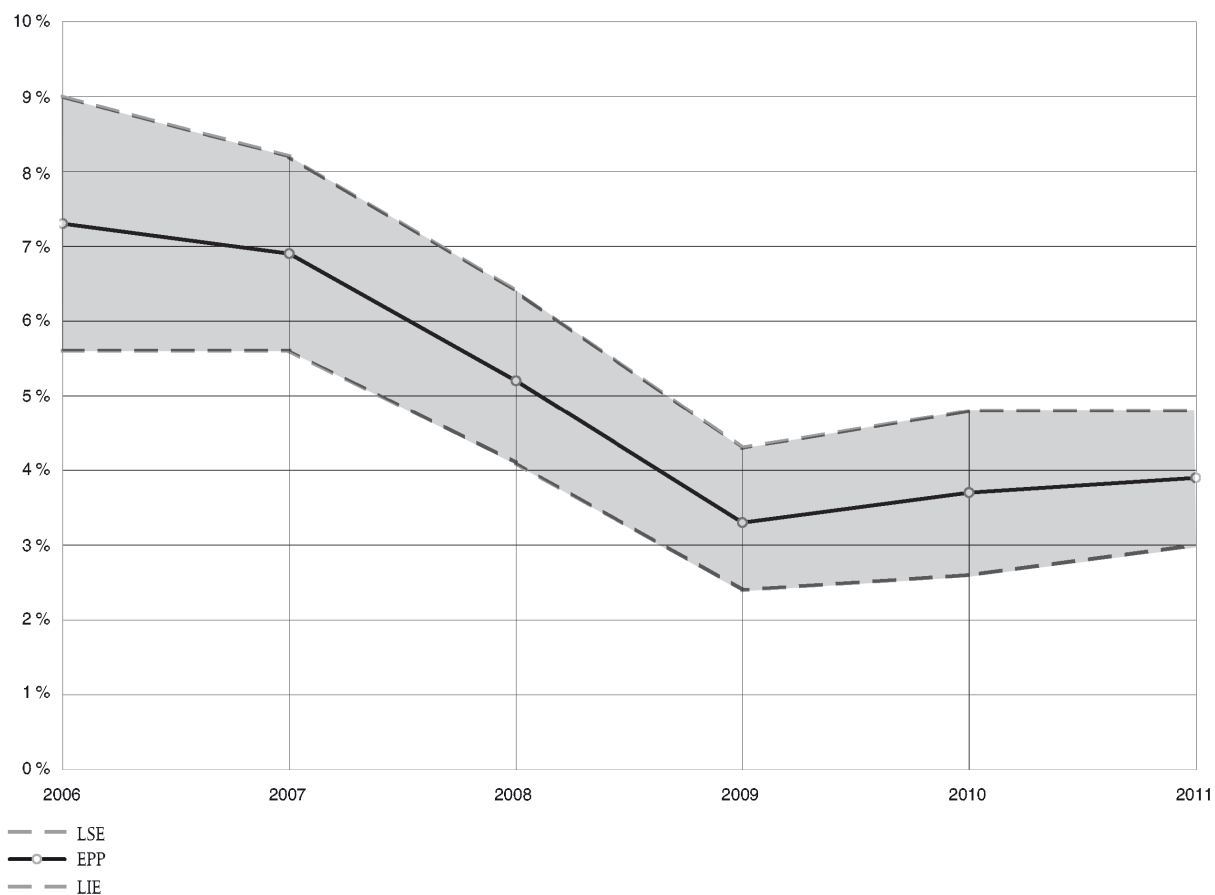
⁽⁹⁾ Contrairement aux années précédentes, le calcul du taux d'erreur le plus probable a tenu compte des cas de non-respect des obligations en matière de conditionnalité par des bénéficiaires de paiements au titre de la PAC. Les erreurs détectées représentent environ 0,1 % du taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour pour les paiements pris dans leur ensemble (voir points 3.9, deuxième tiret, 3.13, 4.9, deuxième tiret, ainsi que 4.16 à 4.18).

Tableau 1.3 — Comparaison des résultats d'audit relatifs à 2010 et à 2011

Groupe de politiques	Taux d'erreur le plus probable (EPP) (en %)		Intervalle de confiance (en %)						Fréquence des erreurs (en %)		Conclusions d'audit		
			Limite inférieure du taux d'erreur (LIE)			Limite supérieure du taux d'erreur (LSE)							
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011			
Agriculture: soutien du marché et aides directes	2,3	4,0 ⁽¹⁾	2,9	0,8	2,5	1,1	3,8	5,6	4,7	37	48	39	Affecté par un niveau significatif d'erreur
Développement rural, environnement, pêche et santé			7,7			4,5							
Politique régionale, énergie et transports	7,7	5,1	6,0	4,7	3,2	3,0	10,7	7,1	9,0	49	50	59	Affecté par un niveau significatif d'erreur
Emploi et affaires sociales			2,2			0,9			3,4			40	
Relations extérieures, aide extérieure et élargissement	1,7	1,1	0,1	0,0	3,3	2,4	23	33	Exempt d'erreur significative	Exempt d'erreur significative			
Recherche et autres politiques internes	1,4	3,0	0,6	1,1	2,1	4,9	39	49	Exempt d'erreur significative	Affecté par un niveau significatif d'erreur			
Dépenses administratives et autres	0,4	0,1	0,0	0,0	1,1	0,3	7	7	Exempt d'erreur significative	Exempt d'erreur significative			
Population totale audité	3,7	3,9 ⁽²⁾	2,6	3,0	4,8	4,8	36	44	Affectée par un niveau significatif d'erreur	Affectée par un niveau significatif d'erreur			
Recettes	0,0	0,8	s.o.	0,0	s.o.	2,4	s.o.	2	Exempt d'erreur significative	Exempt d'erreur significative			

(1) Contrairement aux années précédentes, le calcul du taux d'erreur le plus probable a tenu compte des cas de non-respect des obligations en matière de conditionnalité (voir points 3.9, 3.13, 4.9 et 4.16 à 4.18). Les erreurs détectées représentent environ 0,2 % du taux global d'erreur le plus probable.

(2) Contrairement aux années précédentes, le calcul du taux d'erreur le plus probable a tenu compte des cas de non-respect des obligations en matière de conditionnalité par des bénéficiaires de paiements au titre de la PAC. Les erreurs détectées représentent environ 0,1 % du taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour pour les paiements pris dans leur ensemble (voir également note 1 de bas de page).

Graphique 1.1 — Taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour (2006-2011) ⁽¹⁾

(1) Contrairement aux années précédentes, le calcul du taux d'erreur le plus probable pour 2011 a tenu compte des cas de non-respect des obligations en matière de conditionnalité par des bénéficiaires de paiements au titre de la PAC. Les erreurs détectées représentent environ 0,1 % du taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour pour les paiements pris dans leur ensemble.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Fiabilité des prises de position de la Commission*Introduction*

1.16. En vertu de l'article 317 du TFUE, la Commission est responsable en dernier ressort de l'exécution du budget de l'UE. La responsabilité des directeurs généraux constitue l'une des clés de voûte du système actuellement en place à la Commission pour gérer les fonds de l'UE [qui a été revu en profondeur sur la base d'une réforme lancée en avril 2000 ⁽¹⁰⁾ en réponse à une résolution du Parlement européen ⁽¹¹⁾]. Les directeurs généraux doivent mettre en place des systèmes de contrôle et de surveillance efficaces qui respectent des normes définies au préalable ⁽¹²⁾.

1.17. Chaque année, les directeurs généraux de la Commission rendent compte de l'exercice de leurs fonctions dans un rapport d'activité ⁽¹³⁾ 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. Lorsqu'ils détectent des problèmes importants en la matière, les directeurs généraux peuvent formuler des réserves dans leur déclaration.

1.18. La Commission assume la responsabilité politique de la gestion assurée par les directeurs généraux en établissant le rapport de synthèse, qui se fonde sur les prises de position fournies par ces derniers dans leurs rapports annuels d'activité, ainsi que sur d'autres sources, comme l'opinion globale de l'auditeur interne. Ce rapport décrit également les mesures prises par la Commission pour remédier aux insuffisances en matière de gestion et de contrôle.

⁽¹⁰⁾ Livre blanc «Réforme de la Commission», COM(2000) 200 final du 5 avril 2000.

⁽¹¹⁾ Résolution du Parlement européen du 19 janvier 2000 contenant ses observations sur les suites à donner au second rapport du comité d'experts indépendants sur la réforme de la Commission (JO C 304 du 24.10.2000, p. 135).

⁽¹²⁾ Les standards de contrôle interne de la Commission s'appuient largement sur les principes du COSO. Le COSO est une organisation bénévole du secteur privé dont le but est d'améliorer la qualité de la gestion et des informations financières grâce à l'éthique d'entreprise, à des contrôles internes efficaces et au gouvernement d'entreprise.

⁽¹³⁾ Les termes «directeur général» sont utilisés dans un sens large pour désigner les personnes responsables. En réalité, les 48 déclarations ont été signées par un secrétaire général, 36 directeurs généraux, sept directeurs et quatre chefs de service.

OBSERVATIONS DE LA COUR

*Rapports annuels d'activité
et déclarations des directeurs généraux* ⁽¹⁴⁾**Réserves formulées pour un nombre croissant de paiements**

1.19. Bien que tous les directeurs généraux aient déclaré que les procédures de contrôle mises en place donnent les garanties nécessaires quant à la régularité des opérations, le nombre de directions générales et de services qui ont formulé une ou plusieurs réserves est passé à 16 en 2011 (contre 13 en 2010). Le nombre de réserves a atteint un total de 27 en 2011 (contre 17 en 2010). Comme les années précédentes, la majorité d'entre elles portait sur des faiblesses concernant la régularité des opérations. Le montant total correspondant à l'incidence financière estimative de ces réserves a augmenté pour atteindre 1 959 millions d'euros en 2011, soit 1,5 % des paiements effectués (contre 423 millions d'euros en 2010, soit 0,3 % des paiements effectués) (voir **tableau 1.4** et chapitres 2 à 9).

⁽¹⁴⁾ Les aspects des rapports annuels d'activité qui concernent la performance sont traités dans le chapitre 10.

Tableau 1.4 — Réserves formulées par les directions générales de la Commission pour 2011

(en millions d'euros)

DG/Ser- vices ⁽¹⁾	Réserves	Total des paiements relevant des acti- vités EBA perti- nentes ⁽²⁾	Incidence financière des réserves ⁽³⁾
AGRI	1 — Graves déficiences du SIGC en Bulgarie et au Portugal	<i>Risque pour la réputation</i>	
	2 — Dépenses de développement rural	12 292,02	278,00
	3 — Déficiences dans la surveillance et le contrôle des produits certifiés biologiques	<i>Risque pour la réputation</i>	
BUDG	1 — Doutes quant à la fiabilité des procédures et du système d'apurement et de comptabilité en Belgique, ainsi qu'à l'exactitude des montants de RPT dont le budget de l'UE a été crédité.	<i>Pas d'estimation</i>	
CLIMA	1 — Faible de sécurité importante décelée dans les registres nationaux du système d'échange de quotas d'émissions appliqué par l'UE, à la suite d'attaques cybernétiques dans plusieurs États membres en 2010 et en 2011	<i>Risque pour la réputation</i>	
COMM	1 — Non-respect éventuel de la législation applicable en matière de droits de propriété intellectuelle	<i>Pas d'estimation</i>	
EACEA	Importance relative de la valeur exposée au risque en 2011, liée aux taux d'erreur dans les paiements de subvention au titre du budget 2011 du programme d'éducation et de formation tout au long de la vie (2007-2013)	1 189,68	4,26
EMPL	1 — Constatation de déficiences affectant les systèmes de gestion et de contrôle (période 2007-2013) pour des PO relevant du FSE en Belgique, en République tchèque, en Allemagne, en Espagne, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, en Roumanie, en Slovaquie et au Royaume-Uni, ainsi que le volet IV de l'IAP dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine	9 557,19	58,70
	2 — Constatation de déficiences affectant les systèmes de gestion et de contrôle (période 2000-2006) pour des PO relevant du FSE en Allemagne, en Espagne, en France et en Italie qui n'ont pas fait l'objet de suffisamment de contrôles et de mesures correctrices de la part des autorités nationales	437,04	0,00
ENER	1 — Taux d'erreur résiduel concernant l'exactitude des déclarations de coûts dans le cadre de marchés relevant du 6 ^e PC	25,79	1,15
	2 — Taux d'erreur résiduel concernant l'exactitude des déclarations de coûts dans le cadre de marchés relevant du 7 ^e PC	133,43	5,26
ENTR	1 — Exactitude de déclarations de coûts relevant du 6 ^e PC	4,17	0,16
	2 — Exactitude de déclarations de coûts relevant du 7 ^e PC	419,65	0,93
	3 — Fiabilité des informations financières présentées par l'Agence spatiale européenne sur la mise en œuvre conjointe du volet spatial du programme de surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité (GMES), ainsi que sur la mise en œuvre des programmes EGNOS et Galileo	<i>Pas d'estimation</i>	
HOME	1 — Taux d'erreur résiduel dans la population des subventions non auditées pour les programmes relevant de l'activité EBA Sécurité et protection des libertés	132,90	3,09
	2 — Persistance du risque que des retards affectent le projet SIS II	<i>Risque pour la réputation</i>	
INFSO	1 — Exactitude de déclarations de coûts dans les conventions de subvention dans le contexte du 7 ^e PC	1 217,06	22,60
MARE	1 — Systèmes de gestion et de contrôle pour les PO relevant de l'IFOP en Allemagne (Objectif 1)	<i>Risque pour la réputation</i>	
	2a — Systèmes de gestion et de contrôle pour des programmes relevant du FEP en République tchèque, en Espagne, en Italie, aux Pays-Bas, en Roumanie, en Slovaquie, en Finlande et en Suède	444,42	9,11
	2b — Éligibilité des dépenses pour investissements à bord		10,71
MOVE	1 — Exactitude des déclarations de coûts dans le cadre de marchés relevant du 6 ^e PC	19,29	0,86
	2 — Exactitude des déclarations de coûts dans le cadre de marchés relevant du 7 ^e PC	39,68	1,23
REA	Exactitude des déclarations de coûts ayant une incidence sur les fonds octroyés par l'UE pour la recherche consacrée aux thèmes de l'espace et de la sécurité du programme spécifique «Coopération» dans le cadre du 7 ^e PC	423,82	3,63
REGIO	1 — Systèmes de gestion et de contrôle pour le FEDER/le Fonds de cohésion/l'IAP (période 2007-2013) en Bulgarie, en République tchèque, en Allemagne, en Estonie, en Espagne, en France, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, aux Pays-Bas, en Autriche, en Pologne, en Slovaquie, en Hongrie et au Royaume-Uni, ainsi que pour les programmes de coopération territoriale	30 044,46	1 427,00
	2 — Systèmes de gestion et de contrôle pour le FEDER/le Fonds de cohésion/l'IAP (période 2000-2006) en Allemagne, en Irlande, en Espagne, en Italie et en Hongrie ainsi que pour les programmes transfrontaliers	<i>Risque pour la réputation</i>	
RTD	1 — Exactitude des déclarations de coûts pour les subventions accordées au titre du 6 ^e PC	517,11	20,56
	2 — Exactitude des déclarations de coûts pour les subventions accordées au titre du 7 ^e PC	3 765,16	100,80
SANCO	1 — Exactitude des déclarations de coûts des États membres dans le cadre des programmes d'éradication et de surveillance des maladies animales, dans le domaine politique des denrées alimentaires et des aliments pour animaux	256,23	10,70
Total		60 919,10	1 958,75

⁽¹⁾ Pour une liste complète des DG/services de la Commission, veuillez consulter la page <http://publications.europa.eu/code/fr/fr-390600.htm>.⁽²⁾ Source: comptes consolidés 2011.⁽³⁾ Source: rapports annuels d'activité 2011. La DG REGIO et l'agence REA ont mentionné des montants minimal et maximal. Seul ce dernier a été pris en considération.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.20. L'augmentation du nombre de réserves et de directions générales concernées, ainsi que de l'incidence financière estimée indique que les directeurs généraux reconnaissent que le risque d'erreur est élevé dans certains domaines, comme le développement rural, la cohésion ou le 7^e programme-cadre (7^e PC). Cela corrobore également les résultats d'audit de la Cour pour 2011 (voir points 1.10 à 1.15).

Estimation de taux d'erreur résiduels par la Commission

1.21. Chaque direction générale est tenue d'évaluer dans quelle mesure les opérations restent affectées par une erreur malgré les systèmes de contrôle et de surveillance. Pour ce faire, elle peut calculer un taux d'erreur résiduel (ci-après «TER»). En termes plus simples, le TER correspond au taux d'erreur constaté lors de l'examen d'un échantillon représentatif d'opérations, diminué des corrections effectuées grâce aux systèmes de contrôle et de surveillance. Si le TER est supérieur à 2 %, le directeur général doit formuler une réserve dans la déclaration qu'il fait figurer dans le rapport annuel d'activité.

1.22. Pour la première fois, la Commission a fourni aux directeurs généraux des orientations sur la façon de calculer le TER dans les instructions relatives à l'élaboration des rapports annuels d'activité 2011. Cela a permis d'améliorer certaines déclarations, notamment celles des directions générales en charge de la cohésion (voir points 5.66 et 6.25) et celles des directions générales de la recherche et de l'innovation, ainsi que de la société de l'information et des médias (voir points 8.35 et 8.36). La Cour a toutefois constaté que des faiblesses affectaient ces instructions et leur mise en œuvre. Plusieurs directions générales ont fourni des informations imprécises et/ou ont sous-estimé le TER, ce qui les a conduites soit à omettre de formuler des réserves, soit à en minimiser la gravité⁽¹⁵⁾. À titre d'exemple:

- les orientations n'indiquaient pas de manière suffisamment précise ce qu'il convenait de faire lorsqu'il était impossible de calculer un TER de façon fiable;
- des montants qui, en raison de longs retards, n'avaient été ni perçus ni recouverts par ailleurs, ont été intégrés dans le calcul;

1.20. La Commission a fait part, dans le rapport de synthèse pour 2011, de son analyse des différentes raisons qui expliquent cette augmentation. Celles-ci sont exposées au point 1.27 ci-dessous. S'agissant de la politique régionale, la hausse du nombre de réserves est essentiellement imputable à la mise en application d'une méthodologie plus rigoureuse, qui prévoit notamment l'évaluation du risque résiduel cumulé, afin de répondre aux observations formulées par la Cour dans ses précédents rapports annuels. Pour la première année, les programmes font l'objet d'une réserve lorsque le risque résiduel cumulé est supérieur à 2 %.

1.21. L'examen d'un échantillon représentatif d'opérations suppose, en règle générale, un effort d'audit qui exige des moyens dont ne disposent pas les directions générales et services œuvrant en dehors des quatre grands domaines de dépenses (agriculture, Fonds structurels, aide extérieure et recherche). Les instructions permanentes concernant les RAA fournissent des orientations détaillées sur la manière de fournir une assurance lorsque, sur le plan statistique, les indicateurs de contrôle disponibles ne sont pas représentatifs des opérations. En ce qui concerne la politique de cohésion, la réglementation prévoit que les États membres procèdent chaque année à l'audit d'échantillons représentatifs d'opérations pour les programmes ou les groupes de programmes. Les services de la Commission examinent et confirment ensuite les taux d'erreur qui en résultent, avant de les exploiter pour leur processus d'assurance.

1.22. La Commission se félicite que la Cour reconnaisse que ses orientations ont été améliorées en réponse aux recommandations que cette dernière avait formulées dans son rapport annuel 2010.

Elle estime que les DG citées par la Cour ont suivi les instructions et émis les réserves qui s'imposaient.

- Les instructions concernant les RAA contiennent des orientations spécifiques, à suivre étape par étape, sur la manière de procéder en l'absence de telles informations.
- Conformément aux instructions de la Commission, seules les corrections financières qui ont été officiellement acceptées par les autorités nationales et consignées par l'autorité de certification dans les livres comptables ont été prises en compte lors du calcul du taux d'erreur résiduel. Si ces exigences sont respectées, la Commission s'assure que l'ensemble des corrections financières convenues sont déduites de la demande de paiement suivante présentée par les autorités concernées.

⁽¹⁵⁾ Voir points 3.40 et 3.41, 4.48 à 4.50, 5.67 à 5.69, 6.24 à 6.26, ainsi que 7.25.

OBSERVATIONS DE LA COUR

— plusieurs types de mesures correctrices (corrections financières/retraits et recouvrements) ont été pris en considération pour le calcul du TER, en dépit de leurs différences inhérentes⁽¹⁶⁾. En outre, les instructions prévoyaient aussi de tenir compte des suspensions.

1.23. La Cour estime, en conclusion, que le TER ne constitue pas encore un indicateur fiable de la mesure dans laquelle les opérations restent affectées par une erreur.

Rapport de synthèse de la Commission

1.24. Dans l'introduction du rapport de synthèse⁽¹⁷⁾, la Commission indique qu'elle assume la responsabilité politique générale de la gestion du budget de l'UE, essentiellement sur la base des assurances et réserves formulées par les directeurs généraux et les chefs de service dans les rapports annuels d'activité («RAA»).

1.25. Les principales sources du rapport de synthèse sont les RAA. La Commission fait observer qu'ils donnent tous une assurance raisonnable concernant la régularité des opérations sous-jacentes. La Cour a relevé des améliorations dans plusieurs RAA, qui admettent l'existence d'un risque élevé d'erreur et fournissent des indicateurs quantitatifs pour mesurer la régularité des opérations (voir points 1.20 et 1.22). Cependant, la Cour souligne que des problèmes constatés précédemment n'ont toujours pas été résolus (voir point 1.22 et point 2 de l'**annexe 1.2**).

1.26. Le rapport de synthèse s'appuie également sur la seconde opinion globale émise par l'auditeur interne de la Commission, qui se fonde sur les travaux réalisés entre 2009 et 2011 par le service d'audit interne et par les structures d'audit interne, ainsi que sur l'assurance donnée par l'encadrement supérieur dans les RAA pour 2011. Par rapport à l'an passé, des améliorations ont été apportées à l'opinion globale, qui comporte plus d'informations sur les questions soulevées. L'opinion reste positive et repose dans la plupart des cas sur les mêmes réserves que celles formulées dans les RAA. La Cour est d'avis que les directions générales concernées doivent remédier de manière appropriée aux problèmes qui, d'après l'auditeur interne, requièrent une attention particulière, comme les faiblesses dans le domaine de l'aide extérieure⁽¹⁸⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

— La Commission convient que les suspensions ne devraient pas entrer dans le calcul du taux d'erreur résiduel, et aucune DG n'a procédé de la sorte.

1.23. La Commission reconnaît qu'une utilisation plus large et plus cohérente de l'indicateur TER (taux d'erreur résiduel) est souhaitable. Elle rappelle toutefois que cet indicateur n'est pas destiné à une application exclusive ou générale. La plupart des DG et services continueront à s'appuyer sur d'autres indicateurs pour évaluer le montant exposé au risque. Les directions générales de taille moyenne s'exposeraient notamment à des ratios défavorables en matière de rapport coût/efficacité des contrôles.

1.25. Voir les réponses de la Commission au point 1.22 et au point 2 de l'annexe 1.2.

1.26. L'auditeur interne s'assure de la cohérence entre les réserves dont est assortie son opinion globale et les réserves des directeurs généraux et chefs de service au travers d'un dialogue qui s'étend de la clôture de ses audits à la signature des déclarations d'assurance. L'opinion repose sur les travaux d'audit réalisés durant trois années sur toutes les questions importantes.

Tous les risques portés à l'attention des ordonnateurs délégués par l'auditeur interne sont traités de manière appropriée par les directeurs généraux concernés, qui élaborent et mettent en œuvre des plans d'action dont un suivi rigoureux est assuré par les directeurs généraux et le comité de suivi des audits de la Commission.

⁽¹⁶⁾ Voir points 1.32 à 1.50 du rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2009.

⁽¹⁷⁾ 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 2011, COM(2012) 281 final du 6 juin 2012.

⁽¹⁸⁾ Les DG responsables de l'aide extérieure ne fournissent aucune information sur la qualité globale de la gestion financière, mais aucune réserve n'a été formulée à cet égard (voir point 7.25, ainsi que les points 52 et 53 du rapport annuel 2011 sur les FED).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.27. Avec l'augmentation du nombre des paiements faisant l'objet d'une réserve, la Commission reconnaît que le risque d'erreur est élevé (voir point 1.20). Elle affirme que cela est imputable à une série de facteurs, dont entre autres le fait que:

- le cycle pluriannuel d'exécution a atteint son rythme de croisière pour la plupart des programmes de la période 2007-2013,
- dans beaucoup de domaines de dépenses, des indicateurs plus fiables en matière de qualité de la gestion financière sont à présent disponibles,
- grâce aux nouvelles orientations concernant ces indicateurs, les préfinancements n'ont pas fait baisser la moyenne des taux d'erreur constatés dans les paiements intermédiaires et finals.

1.28. À cet égard, la Commission reconnaît également que des améliorations sont encore nécessaires pour pouvoir présenter en toute transparence des informations sur la qualité de la gestion financière et propose, pour résoudre les problèmes, des mesures comme:

- l'obligation de rendre compte, dans les RAA des services concernés, de la mise en œuvre et des résultats des activités en rapport avec les instruments financiers, ainsi que des audits réalisés en la matière;
- la présentation, dans les RAA des services concernés, d'indicateurs pertinents pour des stratégies de contrôle pluriannuelles, comme c'est le cas dans le domaine de la cohésion, et une harmonisation plus poussée des critères d'importance relative dans les RAA entre les directions générales responsables de la cohésion et les autres directions générales chargées de fonds en gestion partagée;

1.27. Voir la réponse de la Commission au point 1.20.

1.28.

- *Initiée par la Commission en juillet 2011, la modification du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 13 décembre 2011 a instauré l'obligation formelle pour les autorités de gestion de rendre compte des instruments financiers dans les rapports annuels et finaux sur la mise en œuvre des programmes opérationnels. La Commission fournira dans les RAA une synthèse des données sur les progrès accomplis en termes de financement et de mise en œuvre de ces instruments. Ce rapport de synthèse de la Commission sera élaboré pour le 1^{er} octobre 2012.*

Par ailleurs, à la suite des observations sur les activités liées aux instruments financiers, formulées par la Cour dans son rapport annuel 2010, la Commission a réalisé en 2011 des audits spécifiques dans ce domaine et a rendu compte des résultats dans les RAA de la DG Politique régionale (page 73) et de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion (pages 45-46). Elle entend poursuivre ses travaux d'audit dans ce domaine en 2012 et durant les années suivantes.

- *L'harmonisation des indicateurs figurant dans les RAA, comme le risque résiduel cumulé relatif aux stratégies pluriannuelles, sera poursuivie, dans la mesure du possible, avec les directions générales chargées d'autres actions structurelles.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

— les modifications du règlement financier et des règlements sectoriels qu'elle a suggérées pour la période 2014-2020 (qui font actuellement l'objet de discussions au sein du Parlement européen et du Conseil), en vue 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, de réduire les coûts opérationnels des contrôles, ainsi que d'obtenir des déclarations annuelles d'assurance de gestion pour tous les programmes mis en œuvre dans le cadre de la gestion partagée.

1.29. La Cour estime que les initiatives prises par la Commission pour renforcer l'obligation de rendre compte et améliorer la transparence en matière d'informations sur la qualité de la gestion financière constituent des pas dans la bonne direction. Cependant, la Cour a récemment souligné que, bien que ces propositions puissent contribuer à augmenter le degré d'assurance quant à la légalité et à la régularité des dépenses, la Commission n'indiquait pas comment elle souhaite utiliser ces informations pour parvenir à une situation dans laquelle les opérations sont exemptes d'erreur significative ⁽¹⁹⁾.

1.30. L'interruption et la suspension des paiements peuvent constituer des moyens utiles pour éviter que les faiblesses n'entraînent des dépenses irrégulières, mais ils doivent être complétés par des mesures permettant de corriger les erreurs (à savoir des corrections financières et des recouvrements). La Cour est d'avis que la Commission doit placer dans un contexte approprié les chiffres qu'elle présente au sujet des corrections financières et des recouvrements. En effet, les données correspondantes provenant des États membres sont toujours incomplètes ou n'ont pas encore été entièrement contrôlées et/ou validées. Par la suite, la différence existant de fait entre ces deux instruments correcteurs et leur incidence respective ne sont toujours pas prises en considération de manière appropriée.

GESTION BUDGÉTAIRE

1.31. La présente section vise à analyser certaines données clés sur la gestion budgétaire en 2011, notamment celles concernant l'exécution des crédits budgétaires pour engagements et pour paiements, l'utilisation des crédits de paiement à la fin de l'exercice et le volume des engagements budgétaires restant à liquider («RAL»).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

— La Commission vise à améliorer les dispositions prises pour 2007-2013 tout en assurant une continuité suffisante et en évitant une réorganisation des systèmes. L'un de ses objectifs fondamentaux est de renforcer l'approche axée sur les résultats. Les dispositions en matière de planification, de mise en œuvre, de suivi, d'évaluation ainsi que de contrôle et d'audit ont été ajustées ou remaniées afin d'encourager et de faciliter la réalisation ainsi que l'évaluation des résultats.

1.29. La proposition de la Commission en faveur d'une chaîne logique unique en matière d'assurance étayant les déclarations de gestion des services de la Commission — si elle est adoptée par l'autorité législative — est considérée comme une avancée majeure étant donné qu'elle fournira une assurance à tous les niveaux de gestion de l'ensemble des fonds de l'UE.

Les membres concernés du management de la Commission tiendront pleinement compte des déclarations d'assurance sous-jacentes pour élaborer leurs propres déclarations de gestion, offrant ainsi une base solide à l'assurance et aux mesures visant à remédier, le cas échéant, aux faiblesses affectant les systèmes de gestion et de contrôle.

1.30. La Commission convient qu'une politique rigoureuse en matière d'interruptions et de suspensions est un instrument efficace pour éviter que les faiblesses n'entraînent des dépenses irrégulières, comme indiqué dans le document de travail des services de la Commission [SEC(2011) 1179]. Si nécessaire, la Commission complète ces mécanismes de prévention par des corrections financières strictes. Dans les RAA concernés, elle a rendu compte des premiers résultats de son audit, fondé sur une analyse des risques, portant sur la capacité des États membres à apporter des corrections, et a transmis des orientations détaillées à ces derniers afin d'améliorer la communication des chiffres. Les résultats des audits en cours sur les données chiffrées des États membres seront exploités pour améliorer encore les orientations, si nécessaire, et les bonnes pratiques seront communiquées aux États membres.

⁽¹⁹⁾ Voir avis n° 6/2010 de la Cour des comptes européenne sur une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant règlement financier applicable au budget général de l'Union européenne (JO C 334 du 10.12.2010, p. 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Crédits budgétaires pour engagements et pour paiements

1.32. En 2011, le budget de l'UE comportait 142,5 milliards d'euros ⁽²⁰⁾ en crédits budgétaires pour engagements ⁽²¹⁾ et 128,3 milliards d'euros ⁽²²⁾ en crédits pour paiements ⁽²³⁾. Les institutions chargées de la mise en œuvre ont atteint des taux d'exécution élevés: 99,3 % des crédits pour engagements (comme en 2010) et 98,6 % des crédits pour paiements (contre 96,6 % en 2010) ⁽²⁴⁾. Si l'on exclut les reports et tient compte de toutes les réserves, ces crédits d'engagement et de paiement étaient inférieurs, respectivement de 0,1 milliard d'euros et de 7,0 milliards d'euros, aux plafonds du cadre financier.

1.33. L'exécution du budget a globalement donné lieu à un excédent budgétaire ⁽²⁵⁾ de 1,5 milliard d'euros fin 2011 (contre 4,5 milliards d'euros fin 2010) qui, en principe, sera compensé lors de la perception des ressources propres auprès des États membres au cours du (des) prochain(s) exercice(s).

⁽²⁰⁾ Ce montant inclut les crédits pour engagements reportés de 2010, qui représentent 259 millions d'euros, ainsi qu'une augmentation globale de 284 millions d'euros des crédits pour engagements, qui résulte des sept budgets rectificatifs approuvés au cours de l'exercice 2011. Il ne tient pas compte des recettes affectées qui, en 2011, ont représenté 6,2 milliards d'euros pour les engagements et 6,7 milliards d'euros pour les paiements. Les recettes affectées sont utilisées pour financer des dépenses spécifiques [voir article 18 du règlement financier, à savoir le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002]. Ces recettes 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 et les recettes provenant de tiers, lorsque des conventions impliquant une contribution financière aux activités de l'UE ont été conclues.

⁽²¹⁾ Montants disponibles pour les engagements en 2011, ainsi que pour les exercices futurs.

⁽²²⁾ Ce montant inclut les crédits pour paiements reportés de 2010, qui représentent 1 582 millions d'euros, ainsi qu'une augmentation globale de 200 millions d'euros des crédits pour paiements, qui résulte des sept budgets rectificatifs approuvés au cours de l'exercice 2011.

⁽²³⁾ Montants disponibles pour les paiements en 2011.

⁽²⁴⁾ En 2011, les crédits pour engagements et les crédits pour paiements ont augmenté, respectivement, de 0,6 milliard d'euros (0,4 %) et de 3,6 milliards d'euros (2,9 %) par rapport à 2010.

⁽²⁵⁾ L'excédent budgétaire est le résultat de l'exécution du budget. Cependant, il ne s'agit pas d'une réserve pouvant être cumulée et utilisée au cours des exercices suivants pour financer les dépenses.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.34. S'agissant des trois principaux Fonds de la rubrique 1b du cadre financier pluriannuel intitulée «Cohésion pour la croissance et pour l'emploi», à savoir le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion (FC), les demandes de paiement présentées par les États membres se sont cependant multipliées vers la fin de l'année. En fait, le montant des paiements aurait pu être plus élevé de cinq milliards d'euros si le besoin accru de financement avait été correctement anticipé et si les crédits de paiement nécessaires avaient été mobilisés, par exemple moyennant des virements de crédits inutilisés dans d'autres domaines ⁽²⁶⁾.

Utilisation des crédits de paiement en fin d'exercice

1.35. Pour certains titres du budget, la Cour constate que le nombre de paiements au cours du mois de décembre est excessivement élevé par rapport au nombre total de paiements effectués pendant le reste de l'année ⁽²⁷⁾. Cette concentration d'une partie considérable des paiements sur une période limitée peut avoir une incidence négative sur l'efficacité des systèmes de contrôle et de surveillance et augmenter le risque d'erreur.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.34. En règle générale, la base juridique prévoit que les demandes de paiement sont présentées trois fois par an et pour la dernière fois au plus tard à la fin du mois d'octobre. Cette disposition n'étant toutefois pas contraignante, les États membres peuvent transmettre leurs demandes jusqu'à la fin de l'année pour éviter tout dégageant d'office, ce qui explique le nombre élevé de demandes présentées en fin d'exercice.

Par ailleurs, les décisions d'interruption et de suspension peuvent difficilement être prises en compte lors de l'établissement des prévisions concernant les crédits nécessaires. La durée des interruptions peut aller jusqu'à 6 mois selon la réglementation. Dès lors que les États membres ont remédié aux faiblesses et appliqué des corrections financières si nécessaire, la Commission lève l'interruption, de sorte que les paiements peuvent reprendre.

Au début de 2012, la Commission a écrit aux États membres pour insister sur la nécessité de transmettre la majeure partie des demandes pour le 31 octobre. Outre le traitement du virement global, elle pourrait solliciter de l'autorité budgétaire un budget rectificatif visant à augmenter les crédits de paiement pour honorer les factures reçues, qui soit fondé sur les demandes de paiement effectivement reçues et non sur des prévisions.

1.35. La concentration des paiements dépend du rythme auquel les déclarations de coûts sont transmises à la Commission par les États membres et d'autres bénéficiaires. La Commission estime en outre que les titres du budget cités dans la note de bas de page ne présentent pas tous un pourcentage élevé de paiements en fin d'année.

⁽²⁶⁾ S'agissant du FSE, la sous-utilisation des crédits en 2010 (voir point 1.41 du rapport annuel 2010 de la Cour) a entraîné des paiements supplémentaires en 2011. Ces derniers, ajoutés à ceux consécutifs à la multiplication des demandes de paiements vers la fin de l'année, ont fait passer les paiements réels à un montant correspondant à 114 % du budget initial. Les demandes de paiement supplémentaires pour le FSE ont été essentiellement couvertes par des virements de crédits du FEDER et du FC. Or l'arrivée imprévue de demandes de paiement au titre du FEDER et du FC vers la fin de l'année a eu pour effet de contredire les prévisions et d'augmenter le montant des paiements effectifs. Ce dernier a atteint un niveau tellement élevé que des paiements supplémentaires auraient pu être effectués au titre de ces fonds, si les crédits avaient été disponibles – voir également le rapport sur la gestion budgétaire et financière accompagnant les comptes des Communautés pour l'exercice 2011, p. 42-45.

⁽²⁷⁾ Pourcentages élevés de paiements en décembre, par rapport au nombre de paiements réellement effectués pendant l'année: titre 06 — Mobilité et transports: 26 % (295 millions d'euros), titre 17 — Santé et protection des consommateurs: 44 % (266 millions d'euros), titre 19 — Relations extérieures: 31 % (1 016 millions d'euros), titre 21 — Développement et relations avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique: 27 % (403 millions d'euros), titre 22 — Élargissement: 28 % (264 millions d'euros) et titre 32 — Énergie: 23 % (219 millions d'euros).

Engagements budgétaires restant à liquider («RAL»)

1.36. Le montant des engagements budgétaires restant à liquider («RAL») ⁽²⁸⁾, pour lesquels le paiement et/ou le dégage­ment n'ont pas encore été effectués ⁽²⁹⁾, a augmenté de 13 milliards d'euros (6,7 %) pour atteindre 207 milliards d'euros, essentiellement dans des domaines politiques financés par des crédits dissociés ⁽³⁰⁾. Ces engagements restant à liquider représentent l'équivalent de 2,3 années d'engagements dissociés ou de 2,7 années de paiements dissociés sur la base du taux d'exécution de 2011.

1.37. Les engagements restant à liquider concernent, pour la plupart, le domaine de la cohésion ⁽³¹⁾ (voir **graphique 1.2**). Dans celui-ci, ils représentaient 136 milliards d'euros ⁽³²⁾ (65,5 % du montant total), ce qui équivaut à 2,7 années d'engagements ou à 3,2 années de paiements au taux d'exécution de 2011. La grande majorité de ces engagements restant à liquider (124,6 milliards d'euros, soit 92 % du montant total) concerne la période 2007-2013 ⁽³³⁾.

1.36 – 1.37 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 situation du RAL est normale, comme l'indique le graphique 1.2 qui compare cette situation pour la période 2000-2006 à celle des premières années de mise en œuvre durant la période 2007-2013.

La validité de l'indicateur «taux d'exécution de 2011» est relative en ce qui concerne les paiements, compte tenu du manque de crédits disponibles en fin d'année (voir point 1.34, dernière phrase).

⁽²⁸⁾ Les engagements budgétaires restant à liquider sont généralement désignés par l'acronyme «RAL».

⁽²⁹⁾ Les engagements budgétaires restant à liquider sont une conséquence directe des crédits dissociés (voir la note 30 de bas de page), puisque plusieurs années sont nécessaires pour réaliser les programmes de dépenses et que les engagements contractés les années antérieures restent à liquider jusqu'à ce que les paiements correspondants soient effectués.

⁽³⁰⁾ 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.

⁽³¹⁾ S'agissant du domaine de la cohésion, les engagements représentaient un montant total de 261 milliards d'euros (voir comptes de 2006) dans le cadre financier 2000-2006 et un montant total de 348 milliards d'euros (voir comptes de 2011) dans le cadre financier 2007-2013, soit une augmentation de 33 %.

⁽³²⁾ S'agissant du domaine de la cohésion, voir le rapport sur la gestion budgétaire et financière accompagnant les comptes des Communautés pour l'exercice 2011, pp. 28 et 42-45.

⁽³³⁾ La règle du dégage­ment d'office (règle $n + 2/n + 3$) facilite la liquidation des RAL. Cette règle 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 au domaine de la cohésion [voir règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 210 du 31.7.2006, p. 26), modifié par le règlement (UE) n° 539/2010 du Parlement européen et du Conseil (JO L 158 du 24.6.2010, p. 1)].

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.38. Le montant cumulé des engagements restant à liquider, qui est nettement plus élevé pour la période de programmation 2007-2013, peut, dans une large mesure, s'expliquer par la mise en œuvre tardive des programmes⁽³⁴⁾. Les paiements n'ont pu être effectués qu'après l'approbation des systèmes de gestion et de contrôle des États membres par la Commission, comme le prévoient les règlements applicables aux Fonds structurels. Conformément à l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière⁽³⁵⁾, il convient de s'assurer que les crédits de paiement disponibles soient suffisants pendant les prochains exercices, afin de combler l'écart grandissant entre les engagements restant à liquider et les crédits pour paiements (voir aussi point 1.34).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.38. *Le mécanisme en vertu duquel les systèmes de gestion et de contrôle des États membres doivent être approuvés préalablement à tout paiement intermédiaire, et qui a été mis en place pour la première fois pour la période 2007-2013, permet d'améliorer de façon notable la protection des paiements de l'Union en faveur de la cohésion. Au cours de cette période de programmation, les exigences en matière de présentation des demandes de paiement ont été modifiées pour les engagements de 2007 et les grands projets ont bénéficié d'une flexibilité accrue. Ces mesures ont permis de réduire les niveaux de dépenses.*

Le fait que les crédits disponibles aient été intégralement exécutés par les Fonds structurels en 2010 et 2011 montre que l'augmentation du RAL peut aussi découler de l'indisponibilité de crédits budgétaires en fin d'année (voir également point 1.34).

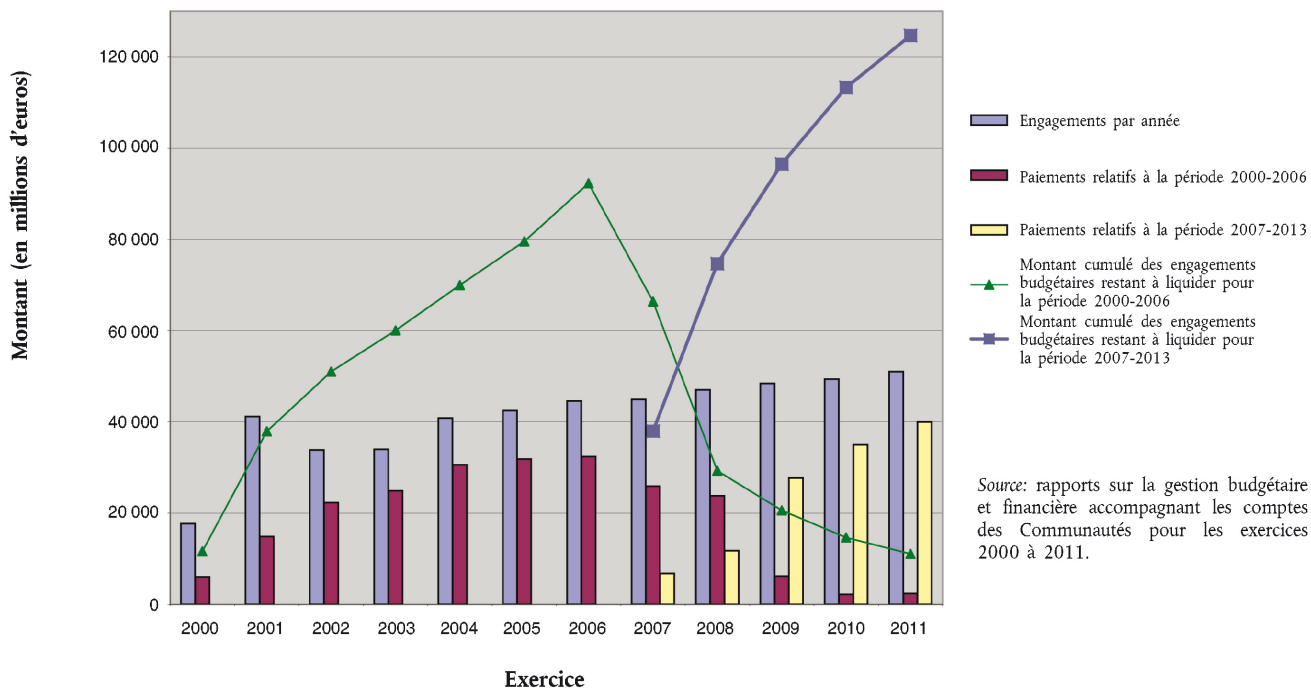
Le graphique 1.2 annexé indique l'absorption probable des engagements restant à liquider accumulés au cours de la période de programmation du cadre financier.

Enfin, la Commission convient que des crédits de paiement suffisants doivent être mis à disposition pour les prochains exercices. Elle s'engage fermement à présenter des projets de budget comblant l'écart grandissant entre les engagements restant à liquider et les crédits pour paiements.

⁽³⁴⁾ Voir points 6.8, ainsi que 6.26 à 6.28 du rapport annuel 2008 de la Cour. De plus amples détails sont disponibles dans le rapport de la Commission sur la gestion budgétaire et financière accompagnant les comptes des Communautés pour l'exercice 2008, p. 42, et l'analyse, par la Commission, de l'exécution budgétaire des Fonds structurels et du Fonds de cohésion en 2008, p. 5 et pp. 13-17.

⁽³⁵⁾ JO C 139 du 14.6.2006, p. 1. Voir également l'article 3 de 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).

Graphique 1.2 — Évolution du montant cumulé des engagements restant à liquider au titre des Fonds structurels et du Fonds de cohésion pour la période 2000-2006 et dans le domaine de la cohésion pour la période 2007-2011



ANNEXE 1.1

APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE D'AUDIT

PARTIE 1 — Approche et méthodologie d'audit pour la fiabilité des comptes (audit financier)

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 (audit de conformité)

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

- des tests directs des opérations de recettes et dans chaque domaine de dépenses (voir **tableau 1.1**), destinés à évaluer dans quelle mesure les opérations sont régulières;
- 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), ainsi qu'une 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 9) sont effectués sur la base d'un **échantillon représentatif** des ordres de recouvrement (dans le cas des recettes) 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 *l'exactitude* (paiement dont le montant n'est pas correctement calculé).

10. La passation de marchés publics est un domaine dans lequel la Cour trouve souvent un nombre significatif d'erreurs. Les législations, tant de l'UE que nationales, sur les marchés publics consistent 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 considérant qu'elles constituent 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 la suite, elle obtient une indication de l'ampleur 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 9 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.

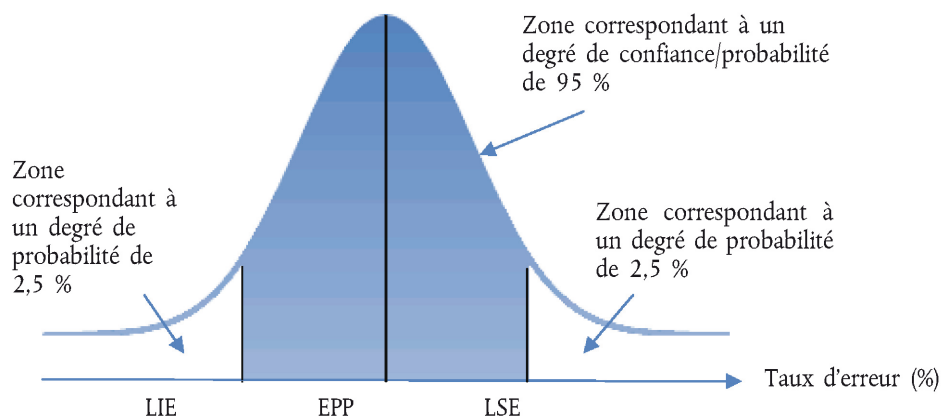
⁽⁴⁾ Exemples d'erreur quantifiable: concurrence restreinte ou inexistante (sauf si cela est explicitement autorisé par le cadre juridique) dans le marché principal ou dans un marché complémentaire; évaluation incorrecte des offres qui a une incidence sur le résultat de l'appel d'offres; modification 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 règles de passation de marchés, 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⁾ $EPP = \frac{1}{\sum \text{Pas de tirage moyen}} * \sum_i \left(\text{Pas de tirage moyen}_i * \frac{\text{montant erreur}_i}{\text{montant audité}_i} \right)$, où i est le numéro de séquence des opérations dans l'échantillon.

⁽⁷⁾ $LIE = EPP - t_{n,97,5} \% * \frac{s}{\sqrt{n}}$ et $LSE = EPP + t_{n,97,5} \% * \frac{s}{\sqrt{n}}$, 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 à ce stade. 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 9. 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 9), 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 9, 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 contrôle et de surveillance 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 et recensent les mesures nécessaires pour remédier aux éventuelles faiblesses importantes constatées dans les contrôles. La Cour rend compte des résultats de cette évaluation dans la section «Efficacité des systèmes» des chapitres 2 à 9⁽⁹⁾.

⁽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

⁽⁹⁾ Les années précédentes, les résultats de cette évaluation étaient présentés dans une section spécifique intitulée «Fiabilité des prises de position de la Commission».

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 9 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 2011 est affecté par un taux d'erreur de 3,9 %, 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 3,0 % et 4,8 %. Le taux d'erreur estimé pour les différents domaines politiques varie, comme indiqué aux chapitres 3 à 9. 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 quatre 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	Analyse, par la Cour, des progrès accomplis	Réponse de la Commission
1. Préfinancements, dettes à court terme et procédures de séparation des exercices	1. Préfinancements, dettes à court terme et procédures de séparation des exercices	1. Préfinancements, dettes à court terme et procédures de séparation des exercices
<p>S'agissant des préfinancements, des dettes à court terme et de la séparation des exercices correspondante, la Cour a relevé, depuis l'exercice 2007, des erreurs comptables dont l'incidence financière globale est non significative mais la fréquence élevée. Cela montre la nécessité d'améliorer encore les données comptables de base au niveau de certaines directions générales.</p> <p>S'agissant de la comptabilisation des préfinancements, la Cour a également relevé les problèmes suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> — 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, 	<p>La Commission a poursuivi ses efforts pour améliorer 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.</p> <p>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. La Commission doit donc poursuivre ses efforts pour améliorer les données comptables de base au niveau de certaines directions générales.</p> <p>Malgré les efforts consentis par les services du comptable pour améliorer la situation, la Cour a constaté que plusieurs directions générales continuaient d'enregistrer des estimations dans les comptes, même lorsqu'elles disposent d'une base adéquate pour apurer les préfinancements correspondants.</p>	<p><i>La Commission poursuivra ses efforts pour améliorer encore la qualité des données comptables. En outre, les systèmes locaux sont continuellement mis à jour afin de répondre aux exigences comptables.</i></p> <p><i>Les services comptables ont élaboré une série de lignes directrices sur l'apurement des préfinancements qui sera diffusée dès que le réexamen du règlement financier sera terminé.</i></p>

Observations des années antérieures	Analyse, par la Cour, des progrès accomplis	Réponse de la Commission
<p>— dans son rapport annuel 2010, la Cour a signalé pour la première fois que, dans un nombre croissant de cas, la Commission n'avait pas enregistré correctement les paiements comme actifs au bilan, notamment en ce qui concerne les instruments d'ingénierie financière et les avances pour d'autres régimes d'aide.</p> <p>En outre, comme cela a déjà été indiqué dans le rapport annuel 2009 de la Cour, 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.</p> <p>Dans son rapport annuel 2010, la Cour indiquait qu'en raison de l'utilisation accrue des préfinancements dans le budget de l'UE et de nouveaux types d'instruments financiers, la Commission devait, sans délai, revoir la règle comptable applicable afin de fournir des orientations appropriées sur la comptabilisation et l'apurement des préfinancements.</p>	<p>Le problème lié aux instruments d'ingénierie financière a déjà été traité dans les comptes de 2010, après réception d'informations transmises par les États membres sur une base volontaire. La Commission a également proposé de modifier le cadre juridique existant et a formulé des propositions appropriées pour la période postérieure à 2013 afin de rendre obligatoire la transmission des informations nécessaires.</p> <p>S'agissant des avances versées aux États membres pour d'autres régimes d'aide, ainsi que pour contribuer au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, un actif correspondant de 2 512 millions d'euros a pour la première fois été comptabilisé dans les comptes consolidés de 2011.</p> <p>Avant 2011, les États membres ne fournissaient à la Commission aucune donnée qui aurait permis d'effectuer une estimation fiable. Les informations disponibles à présent montrent que ces montants n'auraient pas été significatifs.</p> <p>À l'exception des avances pour les régimes d'aide relevant du Fonds européen agricole pour le développement rural, la détermination des montants inutilisés comptabilisés au titre des instruments d'ingénierie financière et des autres régimes d'aide susmentionnés est fondée sur les montants versés par la Commission, ainsi que sur une estimation, sur une base linéaire, des montants inutilisés. Le manque de données sur les montants effectivement utilisés réduit considérablement l'utilité de ces informations aux fins de la gestion.</p> <p>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.</p> <p>La règle comptable applicable a été actualisée en 2012, afin de tenir compte de la nécessité de comptabiliser en tant qu'actif les montants non utilisés des contributions aux instruments d'ingénierie financière et des avances versées pour d'autres régimes d'aide.</p>	<p><i>La base juridique régissant les instruments d'ingénierie financière et les montants prépayés dans le cadre des aides d'État, qui comprend une annexe à l'état des dépenses, a été mise en œuvre [modification du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 13 décembre 2011]. À la suite de cette modification, la Commission européenne dispose d'une base juridique pour demander aux États membres les informations nécessaires.</i></p> <p><i>Les informations susmentionnées seront utilisées à des fins comptables lors de la clôture des comptes de 2012. La valeur des montants non payés aux bénéficiaires finals est fondée sur une estimation prorata temporis.</i></p> <p><i>Étant donné que la DG Politique régionale opère dans la sixième année d'une période de programmation qui en compte sept, il n'est pas conseillé de changer la méthodologie. Néanmoins, il devrait en être autrement pour la prochaine période de programmation, pour autant que les États membres l'acceptent dans le cadre du nouveau règlement financier.</i></p> <p><i>Dès l'entrée en vigueur de la base juridique pour la nouvelle période de programmation des Fonds structurels, la Commission sera en droit d'obtenir des informations sur les montants effectivement utilisés, qui seront exploitées pour l'élaboration des comptes annuels. Ces nouvelles exigences devraient également améliorer les informations de gestion.</i></p> <p><i>La méthode suivie par la Commission pour les comptes 2011 présente le meilleur rapport coût/efficacité et a déjà été appliquée dans les comptes 2010.</i></p> <p><i>Les services de la Commission poursuivront leurs efforts en ce sens. À cet effet, les systèmes locaux sont continuellement mis à jour; par exemple, les déclarations de coûts que reçoivent la DG Agriculture et développement rural et la DG Politique régionale sont traitées dans les délais.</i></p> <p><i>Les services mettent en œuvre les règles compte tenu des instruments financiers et des paiements liés aux aides d'État (voir réponse ci-dessus).</i></p>

Observations des années antérieures	Analyse, par la Cour, des progrès accomplis	Réponse de la Commission
<p>2. Présentation d'informations concernant les recouvrements et les corrections financières</p>	<p>2. Présentation d'informations concernant les recouvrements et les corrections financières</p>	<p>2. Présentation d'informations concernant les recouvrements et les corrections financières</p>
<p>Comme la Cour l'avait déjà indiqué dans son rapport annuel 2007, la Commission avait 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 n'étaient pas encore totalement fiables, parce que la Commission ne recevait toujours pas d'informations fiables des États membres.</p> <p>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.</p> <p>Pour la première fois dans son rapport annuel 2009, la Cour avait critiqué le fait que, dans certains domaines de dépenses, la Commission ne fournit pas systématiquement des informations 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.</p>	<p>Bien que des faiblesses affectent encore la fiabilité et l'intégralité des données présentées par les États membres, notamment dans le domaine de la cohésion, certaines améliorations ont été constatées au fil des ans. Début 2011, la Commission a commencé un audit des systèmes de recouvrement mis en place par les États membres dans le domaine de la cohésion. 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 visités. C'est pourquoi les données fournies par les États membres dans le domaine de la cohésion ne sont pas présentées dans les notes aux états financiers 2011.</p> <p>Les instructions du comptable fournissent aux ordonnateurs délégués des orientations sur les données à transmettre. L'audit de la Cour a permis de constater des améliorations dans la mise en œuvre de ces orientations. Cependant, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer la qualité des données présentées.</p> <p>La Commission ne présente toujours pas d'informations permettant de rapprocher les paiements, les erreurs, les recouvrements et les corrections financières. La Cour maintient sa position selon laquelle, chaque fois que cela est possible, il convient d'effectuer ce type de rapprochement. En outre, il faut établir clairement un lien entre les montants figurant dans les rapports annuels d'activité, notamment pour déterminer le taux d'erreur résiduel, et les informations sur les recouvrements/corrections financières présentées dans les comptes.</p>	<p><i>En ce qui concerne l'agriculture, la Commission a comptabilisé les créances à recouvrer au niveau des États membres et la réduction de valeur correspondante, ainsi que les montants recouverts par les États membres dans les comptes de 2011.</i></p> <p><i>S'agissant de la cohésion, même si les données sur les recouvrements communiquées par les États membres sont plus fiables que celles de la période précédente, la Commission convient qu'elles devraient encore être améliorées. À cet égard, cette dernière a lancé au début de 2011 un audit, fondé sur une analyse des risques, portant sur les systèmes de recouvrement des États membres, sur la base des informations transmises chaque année au 31 mars, dans le but d'améliorer la communication des corrections financières nationales à la Commission et de garantir que celle-ci est exhaustive et exacte et qu'elle s'effectue en temps utile. Les premiers résultats ont été mentionnés dans les rapports annuels d'activités 2011 des directions générales chargées des actions structurelles.</i></p> <p><i>La Commission poursuivra ses efforts en vue d'améliorer encore la qualité des données présentées.</i></p> <p><i>Elle prend acte des demandes formulées par la Cour tout en soulignant qu'il est rarement possible de procéder de la sorte.</i></p> <p><i>Dans le domaine de la gestion partagée, les corrections financières ne visent pas à récupérer des montants correspondant à des dépenses irrégulières (ce qui relève de la responsabilité des États membres), mais à protéger le budget de l'Union contre de telles irrégularités. Il n'est dès lors pas correct d'établir un lien entre les taux d'erreur d'une année donnée et les corrections financières et recouvrements présentés dans les comptes annuels de la même année.</i></p>

Observations des années antérieures	Analyse, par la Cour, des progrès accomplis	Réponse de la Commission
		<p>Par ailleurs, le décalage dans le temps entre, d'une part, les corrections financières et les recouvrements effectifs et, d'autre part, les taux d'erreur empêchent un tel rapprochement. Cette dernière observation n'est pas seulement applicable à la gestion partagée, mais aussi à la gestion directe, pour laquelle l'émission d'ordres de recouvrement a lieu à l'issue de la période de subventionnement (pluriannuel) ou n'a pas lieu parce que le bénéficiaire a présenté une déclaration de coûts corrigée.</p> <p>La Commission rappelle que les dépenses sont contrôlées plusieurs années après l'année du paiement, principalement à la clôture du programme. En outre, la correction financière peut résulter de la détection d'insuffisances dans les systèmes de contrôle des États membres, auquel cas il n'y a pas de lien direct avec les paiements. En conséquence, il n'est ni possible ni pertinent de rapprocher l'exercice au cours duquel le paiement concerné est effectué et celui où la correction financière est présentée dans les notes annexes aux comptes. De plus, la prévention, la détection et la correction des erreurs et irrégularités incombent en premier lieu aux États membres dans le domaine de la gestion partagée.</p> <p>Pour ce qui est de l'agriculture, tous les montants présentés dans les différents tableaux de la note 6 peuvent être rapprochés soit avec les données disponibles au niveau de la Commission soit avec les déclarations de l'État membre.</p> <p>Concernant la politique régionale, l'établissement d'un lien entre les montants utilisés pour déterminer le taux d'erreur résiduel dans le rapport annuel d'activités et les informations présentées dans les comptes provisoires est possible pour les informations de l'année précédente et celles fournies par les États membres avant le délai réglementaire du 31 mars, qui est aussi la date-limite pour l'élaboration des comptes provisoires. La Commission a incité les États membres à communiquer les corrections dès que possible avant le 31 mars, pour éviter ce problème de calendrier.</p>

Observations des années antérieures	Analyse, par la Cour, des progrès accomplis	Réponse de la Commission
<p>S'agissant du domaine de la cohésion, des corrections d'un montant total de 2,5 milliards d'euros devaient encore être appliquées fin 2010 (c'est-à-dire «encaissées» moyennant la perception, par la Commission, d'un remboursement ou le versement par cette dernière d'un paiement sur la base d'une demande de laquelle l'État membre a déduit les dépenses inéligibles). La procédure de clôture en cours pour la période de programmation 2000-2006 expliquait le faible taux d'exécution, de 71 %. Les demandes de paiement reçues fin 2010 n'avaient pas encore été autorisées, ce qui signifiait que les corrections financières correspondantes ne pouvaient être prises en considération dans les chiffres sur la mise en œuvre relatifs à 2010.</p> <p>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. Cependant, malgré les demandes réitérées depuis 2005 par la Cour, 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.</p>	<p>Fin 2011, des corrections d'un montant de 2,5 milliards d'euros devaient encore être appliquées (taux d'exécution de 72 %). Le montant, ainsi que le taux d'exécution sont restés à un niveau similaire à celui de l'an dernier, du fait que des demandes de paiement reçues fin 2010 n'ont pas encore pu être ordonnancées.</p> <p>Les montants 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).</p>	<p><i>La clôture des programmes constitue une procédure complexe au cours de laquelle de nombreux documents présentés par l'État membre sont vérifiés et des informations complémentaires peuvent être demandées par la Commission afin d'obtenir la preuve que l'État membre a bien déduit les corrections financières décidées, notamment pour les programmes opérationnels complexes, ce qui diffère encore le calcul du solde définitif à payer. En outre, la Commission ne reconnaît l'application d'une correction financière que lorsque l'ordonnateur autorise dûment le paiement final, ce processus intervenant tout à la fin de la chaîne de vérification.</i></p> <p><i>S'agissant de la cohésion, le montant des corrections acceptées par les États membres mais restant à appliquer se rapporte aux programmes 2000-2006; il se reflète dans les demandes de paiement final transmises à la Commission mais pas encore autorisées en raison du processus de clôture au cours duquel cette dernière doit évaluer la cohérence et l'exhaustivité des informations communiquées. La Cour a recommandé à la Commission d'adopter cette approche prudente qui consiste à ne pas signaler ces corrections comme étant appliquées jusqu'à ce que les paiements finaux soient autorisés.</i></p> <p><i>Le règlement financier habilite la Commission à effectuer des contrôles ex post sur toutes les dépenses plusieurs années après qu'elles ont été effectuées. Les comptes ne devraient pas laisser entendre que, dans la perspective de vérifications ultérieures, 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.</i></p> <p><i>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.</i></p>

Observations des années antérieures	Analyse, par la Cour, des progrès accomplis	Réponse de la Commission
<p>3. Transfert des actifs du programme Galileo</p>	<p>3. Transfert des actifs du programme Galileo</p>	<p>3. Transfert des actifs du programme Galileo</p>
<p>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 n'ont pas encore été pleinement mis en œuvre. Toutes les dépenses encourues depuis 2003 ayant été considérées comme des dépenses de recherche, cela n'a eu aucune incidence sur le bilan au 31 décembre 2010. La Commission devrait toutefois veiller à ce que toutes les informations soient disponibles au moment du transfert, pour assurer valablement la préservation des actifs.</p> <p>Dans son rapport annuel 2010, la Cour attirait 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.</p>	<p>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 (au plus tôt fin 2012). Dans l'intervalle, la Commission a comptabilisé, en 2011, un montant de 219 millions d'euros en tant qu'immobilisations en cours relatives au projet Galileo. Ce montant correspond aux coûts supportés par la Commission depuis le 22 octobre 2011, date à laquelle les deux premiers satellites du système ont été lancés avec succès. Avant cette date, la Commission estimait que le projet était encore en phase de recherche et que tous les coûts encourus étaient des charges.</p> <p>L'examen de la Cour a cependant fait apparaître des insuffisances non significatives au niveau de la procédure de séparation des exercices permettant d'établir le montant des immobilisations en cours.</p> <p>Dans son rapport annuel d'activité 2011, le directeur général responsable a maintenu sa réserve et en a étendu la portée.</p>	<p><i>La Commission estime que les montants comptabilisés au bilan sont raisonnablement précis et fiables.</i></p> <p><i>Les méthodes et procédures comptables appliquées pour évaluer les actifs du programme Galileo sont pleinement conformes aux règles comptables de l'UE et aux normes IPSAS.</i></p> <p><i>L'évaluation de ces actifs a été réalisée avec l'aide d'experts comptables externes indépendants, sur la base de données fournies par l'Agence spatiale européenne (ESA). La Commission a effectué les contrôles nécessaires afin d'obtenir une assurance raisonnable quant à la fiabilité des résultats.</i></p> <p><i>La Commission va poursuivre l'audit des rapports financiers fournis par l'ESA tout en encourageant et soutenant cette dernière pour qu'elle mette en œuvre ses actions visant à améliorer encore la qualité de l'information financière transmise à la Commission. Une évaluation externe des systèmes de contrôle de l'Agence spatiale européenne, finalisée en 2012, a donné des résultats satisfaisants. Au vu des actions en cours, la Commission escompte une solution prochaine à ces problèmes, ce qui permettra de limiter cette réserve et, à terme, de la lever.</i></p>

ANNEXE 1.3

EXTRAITS DES COMPTES CONSOLIDÉS RELATIFS À L'EXERCICE 2011 ⁽¹⁾

Tableau 1 — Bilan (*)

	<i>(en millions d'euros)</i>	
	31.12.2011	31.12.2010
Actifs non courants:		
Immobilisations incorporelles	149	108
Immobilisations corporelles	5 071	4 813
Immobilisations financières:		
<i>Placements comptabilisés selon la méthode de mise en équivalence</i>	374	492
<i>Immobilisations financières: actifs disponibles à la vente</i>	2 272	2 063
Immobilisations financières: prêts à long terme	41 400	11 640
Créances non courantes	289	40
Préfinancements à long terme	44 723	44 118
	94 278	63 274
Actifs courants:		
Stocks	94	91
Placements à court terme:		
<i>Immobilisations financières: actifs disponibles à la vente</i>	3 619	2 331
Créances courantes:		
<i>Immobilisations financières: prêts à court terme</i>	102	2 170
<i>Autres créances</i>	9 477	11 331
Préfinancements à court terme	11 007	10 078
Valeurs disponibles	18 935	22 063
	43 234	48 064
Total actif	137 512	111 338
Passifs non courants		
Droits à pension et autres avantages du personnel	(34 835)	(37 172)
Provisions à long terme	(1 495)	(1 317)
Dettes financières à long terme	(41 179)	(11 445)
Autres dettes à long terme	(2 059)	(2 104)
	(79 568)	(52 038)
Passifs courants:		
Provisions à court terme	(270)	(214)
Dettes financières à court terme	(51)	(2 004)
Comptes créditeurs	(91 473)	(84 529)
	(91 794)	(86 747)
Total passif	(171 362)	(138 785)
Actif net	(33 850)	(27 447)
Réserves	3 608	3 484
Montants à appeler auprès des États membres	(37 458)	(30 931)
Actif net	(33 850)	(27 447)

(*) La présentation du bilan est identique à celle des comptes consolidés de l'Union européenne.

⁽¹⁾ Le lecteur est invité à consulter le texte complet des comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2011, qui comprennent les états financiers consolidés et les notes explicatives, ainsi que les rapports consolidés sur l'exécution du budget et les notes explicatives.

Tableau 2 — Compte de résultat économique (*)

(en millions d'euros)

	2011	2010
Produits opérationnels		
Ressources propres et contributions reçues	124 677	122 328
Autres produits opérationnels	5 376	8 188
	130 053	130 516
Dépenses opérationnelles		
Frais administratifs	(8 976)	(8 614)
Charges d'exploitation	(123 778)	(103 764)
	(132 754)	(112 378)
(Déficit)/Excédent des activités liées à l'exploitation	(2 701)	18 138
Produits financiers	1 491	1 178
Charges financières	(1 355)	(661)
Variations du passif lié aux droits à pension et aux autres avantages du personnel	1 212	(1 003)
Part du déficit net des coentreprises et des entités associées	(436)	(420)
Résultat économique de l'exercice	(1 789)	17 232

(*) La présentation du compte de résultat économique est identique à celle des comptes consolidés de l'Union européenne.

Tableau 3 — Tableau des flux de trésorerie (*)

(en millions d'euros)

	2011	2010
Résultat économique de l'exercice	(1 789)	17 232
Activités d'exploitation		
Amortissements	33	28
Dépréciations	361	358
(Augmentation)/diminution des prêts à long terme	(29 760)	(876)
(Augmentation)/diminution des préfinancements à long terme	(605)	(2 574)
(Augmentation)/diminution des créances non courantes	(249)	15
(Augmentation)/diminution des stocks	(3)	(14)
(Augmentation)/diminution des préfinancements à court terme	(929)	(642)
(Augmentation)/diminution des créances courantes	3 922	(4 543)
Augmentation/(diminution) des provisions à long terme	178	(152)
Augmentation/(diminution) des dettes financières à long terme	29 734	886
Augmentation/(diminution) des autres dettes à long terme	(45)	(74)
Augmentation/(diminution) des provisions à court terme	56	1
Augmentation/(diminution) des dettes financières à court terme	(1 953)	1 964
Augmentation/(diminution) des comptes créditeurs	6 944	(9 355)
Excédent budgétaire de l'exercice précédent comptabilisé comme produit hors trésorerie	(4 539)	(2 254)
Autres mouvements hors trésorerie	(75)	(149)
Augmentation/(diminution) du passif lié aux droits à pension et aux avantages du personnel	(2 337)	(70)
Activités d'investissement		
(Augmentation)/diminution des immobilisations corporelles et incorporelles	(693)	(374)
(Augmentation)/diminution des immobilisations financières	(91)	(176)
(Augmentation)/diminution des placements à court terme	(1 288)	(540)
Flux de trésorerie nets	(3 128)	(1 309)
Augmentation/(diminution) nette des valeurs disponibles	(3 128)	(1 309)
Valeurs disponibles en début d'exercice	22 063	23 372
Valeurs disponibles en fin d'exercice	18 935	22 063

(*) La présentation des flux de trésorerie est identique à celle des comptes consolidés de l'Union européenne.

Tableau 4 — État des variations de l'actif net (*)

(en millions d'euros)

	Réserves (A)		Montants à appeler auprès des États membres (B)		Actif net = (A) + (B)
	Réserve de juste valeur	Autres réserves	Excédent/(déficit) cumulé	Résultat économique de l'exercice	
Solde au 31 décembre 2009	69	3 254	(52 488)	6 887	(42 278)
Variations de la réserve du Fonds de garantie		273	(273)		0
Variations de la juste valeur	(130)				(130)
Autres		4	(21)		(17)
Affectation du résultat économique 2009		14	6 873	(6 887)	0
Résultat budgétaire 2009 crédité aux États membres			(2 254)		(2 254)
Résultat économique de l'exercice				17 232	17 232
Solde au 31 décembre 2010	(61)	3 545	(48 163)	17 232	(27 447)
Variations de la réserve du Fonds de garantie		165	(165)		0
Variations de la juste valeur	(47)				(47)
Autres		2	(30)		(28)
Affectation du résultat économique 2010		4	17 228	(17 232)	0
Résultat budgétaire 2010 crédité aux États membres			(4 539)		(4 539)
Résultat économique de l'exercice				(1 789)	(1 789)
Solde au 31 décembre 2011	(108)	3 716	(35 669)	(1 789)	(33 850)

(*) La présentation de l'état des variations de l'actif net est identique à celle des comptes consolidés de l'Union européenne.

Tableau 5 — Résultat de l'exécution du budget de l'UE (*)*(en millions d'euros)*

Union européenne	2011	2010
Recettes de l'exercice	130 000	127 795
Paiements sur crédits de l'exercice	(128 043)	(121 213)
Crédits de paiement reportés à l'exercice N + 1	(1 019)	(2 797)
Annulation de crédits de paiement inutilisés reportés de l'exercice N - 1	457	741
Différences de change de l'exercice	97	23
Résultat de l'exécution du budget de l'exercice (**)	1 492	4 549

(*) La présentation du résultat de l'exécution du budget de l'UE est identique à celle des comptes consolidés de l'Union européenne.

(**) Y compris les montants des pays AELE, soit (5) millions d'euros en 2011 et 9 millions d'euros en 2010.

CHAPITRE 2

Recettes

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	2.1-2.14
Caractéristiques des recettes	2.2-2.7
Étendue et approche de l'audit	2.8-2.14
Ressources propres traditionnelles	2.9-2.12
Ressources propres TVA et RNB	2.13-2.14
Régularité des opérations	2.15-2.18
Ressources propres traditionnelles	2.16
Ressources propres TVA et RNB	2.17
Autres recettes	2.18
Efficacité des systèmes	2.19-2.34
Ressources propres traditionnelles	2.20-2.22
Ressources propres TVA	2.23-2.25
Ressources propres RNB	2.26-2.28
Réserves générales et spécifiques	2.26-2.27
Vérification des inventaires RNB	2.28
Autres recettes: amendes et pénalités	2.29-2.34
Recouvrement forcé	2.29-2.31
Notation financière minimale des institutions financières émettant des garanties	2.32-2.34
Conclusions et recommandations	2.35-2.38
Conclusions	2.35-2.36
Recommandations	2.37-2.38

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 relatives aux recettes de 2011. Les ressources propres sont de loin la première source de financement des dépenses budgétaires (91 %).

Tableau 2.1 — Recettes — Informations principales pour 2011

Titre du budget	Type de recettes	Description	Recettes 2011	
			millions d'euros	%
1	Ressources propres traditionnelles (RPT)	Cotisations sucre	132	0,1
		Droits de douane	16 646	12,8
	Ressources propres TVA	Ressources TVA (taxe sur la valeur ajoutée) de l'exercice courant	14 077	10,8
	Ressources propres RNB	Ressources RNB (revenu national brut) de l'exercice courant	87 258	67,1
	Correction des déséquilibres budgétaires	Correction en faveur du Royaume-Uni	52	0,0
	Réduction de la contribution calculée en fonction du RNB	Accordée aux Pays-Bas et à la Suède	- 1	0,0
		TOTAL DES RESSOURCES PROPRES	118 164	90,9
3		Excédents, soldes et ajustements	6 370	4,9
4		Recettes provenant des personnes liées aux institutions et autres organismes de l'Union	1 207	0,9
5		Recettes provenant du fonctionnement administratif des institutions	587	0,5
6		Contributions et restitutions dans le cadre des accords et programmes de l'Union/communautaires	2 454	1,9
7		Intérêts de retard et amendes	1 183	0,9
8		Opérations d'emprunt et de prêt	1	0,0
9		Recettes diverses	34	0,0
		TOTAL DES AUTRES RECETTES	11 836	9,1
TOTAL DES RECETTES DE L'EXERCICE			130 000	100,0

Source: Comptes annuels de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2011.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Caractéristiques des recettes

2.2. Les ressources propres ⁽¹⁾ se répartissent en trois catégories: 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 RPT sont constatées et perçues par les États membres. Ceux-ci versent les trois quarts de ces montants à l'Union (16 778 millions d'euros, soit 12,9 % des recettes) 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⁾. Les principaux risques en matière de RPT concernent l'intégralité, l'exactitude et la mise à la disposition de l'Union, en temps opportun, des droits dus.

2.4. Les ressources propres TVA sont des contributions résultant de l'application d'un taux uniforme à l'assiette harmonisée de la TVA des États membres (14 077 millions d'euros, soit 10,8 % des recettes). Les ressources propres RNB résultent de l'application d'un taux uniforme au RNB des États membres (87 258 millions d'euros, soit 67,1 % des recettes). S'agissant du caractère régulier de ces ressources propres, le principal risque est que les statistiques sous-jacentes ne soient pas établies conformément aux règles de l'Union ou traitées dans le respect de celles-ci et que, par conséquent, l'ensemble des États membres versent un montant incorrect de ressources propres TVA et/ou RNB.

⁽¹⁾ 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.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.5. 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 ⁽³⁾. Par ailleurs, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède bénéficient de taux d'appel réduits pour la TVA; les Pays-Bas et la Suède bénéficient en outre de réductions brutes de leur contribution annuelle calculée en fonction du RNB au cours de la période 2007-2013 ⁽⁴⁾. Le principal risque est que la Commission commette une erreur dans ces calculs, notamment en ce qui concerne ceux, complexes, relatifs à la correction en faveur du Royaume-Uni.

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.

2.7. S'agissant des autres recettes, les principaux risques affectent notamment la gestion des amendes par la Commission et la détermination des corrections financières imposées par celle-ci concernant les dépenses agricoles et de cohésion.

Étendue et approche de l'audit

2.8. La **partie 2** de l'**annexe 1.1** du chapitre 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 composé de 55 ordres de recouvrement ⁽⁵⁾ concernant tous les types de recettes (voir **annexe 2.1**);

⁽³⁾ Article 4 de la décision 2007/436/CE. Cette réduction s'est élevée à quelque 4 milliards d'euros en 2011. Les 52 millions d'euros mentionnés au **tableau 2.1** représentent l'effet des différences de change.

⁽⁴⁾ Article 2, paragraphes 4 et 5, de la décision 2007/436/CE. La réduction d'un million d'euros de la contribution fondée sur le RNB figurant au **tableau 2.1** correspond à l'effet des différences de change.

⁽⁵⁾ On entend par ordre de recouvrement la procédure suivant laquelle l'ordonnateur enregistre un droit de la Commission afin de récupérer le montant dû.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- 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 2007) ⁽⁶⁾;
 - iii) la gestion des amendes et des pénalités par la Commission;
 - iv) les prises de position de la Commission, en particulier le rapport d'activité annuel de la direction générale du budget (DG BUDG).

Ressources propres traditionnelles

2.9. 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.

2.10. La Cour a procédé à une évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance en Allemagne, en Espagne et en France, dont les contributions aux RPT représentent conjointement plus du tiers 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 raisonnable quant à l'intégralité et à l'exactitude des montants enregistrés. Dans le cadre de son audit, la Cour a réalisé des tests des contrôles clés relatifs à l'application de taux de droit préférentiels en France, aux procédures de domiciliation en Allemagne et en Espagne ainsi qu'aux entrepôts douaniers et au traitement des coûts du fret et de l'assurance en Allemagne, en Espagne et en France.

2.11. En outre, la Cour a rapproché les sept ordres de recouvrement de RPT compris dans l'échantillon mentionné au point 2.8, lettre a), et le relevé mensuel correspondant des États membres concernés ⁽⁷⁾.

2.12. Enfin, la Cour a évalué les systèmes de contrôle et de surveillance à la Commission, y compris les contrôles effectués par celle-ci dans les États membres, la procédure de mise en non-valeur des montants irrécouvrables ainsi que la procédure de suivi des constatations antérieures de la Commission et de la Cour.

⁽⁶⁾ Voir point 2.16 du rapport annuel relatif à 2010.

⁽⁷⁾ La Belgique, l'Allemagne, l'Espagne et les Pays-Bas.

Ressources propres TVA et RNB

2.13. 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 utilisés par la Commission pour déterminer les montants à inscrire dans les comptes budgétaires définitifs. La Cour a donc examiné l'établissement du budget de l'UE et l'exactitude des contributions des États membres.

2.14. 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, ainsi que sur sa vérification des inventaires RNB dans les États membres. La Cour ne peut cependant porter de jugement sur la qualité des données TVA et RNB communiquées par les États membres à la Commission.

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

2.15. 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 que 1,8 % de celles-ci sont affectées par une erreur. Le taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour s'élève à 0,8 % ⁽⁸⁾.

2.15. Voir la réponse au point 2.18.

Ressources propres traditionnelles

2.16. La Cour estime que, globalement, les ordres de recouvrement établis par la Commission reflètent les relevés de la comptabilité A communiqués par les États membres.

Ressources propres TVA et RNB

2.17. L'audit de la Cour n'a pas révélé d'erreur affectant le calcul des contributions des États membres et leur paiement.

⁽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 0,0 % et 2,4 % [c'est-à-dire, respectivement, les limites inférieure (LIE) et supérieure (LSE) du taux d'erreur].

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Autres recettes

2.18. La Cour a constaté que l'une des six opérations testées en ce qui concerne les autres recettes était affectée par une erreur. Elle a examiné le calcul d'une correction financière imposée par la Commission à un État membre dans le domaine des dépenses agricoles (**tableau 2.1**, titre 6). Si la Cour ne remet pas en cause la méthodologie utilisée par la Commission, elle a toutefois constaté une erreur dans son application, dont la conséquence a été que la Commission a sous-estimé la perte pour le budget de l'UE. La correction financière aurait dû être de 30 millions d'euros au lieu des 21 millions calculés⁽⁹⁾.

EFFICACITÉ DES SYSTÈMES

2.19. L'**annexe 2.2** présente une synthèse des résultats de l'examen, par la Cour, des systèmes de contrôle et de surveillance. Des insuffisances ont été constatées, comme le montre ce qui suit.

Ressources propres traditionnelles

2.20. Dans les États membres visités, l'audit de la Cour (voir point 2.10) a fait apparaître des insuffisances affectant la surveillance douanière au niveau national, en ce qui concerne:

- a) l'application de taux de droit préférentiels⁽¹⁰⁾;
- b) le contrôle et l'audit ex post des procédures de domiciliation⁽¹¹⁾;

2.18. La Commission se félicite que la Cour ne mette pas en question la méthodologie qu'elle emploie pour évaluer la perte pour le budget de l'UE. Cette évaluation a eu lieu conformément à la recommandation de la Cour, qui préconise de calculer la perte plutôt que d'appliquer une correction forfaitaire.

En ce qui concerne le cas mentionné par la Cour, le taux d'erreur a été calculé par l'État membre sur la base d'une méthodologie acceptée par la Commission et des meilleures données disponibles à l'époque. L'État membre a fourni ultérieurement des informations supplémentaires et plus précises sur la population à risque, et la Commission a estimé justifié de tenir compte de ces éléments sans rouvrir, à ce stade très tardif, l'ensemble de la procédure d'apurement de conformité pour recalculer le taux d'erreur.

2.20. La Commission assurera un suivi exhaustif des constatations de la Cour, en tenant compte du fait que les contrôles douaniers des États membres devraient se fonder sur les risques.

- a) Dans le cas de deux déclarations d'importation sur cinquante, la Cour n'a trouvé, dans les dossiers examinés, aucun document attestant l'acheminement direct des marchandises vers l'UE.

Les deux cas dans lesquels manque la preuve d'un acheminement direct feront l'objet d'un suivi par la Commission afin de déterminer s'ils ont des conséquences financières.

- b) L'analyse des risques effectuée par les États membres devrait tenir dûment compte du délai de prescription, et il se peut, dans certains cas, qu'elle n'exige pas de procéder tous les trois ans à un audit des procédures de domiciliation.

⁽⁹⁾ En 2006, la Commission a constaté qu'un État membre avait utilisé des orthophotos dépassées et a calculé un taux d'erreur de 1,34 % en incluant par erreur des régions qui n'étaient pas concernées par ce problème. La Cour estime que le taux d'erreur correct était de 1,91 %, ce qui donne un écart de 9 millions d'euros.

⁽¹⁰⁾ En France.

⁽¹¹⁾ En Allemagne et en Espagne. En outre, les contrôles des procédures de domiciliation effectués par la Commission elle-même ont permis de mettre au jour des faiblesses affectant les systèmes dans 11 des 21 États membres visités en 2011.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- c) l'audit ex post du régime de l'entrepôt douanier ⁽¹²⁾;
- d) l'analyse du risque appliquée au stade de l'importation ⁽¹³⁾;
- e) le traitement des coûts du fret et de l'assurance ⁽¹⁴⁾.

Une surveillance douanière partiellement efficace au niveau national accroît le risque que les montants de RPT perçus soient incorrects.

2.21. Dans son rapport annuel relatif à 2010, la Cour a fait observer que, pour un relevé de la comptabilité A d'un État membre ⁽¹⁵⁾, il n'avait pas été possible de rapprocher le montant de RPT déclaré et les enregistrements comptables sous-jacents. Le rapport annuel d'activité de la DG BUDG pour 2011 comporte à présent une réserve en ce qui concerne la fiabilité des données comptables de cet État membre.

2.22. La Cour a observé que plusieurs des constatations dont elle-même ou la Commission ont fait état les années précédentes continuent à être formulées par ces deux institutions sans que des mesures correctrices ne soient prises par les États membres concernés [il s'agit, par exemple, des constatations présentées par la Cour dans son rapport spécial n° 1/2010 ⁽¹⁶⁾ intitulé «Les procédures douanières simplifiées applicables aux importations sont-elles contrôlées de manière efficace?»].

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- c) L'analyse des risques menée par les États membres devrait tenir dûment compte du délai de prescription, et il se peut, dans certains cas, qu'elle n'exige pas de procéder tous les trois ans à un audit du régime de l'entrepôt douanier.
- d) La Commission assurera le suivi de cette constatation avec les États membres concernés.
- e) La Commission assurera le suivi des cas individuels avec les États membres concernés afin de déterminer s'il y a des conséquences financières.

2.21. La DG Budget a émis, concernant cet État membre, cette réserve sur la fiabilité des procédures et des systèmes de dédouanement et de comptabilité ainsi que des systèmes de RPT, en se fondant sur trois contrôles consécutifs de la Commission et les constatations de la Cour.

Des mesures correctrices sont en cours. L'État membre a présenté, à la fin du mois de novembre 2011, un plan d'action qui expose les mesures correctrices qui seront prises. Ce plan contient des objectifs à court terme (2012), à moyen terme (2012-2013) et à long terme (années 2013-2014 et suivantes). La Commission procède actuellement au contrôle de la mise en œuvre de ce plan. La première étape consiste à réaliser un audit externe du système comptable.

2.22. Les constatations de la Cour et de la Commission font l'objet d'un suivi exhaustif. Le processus d'amélioration de leurs systèmes par les États membres peut être long, en particulier lorsque surviennent des désaccords ou que des changements systémiques et structurels sont nécessaires. Les services de la Commission utilisent tous les moyens à leur disposition pour faire en sorte que les États membres donnent suite de manière satisfaisante aux constatations et demandent à ces derniers, le cas échéant, de récupérer les montants de ressources propres traditionnelles non acquittés. Ils peuvent notamment engager des procédures d'infraction, en cas de non-respect flagrant de la législation douanière de l'UE. Ces dernières années, la Commission a procédé à des contrôles portant sur les procédures simplifiées, la stratégie de contrôle douanier et la procédure de domiciliation. Un rapport thématique sur la stratégie de contrôle douanier a été transmis au comité consultatif des ressources propres, en 2011, tandis que le rapport thématique sur la domiciliation sera présenté en 2012.

⁽¹²⁾ En Espagne et en France.

⁽¹³⁾ En Allemagne et en France.

⁽¹⁴⁾ En Espagne et en France.

⁽¹⁵⁾ Point 2.15: la Belgique.

⁽¹⁶⁾ Voir site web de la Cour: <http://eca.europa.eu>.

Ressources propres TVA

2.23. Une réserve constitue un dispositif permettant d'apporter des corrections aux éléments douteux qui figurent dans les relevés de TVA présentés par un État membre, et ce après le délai réglementaire de quatre ans. Le recours aux réserves fait donc partie du processus de contrôle interne. Cependant, la Commission et les États membres devraient s'employer à se prononcer sur les éléments douteux dans les meilleurs délais.

2.24. En 2011, la Commission a émis 46 réserves et en a levé 42. D'après celle-ci, l'effet net a été une baisse des ressources propres TVA de quelque 88 millions d'euros⁽¹⁷⁾. À la fin de l'exercice, 156 réserves étaient pendantes (voir **tableau 2.2**). Parmi les réserves émises par la Commission, 51 concernent des infractions à la législation relative à la TVA. Elles ne peuvent être levées qu'après la clôture de la procédure d'infraction et la détermination de l'incidence sur l'assiette de la TVA pour les exercices concernés.

2.25. La Commission poursuit ses efforts pour lever les réserves TVA en suspens depuis longtemps. La Cour les définit comme des réserves émises pour un exercice remontant à au moins dix ans, à savoir des réserves encore pendantes fin 2011 et concernant 2002 ou un exercice antérieur. À la fin de l'exercice, ces réserves étaient au nombre de 15, dont certaines remontaient à 1995, contre 16 fin 2010 (point 2.23 du rapport annuel relatif à 2010).

2.24. Les chiffres indiqués dans le rapport diffèrent légèrement de ceux que la Commission fournit dans l'annexe correspondante de ses comptes annuels. En effet, la Cour et la Commission utilisent des méthodes légèrement différentes pour dénombrer les réserves. La Cour se fonde sur la date de la notification et la Commission sur la date à laquelle sont accomplies les procédures administratives internes correspondantes.

2.25. La fréquence des consultations avec les États membres a régulièrement augmenté, tandis que le niveau de coopération entre la Commission et les États membres s'est renforcé et se renforcera encore. La proportion de réserves que la Cour définit comme étant en suspens depuis longtemps continue à diminuer et ne représente aujourd'hui que moins de 10 % du total. Même dans le cadre d'une coopération renforcée, il subsistera toujours un certain nombre de réserves pendantes à long terme, étant donné que certaines d'entre elles présentent des ramifications multiples à explorer, soulevant notamment des questions de principe, et peuvent donner lieu à plusieurs tentatives de solution. La définition, adoptée par la Cour, d'une réserve en suspens depuis longtemps risque de faire paraître démesuré le temps pris pour remédier à des réserves. Parmi les nouvelles réserves émises par la Commission en 2011, 75 % couvraient l'année 2007 et étaient de ce fait, selon la méthodologie de la Cour, presque à mi-chemin du statut «en suspens depuis longtemps».

⁽¹⁷⁾ Ce montant correspond à une augmentation de 8 millions d'euros et à une baisse de 96 millions d'euros.

Tableau 2.2 — Réserves concernant la TVA au 31 décembre 2011

État membre	Réserves pendantes au 31.12.2010	Réserves émises en 2011	Réserves levées en 2011	Réserves pendantes au 31.12.2011	Année la plus éloignée sur laquelle portent les réserves
Belgique	0	1	0	1	2007
Bulgarie	2	5	1	6	2007
République tchèque	8	9	4	13	2004
Danemark	9	2	3	8	2005
Allemagne	1	5	0	6	2003
Estonie	9	1	0	10	2004
Irlande	10	2	7	5	1998
Grèce	7	0	0	7	1999
Espagne	1	2	0	3	2003
France	6	1	0	7	2001
Italie	8	2	3	7	1995
Chypre	6	0	2	4	2004
Lettonie	6	0	1	5	2004
Lituanie	2	0	0	2	2005
Luxembourg	2	0	2	0	
Hongrie	4	0	0	4	2004
Malte	10	0	0	10	2004
Pays-Bas	8	6	5	9	2004
Autriche	6	0	0	6	2002
Pologne	6	0	1	5	2004
Portugal	14	0	9	5	2003
Roumanie	0	5	1	4	2007
Slovénie	0	0	0	0	
Slovaquie	0	0	0	0	
Finlande	8	3	1	10	1995
Suède	10	2	1	11	1995
Royaume-Uni	9	0	1	8	1998
TOTAL	152	46	42	156	

Source: Cour des comptes européenne.

Ressources propres RNB

Réserves générales et spécifiques

2.26. Fin 2011, les données RNB des États membres de l'EU-15 pour la période 2002-2007, des États membres de l'EU-10 pour la période 2004-2007, ainsi que de la Bulgarie et de la Roumanie pour 2007 faisaient l'objet de réserves générales⁽¹⁸⁾.

2.27. Début 2011, quatre réserves spécifiques PNB⁽¹⁹⁾ relatives à la période 1995-2001 étaient pendantes. La Commission en a ensuite levé deux concernant le Royaume-Uni, ce qui laissait un solde de deux réserves pendantes⁽²⁰⁾ à la fin de 2011.

Vérification des inventaires RNB

2.28. Sur la base de la vérification des inventaires RNB effectuée par Eurostat, le comité RNB a adopté les rapports d'évaluation des États membres de l'EU-25 en juillet et octobre 2011. Jusqu'à fin janvier 2012, aucune réserve générale n'a été levée et aucune réserve spécifique émise en ce qui concerne les données RNB pour la période débutant en 2002 (voir point 2.29 et point 2.41, quatrième tiret, du rapport annuel relatif à 2010).

2.26. Comme l'indique la Cour au point 2.28, la situation a changé de manière significative, en janvier 2012, date à laquelle les seules réserves générales non levées concernaient la Bulgarie et la Roumanie.

2.27. La Commission poursuit avec succès 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 une pour le Royaume-Uni, à la fin 2011), afin que ces réserves puissent être levées.

2.28. À la suite des conclusions tirées lors des deux réunions du comité RNB du second semestre de 2011, les travaux se sont poursuivis jusqu'à la fin de l'année pour cerner et définir précisément les réserves spécifiques devant remplacer les réserves générales existantes. Les procédures administratives destinées à communiquer simultanément, à chacun des vingt-cinq États membres, la confirmation officielle de la levée de la réserve générale ainsi que de l'émission de réserves spécifiques les concernant se sont achevées au début de l'année 2012.

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

⁽¹⁹⁾ Une réserve spécifique porte sur des éléments distincts du RNB (PNB jusqu'en 2001, RNB depuis lors), comme la valeur ajoutée brute d'activités sélectionnées, la dépense totale de consommation finale ou l'excédent brut d'exploitation et revenu mixte.

⁽²⁰⁾ Elles concernaient la Grèce et le Royaume-Uni et portaient sur des aspects méthodologiques ou liés à l'établissement des données RNB.

Autres recettes: amendes et pénalités

Recouvrement forcé

2.29. Les modalités d'exécution du règlement financier⁽²¹⁾ prévoient que la Commission procède au recouvrement forcé des créances, par tous les moyens à sa disposition, dès lors qu'aucun paiement provisoire n'a été effectué ni aucune garantie constituée par les débiteurs pour couvrir l'intégralité du montant à la date d'échéance. Fin 2011, quelque 2 %⁽²²⁾ des amendes pendantes n'étaient couvertes ni par un paiement provisoire ni par une garantie après la date d'échéance.

2.30. La Cour a examiné un échantillon de 14 desdites amendes et a constaté que, dans huit cas, la Commission n'avait pas utilisé tous les moyens à sa disposition pour procéder au recouvrement forcé.

2.31. Tous les cas en question concernaient, aux dires de la Commission, des débiteurs se trouvant dans des conditions financières précaires. Dans son rapport annuel d'activité relatif à 2011, la DG BUDG déclare qu'elle ne cherchera pas à procéder à un recouvrement forcé si elle estime que les intérêts financiers de l'Union sont mieux protégés par la négociation d'un plan de paiement. La Commission propose de modifier les modalités d'exécution du règlement financier de manière à autoriser ce moyen d'action «dans des circonstances exceptionnelles».

2.29. *Procéder à tout prix au recouvrement forcé pourrait avoir des conséquences irréparables et faire disparaître ou pousser à la faillite les sociétés frappées d'amendes. La Commission cherche à préserver le montant de ses amendes en négociant avec ces sociétés, afin d'obtenir des versements d'acomptes réguliers ou par des dépôts de garanties.*

C'est grâce à ces négociations qu'une partie des amendes non acquittées (intérêts de retard compris), infligées à des entreprises se trouvant dans une situation financière précaire, peut être perçue ou garantie, et qu'un plan de paiement couvert par une garantie financière peut être accepté dans le cadre des règles actuelles (voir le point 2.32). Certaines amendes ne peuvent toutefois être recouvrées, parce qu'elles sont infligées à des entreprises en faillite, en situation financière précaire ou établies en dehors de l'Union.

2.30. *En ce qui concerne les huit cas mentionnés par la Cour, la Commission estime que les amendes concernent soit des cas où les demandes relatives à des mesures provisoires ou à une absence de capacité contributive (en vertu du point 35 des lignes directrices de 2006 pour le calcul des amendes) étaient pendantes, soit des cas où le recouvrement aurait provoqué l'insolvabilité immédiate de la société concernée, ce qui aurait fait perdre le montant de l'amende à la Commission, puisque celle-ci n'est pas un créancier privilégié.*

Ces exemples montrent que la Commission veille toujours, dans le cas de débiteurs se trouvant dans une situation financière précaire, à préserver le montant de ses amendes en négociant avec les sociétés afin de garantir la perception de l'amende.

⁽²¹⁾ Articles 84, 85 et 85 bis 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).

⁽²²⁾ Environ 240 millions sur 13 milliards d'euros.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Notation financière minimale des institutions financières émettant des garanties

2.32. Conformément aux dispositions de l'article 28 bis du règlement financier⁽²³⁾, la préservation des actifs est un objectif de gestion de la Commission. Afin d'assurer la préservation des garanties couvrant les amendes, la Commission fixe des exigences minimales en matière de notation financière pour les institutions financières qui émettent les garanties. La Cour a relevé des cas dans lesquels ces exigences n'ont pas été respectées.

2.33. Le 13 mai 2011, la Commission a assoupli les conditions concernant ces garanties afin de prendre en considération la détérioration des conditions du marché. La Cour a relevé des exemples où même ces conditions actualisées n'étaient pas respectées.

2.34. Vu l'état actuel du secteur bancaire, la Commission précise, dans le rapport annuel d'activité de la DG BUDG, qu'elle procède actuellement à une révision de sa politique de gestion des risques.

2.32-2.35. La Commission considère que, dans un nombre très limité de cas, il a été impossible d'obtenir des garanties respectant les exigences définies, compte tenu du contexte de dégradation financière.

2.33-2.34. Au vu de l'état actuel du secteur financier européen, il est inévitable que la Commission réexamine régulièrement sa politique de gestion du risque concernant les garanties couvrant des amendes en suspens. La plupart des grandes banques ont en effet été privées de leur notation acceptable par les trois principales agences de notation et, dans la grande majorité des États membres, il est impossible de trouver une banque bénéficiant d'une telle notation, de sorte qu'il est très difficile pour une petite ou une moyenne entreprise, par exemple, d'obtenir une garantie de ce type. En raison des conditions du marché, la Commission a été obligée de réviser, le 13 mai 2011, les exigences concernant les garanties.

Dans les exemples cités par la Cour, les garanties en cause respectaient les règles applicables en matière de risque, lorsqu'elles avaient été acceptées par la Commission. Les notes des garants ont été dégradées, ce qui, compte tenu de la diminution sur le marché du nombre de banques remplissant encore les critères, a une nouvelle fois conduit la Commission, en juin 2012, à revoir sa politique de gestion du risque pour les garanties bancaires. Tout en tenant compte de l'évolution des marchés financiers, la nouvelle décision permet également un degré suffisant de diversification de l'exposition globale de la Commission à l'égard des différents garants.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**Conclusions**

2.35. Sur la base de ses travaux d'audit⁽²⁴⁾, la Cour estime, en conclusion, que, pour l'exercice clos le 31 décembre 2011,

- a) les déclarations et les paiements des États membres relatifs aux RPT,

⁽²³⁾ 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).

⁽²⁴⁾ Pour les raisons mentionnées aux points 2.13 et 2.14, 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

- b) le calcul, par la Commission, des contributions des États membres sur la base des données TVA et RNB communiquées par ceux-ci,
 - c) le calcul de la correction en faveur du Royaume-Uni,
 - d) les autres recettes
- sont exempts d'erreur significative.

2.36. Dans le cadre de ses travaux d'audit, la Cour a constaté que les systèmes de contrôle et de surveillance examinés pour les recettes sont efficaces. Toutefois, la Cour attire l'attention sur les points mentionnés ci-après:

- a) les audits de la Cour ont fait apparaître des déficiences dans la surveillance douanière au niveau national (point 2.20). 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 en ce qui concerne les ressources propres TVA (point 2.25);
- c) fin 2011, la Commission n'avait toujours pas levé de réserves générales ni émis de réserves spécifiques RNB concernant les États membres de l'EU-25 pour la période débutant en 2002 (point 2.28);
- d) fin 2011, la Commission n'avait pas encore levé les deux dernières réserves spécifiques PNB concernant la période 1995-2001 (point 2.27);
- e) la Cour prend acte des raisons de ne pas procéder systématiquement à un recouvrement forcé (point 2.31). La Commission propose de modifier les modalités d'exécution du règlement financier de manière à autoriser ce moyen d'action «dans des circonstances exceptionnelles»;

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.36.

- a) *La Commission assurera le suivi des constatations de la Cour avec les États membres concernés.*
- b) *Le nombre et la proportion de réserves que la Cour définit comme étant en suspens depuis longtemps continue à diminuer et représente aujourd'hui moins de 10 % du total. Il subsistera toujours un certain nombre de réserves pendantes à long terme, étant donné que certaines d'entre elles présentent des ramifications multiples que les États membres se doivent d'explorer et qu'il leur appartient de résoudre.*

La fréquence des consultations avec les États membres a régulièrement augmenté, tandis que le niveau de coopération entre la Commission et les États membres s'est renforcé et se renforcera encore.
- c) *Les procédures administratives destinées à communiquer simultanément à chacun des vingt-cinq États membres la confirmation officielle de la levée des réserves générales ainsi que de l'émission de réserves spécifiques les concernant se sont achevées au début de l'année 2012.*
- d) *La Commission poursuit avec succès 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 une pour le Royaume-Uni, à la fin 2011), de sorte que ces réserves puissent être levées.*
- e) *La Commission cherche toujours à obtenir la meilleure couverture possible d'une amende contestée (au moyen d'un paiement provisoire ou d'une garantie), mais, dans certains cas, lorsque l'entreprise concernée se trouve dans une situation financière précaire, les négociations relatives aux modalités de la couverture peuvent être longues et faire intervenir d'autres parties intéressées (actionnaires, sociétés mères ou banques). Une nouvelle règle permettant, dans des cas exceptionnels, un report de paiement sans garantie rendra possible la perception partielle d'une amende, même si l'entreprise n'est pas en mesure d'obtenir une garantie bancaire.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

f) par ailleurs, la Commission procède actuellement à une révision de sa politique de gestion des risques en ce qui concerne la fiabilité des garanties couvrant les amendes et les pénalités en suspens, afin de prendre en considération la situation du secteur bancaire (point 2.34).

Recommandations

2.37. L'*annexe 2.3* 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). Les points suivants méritent d'être soulignés:

a) dans ses précédents rapports annuels (par exemple au point 4.14 du rapport annuel relatif à 2008 et au point 2.20 du rapport annuel relatif à 2009), la Cour a indiqué qu'elle continuait à relever des problèmes concernant l'utilisation de la comptabilité B. En 2011, la Commission rencontrait encore de tels problèmes dans le cadre de ses contrôles;

b) s'agissant des ressources propres RNB, la Cour a recommandé (par exemple au point 2.38 du rapport annuel relatif à 2009) que la Commission i) fasse clairement état de la portée de l'opinion qu'elle donne dans ses rapports d'évaluation sur les données RNB des États membres et ii) tienne compte de son évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance des instituts nationaux de statistique (INS) concernant l'établissement des comptes nationaux. La Commission n'a pas donné suite à ces recommandations dans son évaluation des données RNB des États membres de l'EU-25 (voir point 2.28).

f) La politique de gestion des risques a été révisée et adaptée pour tenir compte de la situation économique et financière actuelle, tout en veillant à ce que le niveau de sécurité des actifs financiers soit maintenu au niveau le plus élevé possible. Les notations de crédit fournissent une indication utile à l'évaluation du risque mais ne constituent pas un critère exclusif, puisque d'autres paramètres sont examinés pour prendre des décisions en matière de risque.

2.37.

a) La Commission examine la comptabilité B chaque année, lors de ses contrôles. La comptabilité B, dans laquelle sont inscrites les dettes qui ne sont pas garanties et/ou qui sont contestées, contient, par ce fait même, des matières qui peuvent se révéler problématiques, ce qui a justifié cet examen annuel par les services de la Commission. Il convient cependant de relever que la comptabilité B est désormais informatisée dans la plupart des États membres et que le nombre de montants indûment inscrits dans cette comptabilité est en baisse. La plupart des constatations faites par la Commission se rapportent à la responsabilité financière de l'État membre, par exemple lorsqu'un montant ne peut pas être recouvré (et qu'il est mis en non-valeur) ou lorsqu'une dette est annulée en raison d'une erreur administrative. En pareils cas, la gestion de la comptabilité B, en tant que telle, n'est pas en cause.

b) 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.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.38. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2011, la Cour formule les recommandations ci-après.

- **Recommandation n° 1:** la Commission devrait encourager les États membres à renforcer la surveillance douanière afin de maximiser le montant des RPT perçues.
- **Recommandation n° 2:** la Commission devrait poursuivre ses efforts pour faire en sorte que la comptabilité B soit correctement utilisée et que les systèmes comptables permettent de garantir que la comptabilité A des États membres soit, de manière démontrable, exhaustive et correcte.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.38.

La Commission continuera à vérifier que les États membres ont mis en place des cadres de contrôle appropriés pour protéger les intérêts financiers de l'UE dans le domaine des ressources propres traditionnelles.

La Commission continuera de vérifier que la comptabilité B est correctement utilisée et que les systèmes comptables permettent aux États membres de disposer d'une comptabilité A complète et correcte.

ANNEXE 2.1

RÉSULTATS DES TESTS DES OPÉRATIONS POUR LES RECETTES

2011				2010	2009	2008
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):	7	42	6	55	55	62	60
Ordres de recouvrement	7	42	6	55	55	62	60

RÉSULTATS DES TESTS ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Proportion (nombre) d'opérations testées considérées comme:

Exemptes d'erreur	100 %	(7)	100 %	(42)	83 %	(5)	98 %	(54)	100 %	95 %	100 %
Affectées par une ou plusieurs erreurs	0 %	(0)	0 %	(0)	17 %	(1)	2 %	(1)	0 %	5 %	0 %

ESTIMATION DE L'INCIDENCE DES ERREURS QUANTIFIABLES

Taux d'erreur le plus probable	0,8 %
Limite supérieure du taux d'erreur (LSE)	2,4 %
Limite inférieure du taux d'erreur (LIE)	0,0 %

⁽¹⁾ 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.

⁽²⁾ Les nombres entre parenthèses représentent les nombres réels d'opérations.

ANNEXE 2.2

RÉSULTATS DE L'EXAMEN DES SYSTÈMES POUR LES RECETTES

Évaluation des systèmes examinés

Systèmes concernés	Contrôles réalisés par la Commission dans les États membres	Calculs/contrôles sur pièces et gestion des recettes assurés par la Commission	Gestion des réserves assurée par la Commission	Contrôles internes clés dans les États membres audités	Évaluation globale
RPT	Efficaces	Efficaces	s.o.	Partiellement efficaces	Efficaces
TVA/RNB	Efficaces	Efficaces	Efficaces	s.o.	Efficaces
Correction en faveur du Royaume-Uni	s.o.	Efficaces	s.o.	s.o.	Efficaces
Amendes et pénalités	s.o.	Efficaces	s.o.	s.o.	Efficaces

ANNEXE 2.3

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LES RECETTES

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés	Réponse de la Commission
2009	<p>S'agissant des ressources propres RNB, la Cour a recommandé à la Commission (point 2.38 du rapport annuel 2009) de:</p> <p>i) faire clairement état de la portée de l'opinion qu'elle donne dans ses rapports d'évaluation sur les données RNB des États membres;</p> <p>ii) tenir compte de son évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance des instituts nationaux de statistique (INS) concernant l'établissement des comptes nationaux.</p>	<p>i) dans ses rapports sur les États membres de l'EU-25, la Commission a évalué la qualité des données RNB et leur conformité avec le SEC 95, sans clarifier la portée et les objectifs des travaux de vérification d'Eurostat éayant la conclusion générale;</p> <p>ii) Eurostat n'ayant toujours pas adopté, en 2011, de lignes directrices définissant les meilleures pratiques concernant le fonctionnement des systèmes de contrôle et de surveillance pour l'établissement des comptes nationaux, la Cour estime que l'évaluation de ces systèmes n'a pu être réalisée de manière appropriée dans le cadre de l'évaluation finale des données RNB des États membres de l'EU-25.</p>	<p><i>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.</i></p>
2009 et 2008	<p>La Cour a fréquemment fait état d'une utilisation incorrecte de la comptabilité B (par exemple au point 2.20 du rapport annuel 2009 et au point 4.14 du rapport annuel 2008).</p>	<p>La Commission examine la comptabilité B chaque année et constate encore que son utilisation est incorrecte.</p>	<p><i>La Commission continuera de vérifier que la comptabilité B est correctement utilisée et que les systèmes comptables permettent aux États membres de disposer d'une comptabilité A complète et correcte.</i></p>

CHAPITRE 3

Agriculture: soutien du marché et aides directes

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	3.1-3.9
Caractéristiques du domaine politique	3.2-3.8
Étendue et approche de l'audit	3.9
Régularité des opérations	3.10-3.13
Conditionnalité	3.13
Efficacité des systèmes	3.14-3.41
Systèmes des États membres relatifs à la régularité des opérations	3.14-3.24
Procédures administratives et de contrôle visant à garantir l'exactitude des paiements, ainsi que la qualité des bases de données correspondantes	3.18-3.22
Systèmes de contrôle fondés sur des contrôles physiques sur place	3.23
Procédures destinées à assurer le recouvrement de l'indu	3.24
Système de surveillance et prise de position de la Commission	3.25-3.41
Évaluation du bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle effectuée par la Commission	3.27-3.39
Prise de position de la DG Agriculture et développement rural (DG AGRI) — Rapport annuel d'activité	3.40-3.41
Conclusions et recommandations	3.42-3.45
Conclusions	3.42-3.43
Recommandations	3.44-3.45

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

3.1. Le présent chapitre est consacré à l'appréciation spécifique de la Cour concernant le groupe de politiques Agriculture: soutien du marché et aides directes, qui relève du domaine politique 05 — Agriculture et développement rural. Le **tableau 3.1** présente les principales informations concernant les activités couvertes et les dépenses de l'exercice 2011.

3.1. Les dépenses administratives reprises au **tableau 3.1** couvrent aussi des activités hors FEAGA. Le FEAGA finance une ligne budgétaire (05 01 04 01) à hauteur de 7,7 millions d'euros en 2011 sur une dépense administrative totale de 133,7 millions d'euros (chapitre 05 01).

Tableau 3.1 — Agriculture: soutien du marché et aides directes — Informations principales pour 2011

(en millions d'euros)

Titre du budget	Domaine politique	Description	Paiements	Mode de gestion
05	Dépenses agricoles financées par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)	Dépenses administratives ⁽¹⁾	134	Gestion centralisée directe
		Interventions sur les marchés agricoles	3 533	Gestion partagée ⁽²⁾
		Aides directes	40 178	Gestion partagée
		Divers	98	Gestion centralisée directe/partagée
			43 943	
		Montant total des dépenses administratives ⁽³⁾	134	
		Montant total des dépenses opérationnelles	43 809	
		dont: — avances	8	
		— paiements intermédiaires/finals	43 801	
		Montant total des paiements de l'exercice	43 943	
		Montant total des engagements de l'exercice	43 950	

⁽¹⁾ Montant total des dépenses administratives du titre 05.

⁽²⁾ Dont 1,5 million d'euros relevant de la gestion centralisée (ligne budgétaire 05 02 20 02).

⁽³⁾ L'audit des dépenses administratives est présenté au chapitre 9.

Source: Comptes annuels de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2011.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Caractéristiques du domaine politique

3.2. Selon le traité, la politique agricole commune (PAC) 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 PAC par le budget de l'UE s'effectue par l'intermédiaire de deux fonds ⁽²⁾: le Fonds européen agricole de garantie (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 (Feader), pour le cofinancement de programmes de développement rural. Le présent chapitre porte sur les dépenses du FEAGA. Les dépenses relatives au développement rural sont présentées au chapitre 4.

3.4. Les principales mesures financées par le FEAGA 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'agriculteur. En 2011, ce régime a représenté des dépenses d'un montant de 31 082 millions d'euros (77 % des aides directes),
- le régime de paiement unique à la surface (RPUS) (*aide directe*). Ce régime repose sur le paiement de montants uniformes par hectare éligible de terres agricoles et est actuellement appliqué dans dix des États membres ⁽⁵⁾ qui ont adhéré à l'UE en 2004 ou en 2007. En 2011, le RPUS a représenté des dépenses s'élevant à 5 084 millions d'euros (13 % des aides directes),
- d'autres régimes d'*aide directe* liés à des types spécifiques de production agricole (par exemple, les vaches allaitantes, le coton, etc.). En 2011, les dépenses relatives à ces régimes se sont élevées à 4 012 millions d'euros (10 % des aides directes),
- les *interventions sur les marchés agricoles*. Elles englobent par exemple le stockage d'intervention, les restitutions à l'exportation, les programmes alimentaires ainsi que les aides spécifiques au secteur viticole et à celui des fruits et légumes (pour un montant total de 3 533 millions d'euros en 2011).

⁽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 agriculteur ont été calculés par les autorités nationales suivant l'un des modèles prévus par la législation de l'UE.

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

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.5. Dans le cadre de tous les régimes d'aide directe relevant du FEAGA ⁽⁶⁾, les bénéficiaires de l'aide de l'UE sont juridiquement tenus de respecter une série d'exigences en matière de conditionnalité. Elles concernent la protection de l'environnement, la santé publique, animale et végétale, le bien-être des animaux (exigences réglementaires en matière de gestion, ERMG), ainsi que le maintien des terres agricoles dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) ⁽⁷⁾. Si les agriculteurs ne remplissent pas leurs obligations à cet égard, le montant des aides qui leur sont versées est réduit ⁽⁸⁾.

3.6. Les dépenses de la PAC font l'objet d'une gestion partagée assurée par la Commission et par les États membres. Elles sont acheminées par le truchement de 81 organismes payeurs nationaux ou régionaux. 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'éligibilité des demandes d'aide. Le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) est le principal dispositif de gestion et de contrôle destiné à garantir la régularité des opérations d'aide directe relevant du FEAGA. Les comptes et les dossiers de paiement des organismes payeurs sont examinés par un auditeur indépendant (organisme de certification) qui rend compte à la Commission au moyen de certificats et de rapports annuels.

3.7. 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.

3.8. Concernant les aides directes, le principal risque en matière de régularité est celui de verser indûment des aides à la surface (terres inéligibles, versement d'aides à plusieurs bénéficiaires pour la même parcelle de terrain) ou des primes à l'animal (versement de primes pour un plus grand nombre de têtes de bétail que n'en possède le demandeur). S'agissant des interventions sur les marchés agricoles, les principaux risques en matière de régularité concernent l'octroi d'aide pour des coûts inéligibles ou surévalués.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.5. *En cas de non-respect de ces exigences, la législation de l'UE prévoit l'application d'une amende sur le montant total des paiements directs effectués au titre des demandes introduites par l'agriculteur au cours de l'année civile de la constatation, lorsque ce non-respect résulte d'un acte ou d'une omission directement attribuable à l'agriculteur et n'est pas de nature mineure.*

3.6. *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.*

⁽⁶⁾ Articles 4 à 6 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil (JO L 30 du 31.1.2009, p. 16).

⁽⁷⁾ 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 ERMG visées à l'annexe II de ce règlement ne sont obligatoires que dans l'EU-15. S'agissant de l'EU-10, les ERMG 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.

⁽⁸⁾ Conformément aux articles 70 et 71 du règlement (CE) n° 1122/2009 de la Commission (JO L 316 du 2.12.2009, p. 65), le niveau de réduction pour non-respect des ERMG 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.

Étendue et approche de l'audit

3.9. La **partie 2** de l'**annexe 1.1** du chapitre 1 décrit l'approche et la méthodologie d'audit générales de la Cour. S'agissant de l'audit relatif au groupe de politiques Agriculture: soutien du marché et aides directes, il convient de noter en particulier les points suivants:

- l'audit a comporté l'examen d'un échantillon de 180 paiements intermédiaires et finals,
- pour ce qui est de la conditionnalité, la Cour a centré ses tests sur une sélection d'obligations en matière de BCAE ⁽⁹⁾ et d'ERMG ⁽¹⁰⁾. La Cour a traité comme des erreurs les cas de non-respect des obligations liées à la conditionnalité ⁽¹¹⁾. Ces erreurs ont été prises en considération dans le calcul du taux global d'erreur lorsqu'il peut être établi que celles-ci existaient dès l'année où l'agriculteur a présenté la demande d'aide ⁽¹²⁾. Cela représente un changement par rapport aux années précédentes, où le non-respect des obligations liées à la conditionnalité n'était pas pris en considération dans le calcul du taux d'erreur,
- les réductions et les exclusions [appliquées en cas de surdéclaration de surface ou de nombre d'animaux par les bénéficiaires d'aides de l'UE ⁽¹³⁾] ne sont pas prises en considération dans le calcul du taux d'erreur effectué par la Cour,

3.9.

- *La plupart des critères de conditionnalité, comme les ERMG, doivent être respectés par tous les citoyens de l'UE, qu'ils soient ou non des agriculteurs bénéficiant d'aides de l'UE au titre de la PAC. Le respect des critères de conditionnalité ne constitue pas un critère d'éligibilité, et, par conséquent, les contrôles de ces critères ne concernent pas la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Les agriculteurs qui ne les respectent pas ont le droit de recevoir leurs paiements, mais ils sont sanctionnés sur la base de la gravité, de l'étendue, de la persistance et de la répétition du manquement constaté, ainsi que du degré de négligence ou d'intention de l'agriculteur concerné. C'est ainsi que les paiements peuvent être effectués avant que les contrôles liés à la conditionnalité ne soient terminés et que les amendes ne sont pas appliquées aux paiements versés pour l'année civile où l'agriculteur a enfreint les critères, mais aux paiements versés pour l'année civile où les autorités nationales ont constaté son manquement. Pour toutes ces raisons, la Commission elle-même ne prend pas en compte les manquements aux obligations liées à la conditionnalité lorsqu'elle calcule le taux d'erreur pour son rapport d'activité annuel.*

⁽⁹⁾ Prévention de l'empiètement de végétation indésirable, maintien des terrasses, entretien des oliveraies, respect de la densité minimale du bétail ou des obligations en matière de fauchage.

⁽¹⁰⁾ ERMG n° 4 relative à la directive «nitrates».

⁽¹¹⁾ Les obligations en matière de conditionnalité sont des exigences légales fondamentales que tous les bénéficiaires de paiements directs doivent respecter; elles constituent les conditions de base et, dans bien des cas, les seules conditions à remplir pour avoir droit au versement du montant intégral des paiements directs. C'est pourquoi la Cour a décidé de traiter comme des erreurs les cas de non-respect de ces exigences.

⁽¹²⁾ L'erreur associée à chaque infraction est quantifiée sur la base du système national de réduction des paiements.

⁽¹³⁾ Le règlement (CE) n° 1122/2009 dispose que, si la différence constatée entre la surface déclarée et la surface déterminée dépasse 3 % ou deux hectares, le montant de l'aide est calculé sur la base de la surface déterminée, après déduction du double de la surface déclarée irrégulièrement. Si l'écart dépasse 20 %, aucune aide n'est accordée pour le groupe de cultures concerné. Les primes à l'animal sont soumises à des dispositions similaires.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- l'évaluation des systèmes a porté sur le SIGC dans cinq organismes payeurs d'États membres qui appliquent le RPU — Autriche, Danemark, Finlande, Italie (Lombardie) et Espagne (Galice) — ainsi que dans un organisme payeur d'un État membre qui applique le RPUS (Hongrie),

- la Cour a examiné l'application (au niveau national) des normes en matière de conditionnalité, ainsi que les systèmes de contrôle mis en place par les États membres. Les résultats de cet examen sont présentés au chapitre 4 (voir points 4.30 à 4.32); cependant, ils valent également pour le présent chapitre,

- la Cour a analysé les travaux effectués par les organismes de certification de Roumanie et de Bulgarie dans le cadre de la nouvelle procédure de renforcement de l'assurance ⁽¹⁴⁾,

- l'examen des prises de position de la Commission a porté sur le rapport annuel d'activité de la direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI) concernant les questions liées au FEAGA,

- dans le contexte de la procédure d'apurement des comptes de la Commission, la Cour a examiné 17 des certificats et des rapports établis par les organismes de certification pour le FEAGA, concernant 17 organismes payeurs. Les résultats de cet examen figurent au chapitre 4 (voir point 4.36).

⁽¹⁴⁾ Voir points 3.34 et 3.35.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

3.10. 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 39 % d'entre elles étaient affectées par une erreur. Le taux d'erreur le plus probable (EPP) estimé par la Cour s'élève à 2,9 % ⁽¹⁵⁾.

3.11. Sur les 70 opérations affectées par une erreur, 60 (86 %) étaient entachées d'erreurs quantifiables, concernant la précision pour 45 (75 %) d'entre elles, l'éligibilité pour 14 (23 %) d'entre elles et la réalité des opérations pour une (2 %) d'entre elles.

3.12. L'exemple 3.1 illustre des erreurs quantifiables et l'exemple 3.2, une erreur non quantifiable détectées par la Cour. S'agissant de la précision, l'erreur la plus fréquente concerne la surdéclaration des surfaces, surdéclaration inférieure à 5 % de la surface dans la plupart des demandes. Les erreurs concernant la précision les plus substantielles se rapportent à des cas où l'éligibilité des pâturages permanents a été mal évaluée et mal enregistrée dans le système d'identification des parcelles agricoles (SIPA) (voir point 3.20).

3.10. Le taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour pour l'exercice 2011, bien que légèrement supérieur à celui de l'exercice antérieur, reste dans la marge normale de variation statistique entre deux exercices et ne témoigne pas d'une détérioration de la qualité globale de la gestion et du contrôle des dépenses par les États membres. Cela est confirmé, selon la Commission, par le fait qu'un des cas considéré par la Cour comme une erreur à 100 % était d'une nature exceptionnelle et n'implique pas une faiblesse inhérente au système. La Commission estime que, pris ensemble, les taux d'erreurs déterminés par la Cour sur les derniers exercices permettent d'affirmer, de manière fiable, que le taux d'erreur le plus probable pour le FEAGA est relativement proche du seuil d'importance relative de 2 %.

Les faibles taux d'erreur mentionnés dans les statistiques de contrôle que la Commission a reçu des États membres, et qui ont pour la plupart été vérifiés et validés par les organismes de certification, confirment eux aussi que les dépenses du FEAGA sur l'exercice 2011 ont été globalement bien gérées.

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

Voir aussi la réponse commune aux points 3.11 et 3.12.

3.11 et 3.12. La Commission observe que la plupart des erreurs quantifiables sont relativement mineures en termes financiers, et concernent principalement de petits écarts dans le remesurage de parcelles effectué par la Cour (voir point 3.12); 42 des erreurs relevées par la Cour concernent en fait de très faibles écarts dans le remesurage de parcelles (24 erreurs inférieures à 2 %).

⁽¹⁵⁾ 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 1,1 % et 4,7 % [c'est-à-dire, respectivement, les limites inférieure (LIE) et supérieure (LSE) du taux d'erreur].

OBSERVATIONS DE LA COUR

Exemple 3.1**Surdéclaration de surfaces (exemple d'erreur concernant la précision)**

Dans un État membre, les parcelles de référence classées comme pâturages permanents sont considérées comme intégralement éligibles, même si elles sont en grande partie couvertes par des rochers ou par des buissons denses qui rendent la surface correspondante inéligible. La Cour a constaté des surdéclarations de 28 % et 36 %, respectivement, affectant deux opérations réalisées dans cet État membre.

Infraction aux règles de passation des marchés publics (exemple d'erreur concernant l'éligibilité)

Une action de promotion visant à encourager la consommation de lait a été attribuée à un opérateur du marché national sans que l'appel d'offres correspondant ait été publié à l'échelle de l'UE comme l'exigent la législation nationale et celle de l'Union. L'accès à ce marché a donc été restreint, au détriment des opérateurs potentiels des autres États membres, ce qui constitue un manquement grave aux règles applicables en matière de passation de marchés publics et rend irrégulier le versement de l'aide.

Demande d'aide pour des animaux inexistantes (exemple d'erreur concernant la réalité des opérations)

Un agriculteur a reçu une prime spéciale pour 150 ovins. La Cour a toutefois découvert que le bénéficiaire n'en possédait aucun. Le paiement correspondant était donc irrégulier.

Exemple 3.2 — Erreur non quantifiable

Dans un État membre, la valeur totale des droits octroyés et enregistrés dans la base de données du SIGC dépassait le plafond fixé par la législation de l'UE ⁽¹⁶⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Exemple 3.1**Surdéclaration de surfaces (exemple d'erreur concernant la précision)**

La Commission est consciente des problèmes liés à l'éligibilité des surfaces classées en pâturage dans cet État membre. Les autorités nationales, qui avaient été invitées à prendre des mesures sur ce point, ont présenté en novembre 2010 un plan d'amélioration du SIPA qui inclut notamment des mesures pour l'application concrète d'un coefficient d'éligibilité aux parcelles classées en pâturage et pour garantir une actualisation systématique du SIPA sur la base des résultats des contrôles sur place. La Commission continuera de suivre la mise en œuvre de ce plan par les autorités nationales.

Infraction aux règles de passation des marchés publics (exemple d'erreur concernant l'éligibilité)

La Commission observe que l'État membre concerné ne partage pas l'avis de la Cour. Elle appréciera s'il y a lieu de poursuivre l'affaire et de quelle façon, si nécessaire dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité, en tenant compte aussi du principe de proportionnalité.

Demande d'aide pour des animaux inexistantes (exemple d'erreur concernant la réalité des opérations)

Les autorités nationales procèdent actuellement à la récupération des paiements indûment versés, qui sera suivie de près par la Commission. De plus, une procédure d'apurement sera lancée afin de vérifier la conformité du système de gestion et de contrôle des États membres.

Exemple 3.2 — Exemple d'erreur non quantifiable

La Commission note que les États membres ont réduit leurs paiements aux agriculteurs et ont de la sorte respecté le plafond fixé par le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil pour le total des aides directes.

La Commission appréciera les informations fournies par la Cour et décidera d'un éventuel suivi sur cette base.

⁽¹⁶⁾ Le dépassement était supérieur à 280 millions d'euros, mais, en l'absence d'informations pertinentes concernant la base d'octroi des droits, la Cour n'a pas pu quantifier l'incidence de cette erreur sur le budget de l'UE.

Conditionnalité

3.13. Sur la base de son examen d'une sélection d'obligations en matière de conditionnalité (voir point 3.9, deuxième tiret), la Cour a constaté que des infractions affectaient 22 ⁽¹⁷⁾ des 155 paiements subordonnés au respect d'obligations de ce type ⁽¹⁸⁾. Les erreurs détectées représentent environ 0,2 % du taux d'erreur global indiqué au point 3.10.

EFFICACITÉ DES SYSTÈMES

Systèmes des États membres relatifs à la régularité des opérations

3.14. L'*annexe 3.2* présente une synthèse des résultats de l'examen, par la Cour, du SIGC ⁽¹⁹⁾. La Cour a observé que les systèmes relatifs au SIGC étaient partiellement efficaces dans les six organismes payeurs audités.

3.15. Les audits menés par la Cour montrent que l'efficacité du SIGC dans les organismes payeurs audités pâtit de l'inexactitude de certaines données enregistrées dans les bases de données ainsi que d'erreurs commises par les organismes payeurs lors du traitement administratif des demandes. De plus, certaines déficiences graves des systèmes, signalées dans les rapports annuels précédents, subsistent (voir points 3.19 à 3.22).

3.13. Voir la réponse au point 3.9.

3.14 et 3.15. La Commission estime que le SIGC, qui couvre 91 % des dépenses totales du FEAGA, est globalement un système de contrôle qui limite efficacement 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 réalisés ces dernières années dans tous les États membres et par le faible taux d'erreur qui ressort des statistiques de contrôle qu'elle reçoit des États membres. Ces statistiques sont vérifiées et validées par les organismes de certification et font apparaître un niveau de paiements indus inférieur au seuil d'importance relative de 2 %.

Les autres types de défaillances sont en règle générale plus mineures. Nombre d'entre elles ont un champ plutôt restreint, par exemple certaines catégories de pâturages alpins en Autriche, et ne menacent pas sérieusement l'efficacité du SIGC. Toutes ces déficiences sont suivies dans le cadre de procédures d'apurement de conformité qui assurent une couverture adéquate du risque pour le budget de l'UE.

Eu égard au caractère mineur des déficiences relevées par la Cour en Autriche, la Commission considère que le système de surveillance et de contrôle autrichien est efficace.

⁽¹⁷⁾ Quatorze des 22 cas concernaient le paiement audité, tandis que les huit cas restants n'affectent que des paiements futurs.

⁽¹⁸⁾ Les infractions les plus fréquentes concernant la conditionnalité se rapportent à l'insuffisance, voire à l'absence totale, de la capacité de stockage de nitrates d'origine animale, au dépassement de la quantité maximale autorisée de nitrates par hectare et à l'absence de dossiers sur le bilan des éléments nutritifs.

⁽¹⁹⁾ Ces constatations, excepté celles qui concernent les droits, s'appliquent également aux mesures de développement rural liées aux surfaces et aux animaux relevant du SIGC.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.16. Le SIGC couvre 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 à l'animal. Il comprend des bases de données des exploitations et des demandes d'aide, un système d'identification des parcelles agricoles et un système d'enregistrement des animaux, de même que, dans les États membres qui appliquent le RPU, un registre des droits. Il prévoit plusieurs contrôles d'éligibilité, dont des contrôles croisés entre les différentes bases de données.

3.17. Les audits de la Cour relatifs au SIGC ont consisté à examiner le respect des dispositions réglementaires applicables ainsi qu'à évaluer les systèmes afin de déterminer s'ils sont efficaces pour garantir la régularité des opérations. L'examen a notamment porté sur les éléments suivants:

- a) les procédures administratives et de contrôle visant à garantir l'exactitude des paiements, ainsi que la qualité des bases de données correspondantes;
- b) les systèmes de contrôle fondés sur des contrôles physiques sur place;
- c) les procédures destinées à assurer le recouvrement de l'indu.

Procédures administratives et de contrôle visant à garantir l'exactitude des paiements, ainsi que la qualité des bases de données correspondantes

3.18. Les contrôles administratifs ⁽²⁰⁾ réalisés par les organismes payeurs doivent comporter des contrôles croisés, entre autres avec l'ensemble des 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 détectées. Les principales déficiences constatées dans les systèmes sont présentées ci-après.

3.19. La législation de l'UE dispose qu'après l'expiration d'un délai précis, les agriculteurs ne peuvent plus déclarer de nouvelles parcelles et que toute anomalie constatée par l'organisme payeur entraîne une réduction du montant de l'aide. Toutefois, l'administration peut rectifier une demande à tout moment sans réduire l'aide en cas d'«erreur manifeste», c'est-à-dire d'incohérence ⁽²¹⁾ ressortant des données contenues dans la demande. La Cour a observé que quatre organismes payeurs [au Danemark, en Finlande, en Italie (Lombardie) et en Roumanie] avaient appliqué cette notion de manière incorrecte, puisqu'ils ont autorisé le remplacement de parcelles inéligibles ou de parcelles faisant l'objet de déclarations en double sans appliquer de réduction de l'aide (voir exemple 3.3).

3.19. En ce qui concerne le Danemark, la Finlande et l'Italie, les autorités nationales ont déjà pris ou prennent des mesures correctives moyennant la modification de leurs instructions internes et, le cas échéant, la récupération des paiements indûment versés.

Pour la Roumanie, l'audit réalisé par les services de la Commission a permis de constater que les instructions nationales pour la détermination des erreurs manifestes n'étaient pas toujours appliquées correctement par les organismes payeurs nationaux.

⁽²⁰⁾ Articles 28 et 29 du règlement (CE) n° 1122/2009.

⁽²¹⁾ Par exemple, erreur d'écriture, incohérence entre les données graphiques et alphanumériques contenues dans la demande, erreurs de lecture de cartes, etc.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Exemple 3.3 — Application erronée de la notion d'erreur manifeste

En Roumanie, la notion d'erreur manifeste était systématiquement mal appliquée. Dans un grand nombre de cas, des parcelles ayant fait l'objet de surdéclarations ou de déclarations en double sont remplacées par des parcelles situées à d'autres endroits et de taille ou de forme différente. Les remplacements de ce type ne peuvent pas être considérés comme des corrections d'erreurs manifestes ⁽²²⁾.

3.20. Le SIPA est une base de données où sont enregistrées la surface agricole totale (parcelles de référence) de l'État membre ainsi que les surfaces éligibles. Il revêt une importance cruciale pour la qualité des contrôles administratifs croisés (voir exemple 3.4).

Exemple 3.4 — Données incorrectes dans le SIPA

Dans deux États membres ⁽²³⁾ [Italie (Lombardie) et Espagne (Galice)], la Cour a relevé des cas où des parcelles de référence consacrées aux pâturages permanents étaient enregistrées dans le SIPA comme étant intégralement éligibles, alors qu'elles étaient totalement ou partiellement couvertes de forêt dense ou présentaient d'autres causes d'inéligibilité. La Cour a également observé que les données du SIPA n'étaient pas actualisées en fonction des résultats des contrôles sur place effectués par les organismes payeurs [Hongrie, Italie (Lombardie) et Espagne (Galice)].

3.21. Pour que des aides soient octroyées dans le cadre du RPU, chaque droit détenu par l'agriculteur doit être associé à un hectare de terre éligible. La Cour a constaté que, dans certaines circonstances, ce principe n'était pas respecté en Autriche (voir exemple 3.5).

⁽²²⁾ Dans son rapport annuel relatif à 2008 (point 5.38), la Cour avait déjà observé qu'en Roumanie 5 500 agriculteurs avaient bénéficié de 2,2 millions d'euros d'aides de l'UE au titre du RPU par suite de l'application erronée de la notion d'erreur manifeste.

⁽²³⁾ La Cour a déjà formulé cette observation pour l'Espagne dans ses rapports annuels relatifs à 2008 (point 5.36), à 2009 (point 3.38) et à 2010 (point 3.31), ainsi que pour l'Italie dans son rapport annuel relatif à 2009 (point 3.38).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Exemple 3.3 — Application erronée de la notion d'erreur manifeste

Depuis 2010, les autorités roumaines ont mis en place un SIPA basé sur le web (IAP en ligne) qui améliore la localisation des parcelles. Concernant la référence aux observations de la Cour concernant la Roumanie dans son rapport annuel 2008 (point 5.38), et comme elle l'avait déjà déclaré dans sa réponse d'alors, la Commission ne partage pas l'avis de la Cour des comptes sur l'application de la notion d'erreur manifeste en cas de mauvaise localisation des parcelles.

3.20.

Exemple 3.4 — Données incorrectes dans le SIPA

Selon les autorités italiennes, le problème a été corrigé dès 2011. La Commission assurera le suivi dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité des comptes.

La Commission est consciente des problèmes liés à l'éligibilité des surfaces classées en pâturage en Espagne. Les autorités nationales, qui avaient été invitées à prendre des mesures sur ce point, ont présenté en novembre 2010 un plan d'amélioration du SIPA qui inclut notamment des mesures pour l'application concrète d'un coefficient d'éligibilité aux parcelles classées en pâturage et pour garantir une actualisation systématique du SIPA sur la base des résultats des contrôles sur place. La Commission continuera de suivre la mise en œuvre de ce plan par les autorités nationales.

La Commission a également relevé en Hongrie plusieurs cas où le SIPA n'avait pas été mis à jour sur la base des contrôles sur place et elle a invité par lettre les autorités hongroises à prendre des mesures pour y remédier.

3.21. À ce jour, la Commission a imposé à l'Autriche 0,214 million d'euros de corrections financières portant sur des droits pour des pâturages alpins au cours des années de demande 2005, 2006 et 2007, dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité.

Voir également la réponse commune aux points 3.14. et 3.15.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Exemple 3.5 — Activation incorrecte de droits

En Autriche, lorsque le nombre d'hectares détenus par un demandeur qui déclare des zones de pâturages alpins n'est pas suffisant pour permettre l'activation de tous ses droits, les autorités nationales, enfreignant ainsi la législation de l'UE, adaptent le nombre de droits du demandeur au nombre d'hectares et en majorent la valeur en proportion ⁽²⁴⁾.

3.22. Tous les droits au paiement devraient être enregistrés dans la base de données relative aux droits, dont la valeur totale doit être inférieure ou égale à un plafond défini dans la législation de l'UE. Dans deux États membres, la Cour a relevé l'existence d'informations inexacts au sein des bases de données relatives aux droits, en raison d'un traitement incorrect des droits inutilisés ⁽²⁵⁾ (Danemark) et de divergences entre les bases de données aux niveaux régional et central [Espagne ⁽²⁶⁾].

Systèmes de contrôle fondés sur des contrôles physiques sur place

3.23. La qualité du mesurage sur place présente une importance cruciale pour la bonne détermination des montants d'aides. La Cour a réexécuté elle-même un certain nombre de mesurages effectués par les organismes payeurs. Dans trois États membres, les mesures de la Cour différaient des résultats communiqués par les organismes payeurs [cette observation vaut pour cinq des 18 mesurages contrôlés au Danemark et pour quatre des 21 mesurages contrôlés en Espagne (Galice) comme en Finlande].

Procédures destinées à assurer le recouvrement de l'indu

3.24. La Cour a examiné les registres comptables des organismes payeurs audités afin de déterminer si les montants à recouvrer étaient comptabilisés correctement et notifiés à la Commission comme il convient. Au Danemark, la Cour n'a pas pu effectuer de rapprochement entre les montants déclarés et les enregistrements sous-jacents.

⁽²⁴⁾ La Cour a déjà signalé ce problème dans son rapport annuel relatif à 2006 (point 5.23).

⁽²⁵⁾ La législation de l'UE dispose que les droits au paiement qui n'ont pas été activés pendant deux années consécutives reviennent dans la réserve nationale. Voir l'article 42 du règlement (CE) n° 73/2009.

⁽²⁶⁾ La Cour a déjà signalé cette situation dans son rapport annuel relatif à 2008 (point 5.37).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Exemple 3.5 — Activation incorrecte de droits

Voir la réponse au point 3.21.

3.22. Concernant le Danemark, la Commission y a relevé l'existence de problèmes similaires et elle a invité les autorités nationales à prendre les mesures correctives appropriées. La Commission assurera un suivi dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité.

3.23. Comme la Cour, la Commission juge que la qualité des contrôles physiques sur place est un élément important. Les audits effectués par les services de la Commission ont relevé des insuffisances similaires dans la qualité des contrôles sur place, lesquelles font l'objet d'un suivi dans le cadre des procédures d'apurement de conformité afin d'assurer une couverture appropriée du risque pour le budget de l'UE.

C'est à la suite des audits de la Commission que les autorités espagnoles ont présenté, en novembre 2010, un plan d'amélioration du SIPA incluant des mesures d'amélioration de la qualité des contrôles sur place. Ces mesures ont pris effet l'année de demande 2012.

3.24. La Commission partage l'évaluation de la Cour selon laquelle quatre des six systèmes audités fonctionnent efficacement et les deux autres de manière partielle seulement (voir **annexe 3.2**). Elle considère que les systèmes de gestion et de recouvrement des créances se sont améliorés ces dernières années, notamment grâce à l'introduction en 2006 de la règle dite 50/50, qui incite fortement les États membres à récupérer les paiements indus aussi rapidement et efficacement que possible. C'est la raison pour laquelle la Commission a proposé l'introduction d'une règle des 100 % dès la période 2014-2020 (après un délai de 4 ans ou de 8 ans – selon que le cas fait l'objet d'une procédure administrative ou judiciaire – 100 % des montants non encore recouverts seraient mis à la charge de l'État membre concerné) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Article 56, paragraphe 2, du SEC(2011) 1153.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Systeme de surveillance et prise de position de la Commission

3.25. La Commission fonde son évaluation de la légalité et de la régularité des dépenses relevant de ce domaine politique sur quatre composantes:

- une évaluation du bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle,
- les résultats de ses propres audits,
- le suivi des réserves et des plans d'action des années précédentes,
- l'assurance donnée par d'autres ordonnateurs, en cas de subdélégation.

3.26. La Cour a analysé en particulier l'évaluation du bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle effectuée par la Commission et présentée dans son rapport annuel d'activité relatif à 2011.

Évaluation du bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle effectuée par la Commission

3.27. Pour évaluer l'efficacité de la gestion au niveau des États membres, la Commission s'appuie principalement sur les déclarations d'assurance établies par les responsables des organismes payeurs quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes, ainsi que sur les travaux d'audit relatifs à ces opérations, réalisés par les organismes de certification.

Dans le cas du Danemark, l'organisme de certification avait aussi constaté l'existence de problèmes de rapprochement, soit au niveau des montants recouverts, soit entre données communiquées à la Commission avec les tableaux de l'annexe III et données du livre des débiteurs de l'organisme payeur. La Commission entend vérifier la conformité avec les conditions d'agrément et les infrastructures et systèmes de contrôle mis en place.

3.27. *Comme indiqué dans le rapport annuel d'activité de la DG AGRI, la Commission évalue la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes sur la base de constatations et d'indicateurs qui peuvent être classés dans trois blocs d'assurance:*

- 1) *le fonctionnement des organismes payeurs;*
- 2) *les résultats des contrôles au niveau des bénéficiaires finaux; et*
- 3) *les audits de conformité, par la Commission, des systèmes de gestion et de contrôle des États membres.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.28. En ce qui concerne l'exercice 2011, la Commission signale que, pour le FEAGA, les 81 déclarations d'assurance émises par les responsables des organismes payeurs étaient toutes sans réserve et qu'à une exception près [Espagne (Cantabrie)], les avis rendus par les organismes de certification compétents étaient également sans réserve ⁽²⁷⁾. Les organismes de certification effectuent leurs audits sur la base des lignes directrices établies par la Commission, selon la procédure «standard» ou, à titre volontaire, selon la procédure de «renforcement de l'assurance», qui implique des contrôles supplémentaires.

Exigences de base en matière d'audit pour les organismes de certification

3.29. Les organismes de certification contrôlent les critères d'agrément des organismes payeurs, évaluent le système de contrôle interne, valident la compilation des statistiques relatives aux contrôles et se forment une opinion sur la déclaration d'assurance fournie par les responsables des organismes payeurs.

3.30. Dans son rapport annuel d'activité 2011, la Commission indique que 91 % des organismes de certification avaient contrôlé la compilation des statistiques relatives aux contrôles pour la population de dépenses FEAGA-SIGC et que 92 % d'entre eux ont émis une conclusion favorable (selon laquelle la compilation des statistiques comporte moins de 2 % d'erreurs). Dès lors, les organismes de certification n'ont validé que 84 % des statistiques des organismes payeurs.

3.31. D'après les lignes directrices de la Commission, la validation, par les organismes de certification, des statistiques relatives aux contrôles repose sur l'examen d'un échantillon de 20 rapports de contrôle ⁽²⁸⁾. Toutefois, les questions de l'exhaustivité des statistiques relatives aux contrôles et de la notification correcte des résultats ⁽²⁹⁾ ne sont pas abordées.

3.32. Pour l'évaluation de la qualité des contrôles sur place, les lignes directrices établies par la Commission autorisent les organismes de certification à accompagner ou à réexécuter ces 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 des contrôles déjà effectués ⁽³⁰⁾.

3.30. Par rapport aux exercices précédents, la DG AGRI a adopté dans son rapport d'activité annuel une approche plus stricte en ce qui concerne le travail réalisé par les organismes de certification et les conclusions à en tirer. Ce n'est que lorsque l'organisme de certification a réalisé tous les travaux requis que ceux-ci sont pris en considération dans l'évaluation du travail.

3.31. En ce qui concerne l'exhaustivité de l'information transmise, les services de la Commission mettent au point les outils qui lui fourniront une information complète et permettront ainsi d'exercer un contrôle plus généralisé des résultats des contrôles sur place. Un essai portant sur les demandes d'aides «surfaces» est programmé pour l'année de demande 2012.

3.32. 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 pourrait constituer une bonne alternative. Elle aurait également l'avantage de réduire la charge administrative pour l'agriculteur en évitant l'accumulation des contrôles.

⁽²⁷⁾ Aucun rapport d'organisme de certification n'a été reçu pour les deux organismes payeurs roumains.

⁽²⁸⁾ Les lignes directrices de la Commission prévoient l'examen d'un échantillon comprenant au moins 20 rapports de contrôle pour les aides à la surface relevant du SIGC et d'un deuxième échantillon de 20 rapports pour les primes à l'animal relevant du SIGC.

⁽²⁹⁾ Une concordance parfaite entre les échantillons aléatoires sélectionnés et ceux notifiés dans les statistiques constitue un préalable indispensable à une évaluation valable du taux d'erreur résiduel dans les paiements effectués.

⁽³⁰⁾ Voir également le rapport annuel relatif à 2010, point 3.46.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.33. Par ailleurs, un certain nombre d'organismes de certification indiquent, dans leurs rapports, que la Commission a demandé aux organismes payeurs plusieurs éclaircissements⁽³¹⁾ relatifs aux statistiques de contrôle initialement fournies. Les éventuelles modifications apportées aux statistiques de contrôle à la suite de ces demandes ne sont pas analysées dans le cadre des audits réalisés par les organismes de certification.

Nouvelle procédure de renforcement de l'assurance

3.34. En 2010, la Commission a mis en place un nouveau cadre de contrôle volontaire⁽³²⁾ appelé «Renforcement de l'assurance quant à la légalité et à la régularité des opérations au niveau des bénéficiaires finals dans le cadre des travaux des organismes de certification». La procédure de renforcement de l'assurance prévoit que l'organisme de certification réexécute l'examen d'un échantillon représentatif d'opérations contrôlées sur place par l'organisme payeur, pour chaque organisme payeur et pour chacune des quatre populations de dépenses suivantes: FEAGA-SIGC, FEAGA-hors SIGC, Feader-SIGC et Feader-hors SIGC.

3.35. Si la Commission considère que les États membres appliquent correctement cette procédure, les corrections financières dans le cadre de l'apurement des comptes seront limitées à un montant correspondant au taux d'erreur issu des statistiques de contrôle certifiées.

Défauts de conception

3.36. L'objectif ultime de la procédure de renforcement de l'assurance est de permettre à la Commission d'établir un taux d'erreur résiduel fiable pour les diverses populations de dépenses. La Cour a analysé les instructions correspondantes adressées par la Commission aux organismes de certification⁽³³⁾. S'agissant des tests de validation, les instructions prévoient un échantillon de 110 à 180 opérations et un seuil de signification de 2 %.

3.37. Les instructions de la Commission autorisent toutefois une marge de tolérance de 2 % entre les montants d'aide validés par l'organisme payeur et ceux déterminés par l'organisme de certification, ainsi qu'une marge de tolérance supplémentaire de 2 % pour tenir compte des erreurs de l'organisme payeur lors de la compilation des statistiques relatives aux contrôles. Ces deux marges de tolérance permettent à l'organisme de certification de valider des taux d'erreur résiduels potentiellement sous-estimés dans une proportion pouvant atteindre quatre points de pourcentage, ce qui remet en question le seuil de signification fixé.

3.33. La Commission note que le travail réalisé par l'organisme de certification doit couvrir les transmissions subséquentes de statistiques sur les contrôles, jusqu'à la date d'élaboration de son rapport.

3.37. Les instructions prévoient une marge de 2 % pour chacun des avis: sur la compilation des statistiques et sur l'information stricto sensu. L'impact en termes financiers de ces deux marges n'est pas forcément cumulatif.

⁽³¹⁾ Le rapport de l'un des organismes de certification concernés indique que les statistiques relatives aux contrôles pour l'Allemagne (Bavière) ont fait l'objet de six réajustements en réponse à des demandes d'éclaircissement de la Commission. La dernière version a été reçue le 7 novembre 2011.

⁽³²⁾ Pour l'exercice 2011, seuls le Luxembourg, la Bulgarie et la Roumanie ont décidé d'appliquer la procédure de renforcement de l'assurance.

⁽³³⁾ AGRI/D(2010) 248617Rév1 – Partie A – Stratégie d'audit et AGRI/D(2010) 251540Rév1 – Partie B – Notifications.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Erreurs de mise en œuvre

3.38. La Cour a relevé des insuffisances importantes quant à la mise en œuvre de la procédure de renforcement de l'assurance dans les deux États membres audités (Bulgarie et Roumanie; voir exemple 3.6).

Exemple 3.6 — Insuffisances affectant les travaux des organismes de certification

En Bulgarie, l'organisme de certification a sous-traité la réexécution des contrôles sur place à un prestataire de services. Pour plusieurs contrôles réexécutés par la Cour, il s'est avéré que celui-ci avait mal évalué l'éligibilité des terres. De plus, l'organisme de certification n'a pas relevé que l'organisme payeur n'avait pas procédé à la compensation, pourtant exigée par la législation de l'UE, entre les excédents de surface constatés sur une parcelle et les déficits constatés sur une autre parcelle. Une autre déficience non mise au jour par l'organisme de certification résidait dans le fait que, lorsque deux agriculteurs déclaraient la même zone (déclarations multiples), l'organisme payeur remplaçait la surface déclarée par l'un des agriculteurs par une surface équivalente non déclarée, située dans une autre partie de la parcelle de référence, ce qui constitue une infraction à la législation de l'UE.

En Roumanie, l'organisme payeur a mis en attente tous les paiements sélectionnés par l'organisme de certification et lui a présenté des simulations de paiements fondées sur des listes de parcelles excluant toutes les parcelles inéligibles. Une fois l'audit achevé et les simulations de paiements validées par l'organisme de certification, l'organisme payeur a toutefois ajouté des parcelles à la liste en appliquant indûment la notion d'erreur manifeste⁽³⁴⁾, si bien qu'il a versé des montants plus élevés que ceux qu'avait validés l'organisme de certification. Ainsi, celui-ci a émis une opinion sans réserve quant à la légalité et à la régularité des paiements malgré les insuffisances constatées par la Cour.

3.39. Dans l'ensemble, la Cour estime que la qualité des travaux réalisés par les organismes de certification audités dans le cadre du renforcement de l'assurance est insuffisante.

3.38.

Exemple 3.6 — Insuffisances affectant les travaux des organismes de certification

Voir la réponse au point 3.39.

3.39. La Commission souhaite souligner que dans aucun des cas, l'organisme de certification n'avait certifié les statistiques. Elles ne seront donc pas utilisées pour les finalités indiquées au point 3.35.

En ce qui concerne les conclusions de la Cour, la Commission les discutera avec les États membres concernés et ces aspects seront dûment traités dans toute nouvelle instruction qu'elle fournira.

⁽³⁴⁾ Voir aussi l'exemple 3.3.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Prise de position de la DG Agriculture et développement rural (DG AGRI) — Rapport annuel d'activité

3.40. Dans son rapport annuel d'activité relatif à 2011, la DG AGRI émet des réserves eu égard à de graves déficiences affectant le SIGC en Bulgarie ainsi qu'au Portugal. Par contre, la Commission a levé sa précédente réserve concernant les dépenses relevant du SIGC en Roumanie. À la lumière des observations figurant au point 3.19 et dans l'exemple 3.6, la Cour estime que cette décision était prématurée.

3.41. En outre, la DG AGRI considère que les anomalies constatées par les organismes payeurs dans le cadre de contrôles sur place aléatoires correspondent aux taux d'erreur résiduels. La Cour réitère sa critique, déjà formulée dans son rapport annuel relatif à 2010, concernant cette approche, pour les raisons suivantes:

- elle est fondée sur des contrôles dont la qualité a été jugée insuffisante, sur la base aussi bien des propres contrôles de la Commission ⁽³⁵⁾ que de ceux de la Cour (voir point 3.23), dans le cas de plusieurs organismes payeurs,
- elle s'appuie sur des statistiques relatives aux contrôles qui, d'après les rapports des organismes de certification, sont affectées par des erreurs de compilation (voir point 3.30),
- elle est incomplète, car elle ne tient pas compte des erreurs résiduelles dans la gestion administrative des déclarations, dont le caractère non satisfaisant a été montré par les audits tant de la Cour (voir points 3.19, 3.21 et 3.22) que de la Commission ⁽³⁶⁾.

3.40. Il faut rappeler que la réserve pour la Roumanie avait exclusivement été émise en lien avec le risque de réputation du fait des sérieuses défaillances du SIGC, qui est le principal système de contrôle de la PAC, et n'impliquait pas de risque financier supérieur au seuil de 2 % d'importance relative au niveau de l'UE. En février 2012, les audits de la Commission ont permis de vérifier que le plan d'action roumain avait été correctement et intégralement mis en œuvre et que le système était opérationnel et offrait une qualité suffisante pour l'année de demande 2011. La Commission estime donc qu'il était justifié de lever la réserve, indépendamment de la question d'un taux d'erreur supérieur au seuil d'importance relative en Roumanie. Un audit de la mise en œuvre du SIGC révisé sera réalisé en 2012 dans le cadre du programme d'audit normal.

3.41. 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 ces travaux sont exposés dans le rapport d'activité de la DG AGRI.

- Afin de tenir compte du risque d'une sous-estimation des taux d'erreur issus de ces statistiques de contrôle du fait des inexactitudes dans les bases de données ou du suivi inapproprié des anomalies relevés par la Cour, la DG AGRI a appliqué une marge de sécurité de 25 % qu'elle considère largement suffisante pour couvrir les risques mentionnés par la Cour.
- Voir réponse ci-dessus.
- Voir réponse ci-dessus.

⁽³⁵⁾ Rapports sur l'apurement des comptes AA/2011/15 (Portugal), point 3.2; AA/2011/09 (Finlande), point 3.2.1; AA/2011/05 (Allemagne, Mecklembourg-Poméranie occidentale), point 6.2; AA/2011/12 (Italie, Émilie-Romagne), point 3.4.2; AA/2010/16 (Roumanie), point 3.3; AA/2011/17 (Slovénie), point 3.2; AA/2011/06 (Espagne, Navarre), point 3.4, et AA/2011/07 (Espagne, Castille et León), point 3.4.

⁽³⁶⁾ Par exemple, rapports sur l'apurement des comptes AA/2011/01 (Bulgarie), point 3.3; AA/2010/15 (Portugal), point 3.3; AA/2011/12 (Italie), point 3.2; AA/2011/06 (Espagne), point 3.2, et AA/2011/13 (Lituanie), point 3.3.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

3.42. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les paiements relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2011 pour le groupe de politiques Agriculture: soutien du marché et aides directes sont affectés par un niveau significatif d'erreur.

3.43. Dans le cadre de ses travaux d'audit, la Cour a constaté que les systèmes de contrôle et de surveillance examinés pour le groupe de politiques Agriculture: soutien du marché et aides directes étaient partiellement efficaces.

3.42. Le taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour pour l'exercice 2011, bien que légèrement supérieur à celui de l'exercice antérieur, reste dans la marge normale de variation statistique entre deux exercices et ne témoigne pas d'une détérioration de la qualité globale de la gestion et du contrôle des dépenses par les États membres. Cela est confirmé, selon la Commission, par le fait qu'un des cas considéré par la Cour comme une erreur à 100 % était d'une nature exceptionnelle et n'implique pas une faiblesse inhérente au système. La Commission estime que, pris ensemble, les taux d'erreur déterminés par la Cour sur les derniers exercices permettent d'affirmer, de manière fiable, que le taux d'erreur le plus probable pour le FEAGA est relativement proche du seuil d'importance relative de 2 %.

Les faibles taux d'erreur mentionnés dans les statistiques de contrôle que la Commission a reçu des États membres, et qui ont en grande partie été vérifiés et validés par les organismes de certification, confirment eux aussi que les dépenses du FEAGA sur l'exercice 2011 ont été globalement bien gérées.

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

Voir aussi la réponse au point 3.12.

3.43. La Commission considère que le SIGC constitue globalement un système de contrôle efficace qui limite le risque d'erreur ou de dépense irrégulière et que, sur la base des statistiques relatives aux contrôles reçus des États membres et des conclusions de ses propres audits, le montant des paiements directs indus couverts par le SIGC en 2011 a été inférieur au seuil d'importance relative de 2 %. Voir aussi la réponse au point 3.15. Par ailleurs, le risque pour le budget de l'UE est couvert de manière adéquate par la procédure d'apurement de conformité.

Recommandations

3.44. L'*annexe 3.3* 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). La Cour reconnaît que la Commission a pris des mesures correctrices quant à la fiabilité et à l'exhaustivité des données enregistrées dans le SIPA, avec notamment l'introduction d'évaluations obligatoires de la qualité, que doivent réaliser tous les organismes payeurs, et des plans d'action dans les États membres affectés par des déficiences majeures. Toutefois, la Cour a relevé que la Commission n'avait pas veillé à ce que certains États membres remédient aux déficiences administratives et à celles du SIPA signalées par la Cour dans ses rapports annuels antérieurs (voir point 3.15).

3.45. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2011, la Cour invite la Commission et les États membres, pour la période de programmation actuelle, à donner suite aux recommandations ci-après.

— **Recommandation n° 1:** faire en sorte que l'éligibilité des pâturages permanents soit évaluée correctement, notamment dans les cas où les parcelles sont en partie couvertes de buissons, d'arbustes, de forêts denses ou de rochers (voir points 3.12 et 3.20).

— **Recommandation n° 2:** faire en sorte que les organismes payeurs prennent sans délai des mesures correctrices lorsque leurs systèmes administratifs et de contrôle et/ou leurs bases de données du SIGC ne s'avèrent pas satisfaisants (voir points 3.19 à 3.22).

— **Recommandation n° 3:** faire en sorte que les contrôles sur place soient d'une qualité suffisante pour permettre de déterminer la surface éligible de manière fiable (voir point 3.23).

3.44. Depuis 2010, les États membres sont tenus de procéder tous les ans à une évaluation de la qualité de leur SIPA selon des procédures déterminées et la Commission continuera à en contrôler les résultats dans les années à venir. En 2010, la Commission a mis en place un nouveau cadre de contrôle volontaire appelé «Renforcement de l'assurance quant à la légalité et à la régularité des opérations au niveau des bénéficiaires finals dans le cadre des travaux des organismes de certification». Enfin, plusieurs États membres ont élaboré des plans d'action dont la Commission surveillera la mise en œuvre.

3.45. Voir réponse commune aux points 1.12 et 1.13.

La Commission a conscience de ce problème et elle a présenté des propositions visant à clarifier les conditions d'éligibilité dans le cadre des travaux actuels sur la réforme de la PAC à l'horizon 2020.

Pour la période en cours, 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.

La Commission est d'accord avec la Cour et elle recommande systématiquement aux États membres de perfectionner leurs systèmes de contrôle et de les mettre en œuvre plus vigoureusement.

Par ailleurs, les services de la Commission ont relevé des insuffisances similaires dans la qualité des contrôles sur place, lesquelles font l'objet d'un suivi dans le cadre des procédures d'apurement de conformité afin d'assurer une couverture appropriée du risque pour le budget de l'UE.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- **Recommandation n° 4:** faire en sorte que, par leur conception et leur qualité, les travaux réalisés par les organismes de certification fournissent une évaluation fiable de la légalité et de la régularité des opérations des organismes payeurs (voir points 3.29 et suivants).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission considère comme appropriées les exigences en matière de structure globale et d'information appliquées à l'examen des contrôles sur place par les organismes de certification. En conséquence, il n'est pas prévu d'apporter de modification aux lignes directrices adressées aux organismes de certification pour l'exercice 2012. La Commission continuera néanmoins à surveiller la qualité du travail de ces organismes de certification.

Toutefois, les organismes de certification ne sont actuellement pas tenus d'émettre une opinion sur la légalité et la régularité des opérations. S'ils peuvent le faire, c'est uniquement sur une base volontaire. Les propositions de la Commission relatives au règlement financier et au règlement horizontal relatif au financement, à la gestion et au suivi de la PAC imposent toutes deux aux organismes de certification⁽²⁾, et cela dès le début de la nouvelle période de programmation, d'émettre une opinion sur la légalité et la régularité des transactions.

⁽²⁾ Article 9 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune [COM(2011) 628 final].

ANNEXE 3.1

RÉSULTATS DES TESTS DES OPÉRATIONS POUR LE GROUPE DE POLITIQUES AGRICULTURE: SOUTIEN DU MARCHÉ ET AIDES DIRECTES

	2011	2010	2009	2008
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON				
Nombre total d'opérations (<i>dont</i>):	180	146	148	151
Avances	0	0	0	0
Paievements intermédiaires/finaux	180	146	148	151
RÉSULTATS DES TESTS ⁽¹⁾				
Proportion (nombre) d'opérations testées considérées comme:				
Exemptes d'erreur	61 % (110)	73 %	76 %	72 %
Affectées par une ou plusieurs erreurs	39 % (70)	27 %	24 %	28 %
Analyse des opérations affectées par une erreur				
Analyse selon le type d'erreur				
Erreurs non quantifiables:	14 % (10)	26 %	31 %	29 %
Erreurs quantifiables:	86 % (60)	74 %	69 %	71 %
Éligibilité	23 % (14)	3 %	13 %	10 %
Réalité des opérations	2 % (1)	0 %	0 %	0 %
Précision	75 % (45)	97 %	87 %	90 %
ESTIMATION DE L'INCIDENCE DES ERREURS QUANTIFIABLES				
Taux d'erreur le plus probable	2,9 %			
Limite supérieure du taux d'erreur (LSE)	4,7 %			
Limite inférieure du taux d'erreur (LIE)	1,1 %			

⁽¹⁾ Les nombres entre parenthèses représentent les nombres réels d'opérations.

ANNEXE 3.2

RÉSULTATS DE L'EXAMEN DES SYSTÈMES POUR LE GROUPE DE POLITIQUES AGRICULTURE: SOUTIEN DU MARCHÉ ET AIDES DIRECTES

Évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance sélectionnés — FEAGA

État membre (organisme payeur)	Régime	Dépenses relevant du SIGC [pour connaître les plafonds nationaux, voir l'annexe VIII du règlement (CE) n° 73/2009] (en milliers d'euros)	Procédures adminis- tratives et de contrôle visant à garantir l'exactitude des paiements, ainsi que la qualité des bases de données correspondantes	Méthodologie du contrôle sur place, sélection, réalisation, contrôle de la qualité et communication des différents résultats	Procédures de recouvrement de l'indu	Évaluation globale
Autriche	RPU	745 235	Partiellement efficaces 1, 9	Efficaces	Efficaces	Partiellement efficaces
Danemark	RPU	1 030 478	Partiellement efficaces 1, 4, 7, 8	Partiellement efficaces b	Partiellement efficaces A	Partiellement efficaces
Finlande	RPU	565 520	Partiellement efficaces 3, 5, 7, 8	Partiellement efficaces b, c	Efficaces	Partiellement efficaces
Hongrie	RPUS	1 073 824	Partiellement efficaces 2, 6, 9	Partiellement efficaces a, b	Partiellement efficaces B	Partiellement efficaces
Italie (Lombardie)	RPU	4 227 177	Partiellement efficaces 2, 5, 8	Efficaces	Efficaces	Partiellement efficaces
Espagne (Galice)	RPU	5 108 650	Partiellement efficaces 1, 2, 3, 4	Partiellement efficaces b, c	Efficaces	Partiellement efficaces

1 Faiblesses concernant le SIPA.

2 Absence d'actualisation du SIPA après les contrôles sur place.

3 Piste d'audit insuffisante dans les bases de données du SIGC.

4 Inexactitudes dans les bases de données des droits.

5 Déclarations au titre du RPU ne comportant pas d'informations qui permettent de déterminer l'emplacement des parcelles agricoles.

6 Recherche rétroactive non exhaustive d'éventuelles surdéclarations effectuées les années précédentes.

7 Faiblesses affectant la procédure d'enregistrement des déclarations.

8 Application induue de la notion d'erreur manifeste.

9 Base de calcul des paiements incorrecte.

a Absence de compensation entre les surdéclarations et les sous-déclarations de surface à l'intérieur d'un même groupe de cultures.

b Qualité insuffisante des mesurages de surface effectués lors des contrôles sur place.

c Informations incorrectes ou incomplètes dans les rapports de contrôle sur place.

A Inexactitudes dans les comptes de débiteurs.

B Faiblesses concernant l'application de procédures d'exécution forcée.

ANNEXE 3.3

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LE FEAGA

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés	Réponse de la Commission
2009	S'agissant du SIGC, la Cour a conclu que d'importantes améliorations étaient nécessaires, particulièrement pour trois des huit organismes payeurs audités (Chypre, Grèce et Malte) (point 3.72).	<p>Dans les trois organismes payeurs, les mesures correctrices suivantes ont été prises:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Grèce: les autorités ont mis en œuvre un plan d'action visant à remédier aux déficiences. Un nouveau système SIPA-SIG et une procédure remaniée de déclaration ont été mis en place. — Chypre: un plan de rénovation quinquennal a été mis en œuvre. En 2011, les parcelles de référence étaient en cours de redéfinition sur la base des images les plus récentes. — Malte: en 2009, l'organisme payeur a mis à jour le SIPA en fonction des orthophotographies de 2008. Il prévoyait d'actualiser totalement les données SIPA sur la base des photographies de 2010 pour l'année 2011. 	
	La Cour a estimé qu'il fallait revoir les orientations de la Commission relatives aux travaux qui doivent être exécutés par les organismes de certification, s'agissant de la nature, de la portée et des obligations en matière de communication, notamment pour ce qui concerne les tâches liées à la validation des statistiques des États membres relatives aux contrôles et aux inspections (point 3.75).	<p>La Commission a proposé un nouveau système de validation des statistiques des États membres relatives aux contrôles et aux inspections à compter de 2010, à savoir une «procédure de renforcement de l'assurance» (voir points 3.34 et 3.35).</p> <p>Lors de ses audits de deux organismes payeurs (parmi les trois qui ont décidé d'appliquer cette procédure), la Cour a montré que, par suite de défauts de conception et d'erreurs de mise en œuvre, ces contrôles ne pouvaient apporter aucune assurance, ou seulement une assurance très limitée, pour les deux organismes payeurs audités (voir points 3.36 et suivants).</p>	<i>La Commission ne partage pas le point de vue selon lequel le «renforcement de la procédure d'assurance» serait compromis par des insuffisances conceptuelles. La Commission a également vérifié le travail réalisé par les organismes de certification au niveau des statistiques sur les contrôles des deux organismes payeurs concernés et elle reconnaît elle aussi que seul un degré d'assurance limité peut être obtenu dans ces deux cas particuliers.</i>
2009 et 2008	La Cour a recommandé de remédier aux déficiences systémiques mises en évidence. À cet égard, s'agissant des déficiences qui affectaient le RPU et le RPUS et qu'il fallait corriger dans les plus brefs délais, les mesures suivantes étaient nécessaires [point 3.73 ⁽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 SIPA (par exemple, orthophotographies les plus récentes);	a) À compter de 2010, le règlement (UE) n° 146/2010 de la Commission contraint les États membres à évaluer annuellement la qualité du SIPA-SIG selon des procédures déterminées.	a) <i>La Commission partage le point de vue de la Cour. Elle continuera à assurer le suivi des résultats au cours des années suivantes.</i>
	b) garantir que toutes les bases de données SIGC fournissent une piste d'audit fiable et complète pour toutes les modifications apportées;	b) Aucune mesure correctrice spécifique n'a été prise pour donner suite à la recommandation de la Cour.	b) <i>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.</i>

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés	Réponse de la Commission
2009 et 2008	c) clarifier les règles et en renforcer l'application de manière que l'aide directe de l'UE 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;	<p>c) Dans le cadre du bilan de santé, la Commission a donné aux États membres la possibilité d'exclure les personnes physiques ou morales dont l'activité principale n'est pas l'exercice d'une activité agricole ou dont les activités agricoles sont négligeables.</p> <p>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.</p> <p>Dans sa proposition pour la PAC après 2013, la Commission a clarifié la notion d'«agriculteur». La Cour considère que le risque d'effectuer des paiements en faveur de bénéficiaires qui n'exercent pas d'activité agricole subsiste.</p>	<p>c)</p> <p>À la suite d'une recommandation de la Cour, la Commission a présenté une définition de l'«agriculteur actif» dans le cadre de sa proposition sur la PAC après 2013, qui est encore en cours de négociation au sein de l'autorité législative.</p>
	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'Union.	d) Aucun progrès n'a été accompli au cours de la période de programmation actuelle.	d) 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.
2008	La Cour, se fondant sur le niveau d'erreur relevé dans le cadre des tests des opérations et de son évaluation des systèmes, a réaffirmé que, d'une manière générale, le SIGC était un système de contrôle efficace lorsqu'il s'agit de limiter le risque d'erreur ou de dépenses irrégulières. L'audit a néanmoins permis de constater que d'importantes améliorations étaient nécessaires pour les organismes payeurs sélectionnés dans trois États membres [Royaume-Uni (Écosse), Bulgarie et Roumanie] (point 5.64).	<p>La Commission a pris les mesures correctrices suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Bulgarie: un plan d'action pour la période 2009-2011 a été élaboré avec, pour objectifs, la lutte contre le grand nombre d'erreurs commises par négligence dans les demandes d'aide des agriculteurs, l'acquisition de nouvelles orthophotographies, ainsi que l'actualisation du SIPA-SIG en fonction des informations fournies par la nouvelle ortho-imagerie et des résultats des contrôles sur place. — Roumanie: un plan d'action pour la période 2009-2011 a été établi avec, pour objectifs, l'acquisition de nouvelles orthophotographies ainsi que l'actualisation du SIPA-SIG en fonction des informations fournies par la nouvelle ortho-imagerie et des résultats des contrôles sur place. — Royaume-Uni (Écosse): les autorités nationales examinent et mettent à jour les informations contenues dans le SIPA-SIG. 	Les plans d'action pour la Roumanie et la Bulgarie ont été finalisés en novembre 2011 et février 2011 respectivement.

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

CHAPITRE 4

Développement rural, environnement, pêche et santé

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	4.1-4.9
Caractéristiques du groupe de politiques	4.2-4.8
Développement rural	4.2-4.5
Environnement et action pour le climat, Affaires maritimes et pêche, ainsi que Santé et protection des consommateurs	4.6-4.8
Étendue et approche de l'audit	4.9
Régularité des opérations	4.10-4.19
Développement rural	4.12-4.18
Conditionnalité	4.16-4.18
Environnement et action pour le climat, Affaires maritimes et pêche, ainsi que Santé et protection des consommateurs	4.19
Efficacité des systèmes	4.20-4.50
Développement rural	4.20-4.44
Systèmes des États membres concernant la régularité des opérations	4.20-4.32
Le système d'apurement des comptes et les prises de position de la Commission	4.33-4.44
Environnement et action pour le climat, Affaires maritimes et pêche, ainsi que Santé et protection des consommateurs	4.45-4.50
Système de contrôle interne de la DG Affaires maritimes et pêche (DG MARE)	4.46
Prises de position des autres DG — rapports annuels d'activité (RAA)	4.47-4.50
Conclusions et recommandations	4.51-4.55
Conclusions	4.51-4.52
Recommandations	4.53-4.55

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

4.1. Le présent chapitre est consacré à l'appréciation spécifique de la Cour concernant le groupe de politiques Développement rural, environnement, pêche et santé, qui couvre le développement rural (lequel relève du domaine politique 05 — Agriculture et développement rural) ainsi que les domaines politiques 07 — Environnement et action pour le climat, 11 — Affaires maritimes et pêche et 17 — Santé et protection des consommateurs. Le **tableau 4.1** présente les principales informations concernant les activités couvertes et les dépenses de l'exercice 2011.

Tableau 4.1 — Développement rural, Environnement, Pêche et Santé — informations principales pour 2011

(en millions d'euros)

Titre du budget	Domaine politique	Description	Paiements	Mode de gestion
05	Développement rural	Développement rural	12 292	Gestion partagée
		Mesures de préadhésion	102	Gestion décentralisée
		Aspects internationaux du domaine politique Agriculture et développement rural	5	Gestion centralisée directe
		12 399		
07	Environnement et action pour le climat	Dépenses administratives	92	Gestion centralisée directe
		Dépenses opérationnelles	240	Gestion centralisée directe/indirecte
		332		
11	Affaires maritimes et pêche	Dépenses administratives	41	Gestion centralisée directe
		Dépenses opérationnelles	731	Gestion centralisée/partagée
		772		
17	Santé et protection des consommateurs	Dépenses administratives	117	Gestion centralisée directe
		Dépenses opérationnelles	506	Gestion centralisée directe/indirecte
		623		
		Montant total des dépenses administratives ⁽¹⁾	250	
		Montant total des dépenses opérationnelles	13 876	
		(dont) — avances	566	
		— paiements intermédiaires/finals	13 310	
		Montant total des paiements de l'exercice	14 126	
		Montant total des engagements de l'exercice	16 779	

(¹) L'audit des dépenses administratives est présenté au chapitre 9.

Source: comptes annuels de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2011.

Caractéristiques du groupe de politiques

Développement rural

4.2. Le développement rural fait partie de la politique agricole commune (PAC), dont les objectifs généraux et les sources de financement sont présentés au chapitre 3 (voir points 3.2 et 3.3).

4.3. Le Fonds européen agricole pour le développement rural («le Feader») cofinance les dépenses effectuées dans le cadre du développement rural selon différents taux, par l'intermédiaire des programmes de développement rural des États membres. Les dépenses couvrent 45 mesures, qui comprennent des mesures liées à la surface (comme les paiements agroenvironnementaux et les paiements compensatoires destinés aux agriculteurs établis dans les zones à handicaps naturels) et d'autres non liées à la surface (comme la modernisation des exploitations agricoles et la mise en place de services de base pour l'économie et la population rurale) (12 394 millions d'euros)⁽¹⁾.

4.4. La gestion et le contrôle des dépenses au titre de la PAC sont décrits au chapitre 3 (voir points 3.6 et 3.7). Dans le cadre de certains régimes d'aide relevant du Feader⁽²⁾, les bénéficiaires de l'aide de l'UE sont juridiquement tenus de respecter une série d'exigences en matière de conditionnalité, comme cela est précisé au point 3.5.

4.5. Dans son rapport annuel relatif à 2010, la Cour avait observé que les dépenses en matière de développement rural étaient particulièrement exposées aux erreurs⁽³⁾. Le principal risque affectant la régularité est dû aux règles et aux conditions d'éligibilité qui s'avèrent souvent complexes. En outre, certains programmes ayant de faibles taux d'exécution⁽⁴⁾, le risque existe que des dépenses inéligibles soient déclarées pour éviter les dégagements, notamment vers la fin de la période de programmation.

4.4. Voir les réponses au point 3.5.

4.5. La Commission partage l'avis de la Cour selon lequel pour certains domaines, les dépenses de développement rural sont affectées par un niveau d'erreur plus élevé par rapport au premier pilier de la PAC. Toutefois, ce phénomène doit également être envisagé dans le contexte des objectifs de la politique de développement rural, qui ne peuvent être atteints que grâce aux règles et conditions d'éligibilité plus complexes mentionnées par la Cour.

⁽¹⁾ Ce montant comprend les dépenses destinées à l'achèvement de programmes antérieurs (2000-2006) (500 millions d'euros) ainsi qu'aux mesures de préadhésion dans le domaine de l'agriculture et du développement rural (102 millions d'euros).

⁽²⁾ Voir article 50 bis du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil (JO L 277 du 21.10.2005, p. 1).

⁽³⁾ Voir point 3.18 du rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2010.

⁽⁴⁾ Cinq ans après le commencement de la période de programmation 2007-2013, les taux d'exécution (c'est-à-dire les paiements effectués par rapport au plan financier) étaient encore très faibles pour la Bulgarie (29,1 %), la Roumanie (34,3 %) et l'Italie (36,2 %) (chiffres fondés sur les données de la DG AGRI au 31 décembre 2011).

Environnement et action pour le climat, Affaires maritimes et pêche, ainsi que Santé et protection des consommateurs

4.6. 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, de la vie des citoyens, ainsi qu'à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, y compris sur le plan international. L'Instrument financier pour l'environnement (LIFE) ⁽⁵⁾ est le programme consacrant le plus de fonds (dépenses pour un montant de 184 millions d'euros en 2011) au cofinancement de projets dans les États membres en faveur de la nature et de la biodiversité, de la politique et de la gouvernance en matière d'environnement ainsi que de l'information et de la communication.

4.7. La politique commune de la pêche, qui relève du domaine politique Affaires maritimes et pêche, poursuit les mêmes objectifs globaux que la politique agricole commune (voir point 3.2). Le Fonds européen pour la pêche (FEP) ⁽⁶⁾ est le principal instrument y afférent (dépenses pour un montant de 441 millions d'euros en 2011).

4.8. En ce qui concerne le domaine politique Santé et protection des consommateurs, l'UE contribue aussi bien à la protection de la santé humaine, animale et végétale qu'au bien-être des consommateurs. La plupart des paiements sont destinés aux programmes d'éradication des maladies animales et aux agences de l'UE ⁽⁷⁾ (respectivement 186 et 171 millions d'euros en 2011).

Étendue et approche de l'audit

4.9. La **partie 2 de l'annexe 1.1** du chapitre 1 décrit l'approche et la méthodologie d'audit générales de la Cour. S'agissant de l'audit relatif au développement rural, à l'environnement, ainsi qu'à la pêche et à la santé, il convient de noter en particulier les points suivants:

— l'audit a comporté l'examen d'un échantillon de 178 paiements intermédiaires et finals, dont 160 relevant du développement rural et 18 des domaines Environnement et action pour le climat, Affaires maritimes et pêche, ainsi que Santé et protection des consommateurs;

4.9.

⁽⁵⁾ Règlement (CE) n° 614/2007 du Parlement européen et du Conseil (JO L 149 du 9.6.2007, p. 1).

⁽⁶⁾ 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).

⁽⁷⁾ Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, Autorité européenne de sécurité des aliments et Agence européenne des médicaments.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- s'agissant de la conditionnalité, la Cour a axé ses contrôles sur la conformité avec les exigences relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) et certaines exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) ⁽⁸⁾ pour lesquelles il était possible d'obtenir des informations probantes et de tirer une conclusion au moment de la visite d'audit;
- les réductions et exclusions [à appliquer par les États membres lorsque les bénéficiaires des aides de l'UE surdéclarent la superficie réelle, le nombre d'animaux ou les dépenses éligibles ⁽⁹⁾] ne sont pas comprises dans le calcul du taux d'erreur de la Cour ⁽¹⁰⁾;
- l'évaluation des systèmes a porté, pour le développement rural, sur un organisme payeur dans chacun des six États membres ci-après: le Danemark, l'Espagne (Galice), l'Italie (Lombardie), la Hongrie, l'Autriche et la Finlande. S'agissant des affaires maritimes et de la pêche, la Cour a testé le système de contrôle interne de la DG Affaires maritimes et pêche (DG MARE);
- l'examen des prises de position de la Commission a couvert les rapports annuels d'activité des DG Agriculture et développement rural (DG AGRI) (pour le développement rural), DG Action pour le climat (DG CLIMA), DG Environnement (DG ENV), DG MARE et DG Santé et consommateurs (DG SANCO);
- en outre, afin d'évaluer le fondement des décisions d'apurement financier de la Commission, la Cour a examiné les travaux d'audit de la DG AGRI relatifs à l'apurement des comptes ainsi que les certificats et rapports relatifs au Feader établis par des organismes de certification concernant 15 organismes payeurs.

- Voir la réponse aux points 4.16 à 4.18.

⁽⁸⁾ Ensemble des dispositions relatives aux ERMG 6 à 8 (relatives à l'identification et à l'enregistrement d'animaux) et non-conformité évidente avec les ERMG 4 (directive «nitrates») et 18 (bien-être des animaux).

⁽⁹⁾ Articles 16, 17 et 30 du règlement (UE) n° 65/2011 de la Commission du 27 janvier 2011 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil en ce qui concerne l'application des procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural (JO L 25 du 28.1.2011, p. 8).

⁽¹⁰⁾ Sauf si les États membres avaient déjà détecté l'irrégularité sans appliquer les réductions/exclusions qui s'imposent.

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

4.10. 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 57 % de celles-ci étaient affectées par une erreur. Le taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour s'élève à 7,7 % ⁽¹¹⁾.

4.11. En ce qui concerne les dépenses relevant du développement rural, sur les 160 opérations sélectionnées, 93 (58 %) étaient affectées par des erreurs, dont 61 (66 %) étaient des erreurs quantifiables. Pour les domaines Environnement et action pour le climat, Affaires maritimes et pêche ainsi que Santé et protection des consommateurs, 8 (44 %) des 18 opérations sélectionnées étaient affectées par des erreurs, dont 2 (25 %) étaient quantifiables.

Développement rural

4.12. S'agissant du Feader, les tests des opérations de la Cour ont donné lieu à l'examen de 26 mesures différentes. Parmi les opérations concernées, 75 relevaient de mesures liées à la surface et 85 de mesures non liées à la surface. Le taux d'erreur le plus probable mentionné au point 4.10 concernait essentiellement le caractère éligible des mesures non liées à la surface. La Cour a également mis en évidence une fréquence élevée d'erreurs lorsque les bénéficiaires étaient des entités publiques, comme des municipalités ou l'organisme payeur lui-même: sur les 34 opérations contrôlées faisant intervenir des bénéficiaires publics, 17 erreurs (50 %) concernaient des questions telles que le caractère inéligible de la TVA déclarée ou le non-respect des règles applicables en matière de passation de marchés publics.

4.13. S'agissant du développement rural, l'échantillon de 160 opérations comprenait 43 paiements relatifs aux régimes agroenvironnementaux. La Cour a constaté que dans 10 cas (23 %), les agriculteurs n'avaient pas respecté les engagements agroenvironnementaux qu'ils avaient pris. L'exemple 4.1 décrit une erreur de ce type décelée par la Cour. En ce qui concerne la mesure «modernisation des exploitations agricoles», sur les 21 paiements contrôlés, la Cour a détecté huit cas (38 %) de dépenses inéligibles.

4.10 et 4.11. La Commission prend acte du taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour. Bien que la Commission ne partage pas l'évaluation par la Cour de certains cas, sa propre estimation du niveau des paiements indus, qui se fonde sur les statistiques de contrôle fournies par les États membres en 2011, témoigne elle aussi d'une détérioration de la situation, quoique d'une ampleur plus limitée. Par conséquent, le directeur général de la DG AGRI a émis une réserve au sujet des dépenses relevant du développement rural dans sa déclaration d'assurance pour 2011.

Cette réserve s'accompagne d'un certain nombre de mesures correctrices que la Commission doit déterminer en collaboration avec les États membres afin de remédier à la situation.

Toutefois, le niveau relativement plus élevé des taux d'erreur pour le développement rural par rapport au premier pilier de la PAC doit également être envisagé dans le contexte des objectifs de la politique de développement rural, qui ne peuvent être atteints que grâce aux règles et conditions d'éligibilité plus complexes mentionnées par la Cour au point 4.5.

La Commission observe que la moitié des erreurs quantifiables ont une incidence financière relativement faible (moins de 5 %).

4.12. La Commission prend acte des constatations de la Cour, même si elles ne correspondent pas toujours aux statistiques de contrôle fournies par les États membres; elle en tiendra compte, si nécessaire, lors de la mise en œuvre de son plan d'action pour le développement rural.

4.13.

⁽¹¹⁾ 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 4,5 % et 10,9 % (c'est-à-dire, respectivement, les limites inférieure (LIE) et supérieure (LSE) du taux d'erreur).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Exemple 4.1 — Non-respect des engagements agroenvironnementaux (exemple d'erreur concernant l'éligibilité)

Le bénéficiaire a présenté une demande de soutien dans le cadre de deux régimes agroenvironnementaux. S'agissant du premier, il s'était engagé, pour 14 parcelles, à ne rien cultiver sur une bande tampon d'une largeur d'un mètre et à laisser cette surface non labourée, non fertilisée et non traitée. L'audit a permis de constater que cet engagement n'avait été respecté pour aucune des 14 parcelles. S'agissant du deuxième régime, l'agriculteur s'était engagé à utiliser des techniques de conduite de vergers appropriées et à avoir recours aux bonnes pratiques agricoles, y compris à l'élagage et à l'éclaircissage des arbres fruitiers. L'audit a permis de constater que les arbres n'avaient pas été éclaircis et que les parcelles sur lesquelles ils se trouvaient étaient recouvertes de déchets. En vertu des règles nationales applicables, cette importante infraction aux dispositions relatives aux deux régimes devrait avoir pour conséquence une réduction des paiements de 100 %.

4.14. S'agissant de 31 opérations contrôlées, le bénéficiaire était tenu de respecter les règles applicables en matière de passation de marchés publics. La Cour a constaté que dans 12 cas (39 %), une ou plusieurs de ces règles n'avaient pas été respectées (voir exemple 4.2).

Exemple 4.2 — Infraction aux règles de passation des marchés publics (exemple d'erreur concernant l'éligibilité)

Le bénéficiaire d'aides de l'UE s'élevant à 5,1 millions d'euros était l'organisme payeur lui-même. Ce montant avait été versé au titre de la mesure «assistance technique» et concernait une partie d'une opération plus vaste visant à assurer le bon fonctionnement et la maintenance du système informatique de l'organisme payeur. La Cour a constaté que les deux marchés relatifs à cette opération plus vaste et équivalant à environ 58 millions d'euros avaient été attribués à une société en recourant à des procédures négociées sans publication d'avis de marché. L'organisme payeur n'était pas en mesure de fournir l'analyse nécessaire ou la justification requise pour expliquer l'attribution de ces marchés par voie négociée et non au moyen de procédures ouvertes ou restreintes.

4.15. Dans plus d'un tiers des cas, la Cour a constaté que l'erreur détectée dans le cadre des tests des opérations était systématique, c'est-à-dire qu'elle affectait d'autres paiements en plus de celui qui avait été contrôlé (voir exemple 4.3).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Exemple 4.1 — Non-respect des engagements agroenvironnementaux (exemple d'erreur concernant l'éligibilité)

La Commission estime que la constatation de la Cour se rapporte à un cas ponctuel de non-respect d'un engagement pris dans le cadre d'une mesure agroenvironnementale.

Elle demandera à l'organisme de certification concerné d'assurer le suivi du recouvrement des sommes indûment payées.

4.14. *La Commission relève que certaines observations de la Cour portent sur des règles nationales en matière de passation de marchés publics et que certains États membres ont une interprétation de ces règles qui diffère de celle de la Cour.*

Exemple 4.2 — Infraction aux règles de passation des marchés publics (exemple d'erreur concernant l'éligibilité)

La Commission observe que, si une justification appropriée avait été fournie pour expliquer cette procédure, le bénéficiaire aurait, en principe, été en droit d'attribuer ces marchés par voie négociée. Dans un tel cas, la Commission n'exclurait probablement pas la totalité des dépenses du financement de l'UE dans le cadre de sa procédure d'apurement de conformité, afin de respecter le principe de proportionnalité.

4.15.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Exemple 4.3 — Inclusion de montants de TVA inéligibles (exemple d'erreur systématique concernant l'éligibilité)

L'un des paiements contrôlés concernait les services fournis à un organisme public dans le cadre d'un programme de formation et d'information. L'organisme public a déclaré le montant total du paiement, y compris la TVA inéligible, lequel a été intégralement versé et imputé au budget de l'UE. Cette erreur systématique affectait toutes les dépenses relatives à la mesure de développement rural concernée dans cet État membre et a représenté un montant total de 0,8 million d'euros.

Conditionnalité

4.16. Comme cela est indiqué au chapitre 3 (voir point 3.9), la Cour a inclus pour la première fois les erreurs de conditionnalité dans son calcul du taux d'erreur.

4.17. S'agissant de la DAS 2011, la Cour a constaté, sur la base de ses contrôles (voir point 4.9, deuxième tiret), une ou plusieurs infractions aux règles de la conditionnalité dans 26 ⁽¹²⁾ des 73 paiements subordonnés au respect d'obligations en la matière (36 %). Pour chacune de ces infractions, la Cour a utilisé le système national applicable en matière de réduction des paiements pour quantifier l'erreur. Dans tous les cas, la réduction se situait entre 0 et 5 %. Les erreurs constatées représentent environ 0,2 % du taux total d'erreur mentionné au point 4.10.

4.18. La Cour a notamment relevé un nombre important de problèmes en ce qui concerne le respect des exigences en matière de conditionnalité relatives à l'identification et à l'enregistrement des animaux. S'agissant des 46 exploitations agricoles possédant des animaux comprises dans l'échantillon, les exigences n'avaient pas été respectées dans 16 cas (35 %).

Environnement et action pour le climat, Affaires maritimes et pêche, ainsi que Santé et protection des consommateurs

4.19. L'exemple 4.4 décrit une erreur constatée dans les domaines politiques Environnement et action pour le climat, Affaires maritimes et pêche, ainsi que Santé et protection des consommateurs.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Exemple 4.3 — Inclusion de montants de TVA inéligibles (exemple d'erreur systématique concernant l'éligibilité)

Dans le cadre de la procédure d'apurement financier, les services de la Commission assureront le suivi des constatations de la Cour à l'égard des autorités nationales en vue du recouvrement de tout paiement indu.

4.16 à 4.18. La plupart des exigences en matière de conditionnalité, à savoir les ERMG, doivent être respectées par tous les citoyens de l'UE, indépendamment du fait qu'ils bénéficient, en tant qu'agriculteurs, de l'aide de l'UE au titre de la PAC. Le respect de la conditionnalité ne constitue pas un critère d'éligibilité, de sorte que le contrôle de ces exigences ne concerne pas la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Même s'ils sont en droit de recevoir des paiements, les agriculteurs qui ne respectent pas ces exigences sont sanctionnés en fonction de la gravité, de l'ampleur, de la permanence et de la répétition de l'infraction constatée, ainsi que de la négligence ou de l'intention de l'agriculteur concerné. Cette situation est également illustrée par le fait que les paiements peuvent se dérouler avant la fin des contrôles de conditionnalité et que les pénalités ne sont pas appliquées sur les paiements effectués au titre de l'année civile pendant laquelle l'agriculteur a manqué à ses obligations mais sur ceux effectués au titre de l'année civile où ont eu lieu les constatations des autorités nationales. Pour toutes ces raisons, la Commission ne prend pas en compte la violation des obligations en matière de conditionnalité dans le calcul du niveau d'erreur pour sa propre déclaration d'assurance.

4.19.

⁽¹²⁾ Dix-sept des 26 cas concernaient également le paiement audité, tandis que les neuf autres cas n'affecteront que des paiements futurs.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Exemple 4.4 — Dépenses déclarées après la période d'éligibilité

Les autorités nationales des États membres doivent soumettre à la Commission les déclarations de dépenses relatives aux programmes d'éradication des maladies animales afférentes à l'année civile précédente avant le 30 avril. Une déclaration provenant d'un État membre pour l'année 2010 s'élevait à 12,4 millions d'euros et comprenait des dépenses payées après le 30 avril 2011 pour un montant de 0,3 million d'euros.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Exemple 4.4 — Dépenses déclarées après la période d'éligibilité

La Commission a décidé de verser une première tranche avant de fixer la contribution financière finale, étant donné que la déclaration de dépenses de l'État membre ne pouvait être approuvée en 2011 parce qu'un contrôle sur place était en cours [C(2011) 9743, articles 1^{er} et 2]. Des contrôles visant à déterminer si les dépenses déclarées ont été encourues après le 30 avril sont prévus dans la liste de vérification standard pour les contrôles sur place.

EFFICACITÉ DES SYSTÈMES**Développement rural**

Systèmes des États membres concernant la régularité des opérations

4.20. L'**annexe 4.2** contient une synthèse de l'examen, par la Cour, des systèmes de contrôle et de surveillance des États membres. S'agissant des six systèmes de contrôle et de surveillance relatifs au développement rural audités, la Cour a constaté que l'un d'entre eux n'était pas efficace (Danemark), que quatre autres n'étaient que partiellement efficaces [Espagne (Galice), Italie (Lombardie), Hongrie et Finlande] et qu'un seul était efficace (Autriche) pour garantir la régularité des paiements.

4.21. En ce qui concerne les mesures de développement rural liées à la surface, comme l'agroenvironnement, la vérification de certains éléments clés tels que la surface éligible est effectuée au moyen du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) décrit au chapitre 3 (point 3.16). Les autres conditions d'éligibilité sont couvertes par des contrôles spécialement conçus à cet effet⁽¹³⁾. Comme cela est indiqué au chapitre 3 (points 3.14 à 3.17), pour l'année 2011, la Cour a observé que les systèmes relatifs au SIGC étaient partiellement efficaces dans tous les organismes payeurs contrôlés.

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

- a) les procédures administratives et de contrôle visant à garantir l'exactitude des paiements,
- b) les systèmes de contrôle fondés sur des contrôles physiques sur place;

⁽¹³⁾ S'agissant des mesures de développement rural pour la période de programmation 2007-2013, les exigences sont précisément définies dans le règlement (UE) n° 65/2011.

4.20. La Commission relève que les résultats présentés sont semblables à ceux de l'année dernière.

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

Voir aussi les réponses de la Commission aux points 3.14 et 3.15.

4.22. Voir la réponse commune aux points 4.16 à 4.18.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

c) les systèmes destinés à garantir la mise en œuvre et le contrôle de la conditionnalité.

Procédures administratives et de contrôle visant à garantir l'exactitude des paiements

4.23. Les contrôles administratifs effectués par les organismes payeurs devraient couvrir l'exactitude des déclarations des demandeurs et le respect des conditions d'éligibilité à l'octroi de l'aide.

4.24. La Cour a mis en évidence des faiblesses affectant la mise en œuvre des contrôles administratifs relatifs aux conditions d'éligibilité et aux engagements dans cinq des six États membres audités [Danemark, Italie (Lombardie), Hongrie, Autriche et Finlande]. L'exemple 4.5 en présente une illustration. Dans un État membre (Danemark), la Cour a contrôlé un échantillon de cinq projets sélectionnés de manière aléatoire concernant des mesures non liées à la surface. L'audit a permis de mettre au jour des dépenses inéligibles, qui n'avaient pas été décelées par l'organisme payeur, pour quatre des projets.

4.25. Par ailleurs, la Cour a constaté que trois des six États membres audités [Danemark, Italie (Lombardie) et Finlande] n'avaient pas appliqué les réductions conformément aux dispositions législatives.

4.26. L'un des principaux contrôles administratifs⁽¹⁴⁾ des mesures d'aide au renforcement de la compétitivité du secteur agricole, comme la modernisation des exploitations ou l'amélioration et le développement des infrastructures rurales, consiste à évaluer le caractère raisonnable des dépenses déclarées. Les États membres sont donc tenus de mettre en œuvre des systèmes appropriés permettant d'évaluer les montants déclarés par les bénéficiaires. La Cour a constaté que quatre des six autorités nationales contrôlées [Danemark, Espagne (Galice), Italie (Lombardie) et Hongrie] n'appliquaient pas efficacement cette disposition réglementaire. Cette situation est confirmée par l'échantillon d'opérations dans lequel des erreurs ont été constatées pour 21 des 70 opérations (30 %) contrôlées. Une observation analogue avait déjà été formulée l'an passé mais pour d'autres organismes payeurs (voir point 3.35 du rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2010).

Systèmes de contrôle fondés sur des contrôles physiques sur place

4.27. Les États membres sont tenus d'effectuer des contrôles sur place couvrant, selon le régime d'aide concerné, au moins 5 % de l'ensemble des bénéficiaires ou des dépenses⁽¹⁵⁾. L'audit de la Cour a été centré sur la mesure dans laquelle les procédures permettent de sélectionner les bénéficiaires à contrôler, sur la qualité de ces contrôles et la communication d'informations à cet égard, ainsi que sur le caractère approprié des corrections effectuées.

4.25. Lorsque, dans le cadre de ses audits, elle met en évidence des faiblesses affectant les contrôles administratifs, la Commission en assure le suivi au moyen de la procédure d'apurement de conformité afin de protéger les intérêts financiers de l'UE.

4.26. La Commission estime elle aussi que les contrôles administratifs portant sur le caractère raisonnable des dépenses sont essentiels pour assurer l'efficacité de l'ensemble du système de contrôle. Ces vérifications cruciales sont systématiquement examinées au cours des missions d'audit de la Commission. Toutefois, la Commission relève que, dans le cas de l'Italie, la constatation de la Cour se rapporte à des montants (frais généraux) qui sont habituellement payés sur la base d'un taux forfaitaire maximal de 10 %, qui sont fixes ou qui ne dépendent pas du bénéficiaire (taxes, frais liés à la certification du système de qualité, etc.).

4.27 à 4.29. Les aspects mentionnés par la Cour des comptes sont eux aussi systématiquement examinés au cours des missions d'audit de la Commission. Lorsque des déficiences sont constatées, des corrections financières sont imposées aux États membres par l'intermédiaire de la procédure d'apurement de conformité, et des recommandations sont formulées pour améliorer les systèmes de contrôle.

⁽¹⁴⁾ Visés à l'article 24 du règlement (UE) n° 65/2011.

⁽¹⁵⁾ Articles 12 et 25 du règlement (UE) n° 65/2011.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.28. Pour cinq des six États membres audités [Danemark, Espagne (Galice), Italie (Lombardie), Hongrie et Finlande], la Cour a constaté que, contrairement à ce que requiert la législation, les contrôles mis en œuvre ne couvraient pas la totalité des engagements et des obligations d'un bénéficiaire qu'il est possible de contrôler au moment de la visite.

4.29. Pour chacun des six États membres visités, la Cour a réexécuté quatre contrôles, sélectionnés de manière aléatoire. Cela a impliqué qu'elle procède à nouveau à tous les contrôles effectués dans un premier temps par l'organisme payeur, y compris les contrôles administratifs et ceux effectués sur place. Lorsqu'elle a réexécuté les contrôles sur place effectués par les organismes payeurs, la Cour a constaté qu'ils n'avaient pas toujours été réalisés correctement, comme l'illustre l'exemple 4.5.

Exemple 4.5 — Qualité insuffisante des contrôles administratifs et des contrôles sur place d'un État membre

L'un des contrôles que la Cour a réexécutés en Italie (Lombardie) concernait un projet de construction d'un bâtiment de deux étages sur une exploitation, dont un laboratoire destiné à la transformation de fruits et autres produits agricoles, une zone de stockage et une terrasse pour permettre le séchage des fruits.

À la suite de contrôles administratifs et de contrôles sur place, l'organisme payeur a approuvé l'intégralité du montant de la demande de paiement final qui s'élevait à 221 205 euros.

Cependant, la Cour a constaté que le bâtiment possédait essentiellement les caractéristiques d'une résidence privée et non d'un bâtiment agricole et qu'en conséquence, les coûts y afférents n'étaient pas éligibles. Le fait que les autorités nationales aient accepté l'intégralité du montant de la dépense déclarée indique une faiblesse significative du système au niveau des contrôles administratifs et des contrôles sur place.

Exemple 4.5 — Qualité insuffisante des contrôles administratifs et des contrôles sur place d'un État membre

La Commission assurera, en collaboration avec les autorités italiennes, le suivi de ce cas dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité.

Systèmes destinés à garantir le respect et le contrôle de la conditionnalité

4.30. L'examen par la Cour de la conception et de la mise en œuvre des systèmes en matière de conditionnalité a permis de révéler un certain nombre de faiblesses également pertinentes pour le chapitre 3. Aucun des six États membres audités n'avait institué ou mis en œuvre de contrôles permettant de couvrir l'ensemble des exigences requises par la législation.

4.30. *La Commission, qui a mené des audits de conditionnalité dans les six États membres audités par la Cour (même s'ils ne concernaient pas les mêmes régions d'Espagne et d'Italie), a elle aussi relevé de graves insuffisances dans la définition et le contrôle des normes BCAE et des ERMG. Chaque fois qu'un risque manifeste a été décelé pour les Fonds dans ces six États membres, la Commission a appliqué une correction financière dans le cadre de plusieurs de ces enquêtes (Danemark, Hongrie, Autriche et autres régions d'Italie et d'Espagne) ou alors une procédure d'apurement des comptes est en cours au sujet des enquêtes relatives à ces six États membres.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.31. Par ailleurs, la planification et le calendrier relatifs aux contrôles présentaient des déficiences dans cinq des six États membres audités [Danemark, Espagne (Galice), Italie (Lombardie), Hongrie et Finlande]. Ainsi, un État membre [Italie (Lombardie)] a effectué tous les contrôles relatifs à trois ERMG⁽¹⁶⁾ entre octobre et décembre. En conséquence, les exigences à respecter en dehors de ces mois, comme l'interdiction d'épandage de fumier et autres substances contenant des nitrates dans les champs avant le 28 février dans les zones vulnérables aux nitrates, n'ont pas été contrôlées de manière efficace.

4.32. Dans trois des États membres audités [Italie (Lombardie), Hongrie et Finlande], la Cour a également constaté que lorsque les contrôles étaient effectivement réalisés, la non-conformité ne menait pas toujours aux réductions requises. Dans un État membre [Italie (Lombardie)], s'agissant des six ERMG relatives aux animaux, aucune réduction fondée sur les critères définis par la législation (étendue, gravité et permanence de la non-conformité) n'avait été établie. Au lieu de cela, cet État membre a évalué s'il était possible de corriger l'erreur et a vérifié si c'était la première fois qu'une erreur était décelée pour le bénéficiaire contrôlé. En conséquence, la majorité des cas de non-conformité a été considérée comme mineurs et aucune réduction n'a été appliquée.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.31. Lors des audits de conditionnalité, la Commission vérifie systématiquement si les exigences en matière de planification et de calendrier des contrôles sur place sont respectées (c'est-à-dire si un niveau de contrôle approprié est atteint par les États membres pendant l'année, si des contrôles font l'objet d'un report à l'année suivante, si les délais de notification sont tenus, etc.). La Commission a également observé ces déficiences en Hongrie, en Italie et dans d'autres États membres et assure le suivi de celles-ci au moyen de la procédure d'apurement de conformité.

4.32. La Commission accorde une attention particulière au système d'évaluation et de sanction mis en place par les États membres pour la conditionnalité (indulgence du système, utilisation adéquate et suivi des cas de non-respect mineurs, cas de non-conformité n'aboutissant pas à une réduction en raison de l'utilisation incorrecte des tolérances, etc.). Ces déficiences ont également été constatées par la Commission dans les États membres cités par la Cour et les risques qui en découlent pour les Fonds donnent lieu à un suivi au moyen de la procédure d'apurement de conformité.

La Commission a également relevé de graves déficiences spécifiques en ce qui concerne les contrôles de la conditionnalité sur les ERMG relatives aux animaux en Italie; elle suit cette question au moyen de la procédure d'apurement de conformité.

⁽¹⁶⁾ ERMG 1 [directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103 du 25.4.1979, p. 1)]; ERMG 4 [directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO L 375 du 31.12.1991, p. 1)] et ERMG 5 [directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206 du 22.7.1992, p. 7)].

Le système d'apurement des comptes et les prises de position de la Commission

Procédure d'apurement des comptes appliquée par la Commission

4.33. 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 (mensuellement pour le FEAGA et trimestrielle dans le cas du Feader) par la Commission. 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 ⁽¹⁷⁾.

4.34. Dans de précédents rapports annuels, de même que dans le rapport spécial n° 7/2010 sur l'audit de la procédure d'apurement des comptes ⁽¹⁸⁾, 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 2011.

⁽¹⁷⁾ Les comptes et les paiements d'un organisme payeur sont examinés par un organisme indépendant (organisme de certification) qui fait rapport à la Commission au mois de février de l'année suivant l'exercice concerné. Au plus tard le 30 avril de l'année suivant l'exercice concerné, la Commission doit décider si elle accepte les comptes (décision d'apurement financier) ou si elle demande la réalisation de travaux d'audit ou des informations supplémentaires. La Commission effectue également des audits destinés à s'assurer que les États membres ont appliqué les règles de l'UE visant à garantir la légalité et la régularité des dépenses (audits de conformité). Sur la base de ces audits, la Commission peut imposer une correction aux États membres, qui ont alors le droit de recourir à la procédure de conciliation. Ce n'est qu'à l'issue de cette procédure que la Commission est en mesure d'inclure une correction financière dans une décision de conformité.

⁽¹⁸⁾ <http://eca.europa.eu>

4.34. La critique de la Cour porte sur un aspect inhérent au système d'apurement de conformité. L'apurement de conformité vise à exclure du financement de l'UE les dépenses qui n'ont pas été effectuées conformément aux règles de l'Union. Par contre, ce mécanisme ne permet pas le recouvrement des montants indûment versés aux bénéficiaires, opération qui, selon le principe de la gestion partagée, relève de la seule responsabilité des États membres.

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

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 avalisée, dans certaines circonstances, dans sa résolution sur la décharge 2007 ⁽¹⁾.

Enfin, la Commission a indiqué ⁽²⁾ aux États membres que si leurs organismes de certification réalisent à nouveau entièrement un échantillon représentatif de transactions que l'organisme payeur a contrôlées sur place et confirmé, sur cette base, la fiabilité des statistiques de contrôle d'un État membre, la Commission considérera alors 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.

⁽¹⁾ Voir point 83 de la résolution du Parlement européen sur la décharge 2007.

⁽²⁾ Document D/413722/2009.

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.35. La première étape de la procédure d'apurement des comptes s'appuie sur des audits effectués par des organismes de certification indépendants dans les États membres. Ces organismes soumettent à la Commission un rapport de certification relatif aux comptes et au système de contrôle interne de l'organisme payeur ainsi qu'une opinion sur la déclaration d'assurance fournie par le directeur de l'organisme payeur.

4.36. L'examen, par la Cour, d'un échantillon composé de 32 de ces audits pour le FEAGA et le Feader a permis de constater que les organismes de certification suivaient généralement le modèle de rapport proposé par la DG AGRI. Pour leurs audits, les organismes de certification doivent appliquer les normes internationales d'audit, ce qui comprend l'utilisation d'autres sources, comme les audits antérieurs⁽¹⁹⁾. Toutefois, la Cour a observé que les organismes de certification ne prenaient que rarement en compte les observations formulées par la Commission ou la Cour lors d'audits antérieurs telle la recommandation d'établir si l'organisme payeur a mis en œuvre ou non des actions correctrices suffisantes à la suite des observations émises.

4.37. La Cour a examiné les travaux d'audit de la DG AGRI relatifs aux rapports de l'organisme de certification et a conclu que ces travaux étaient fondés sur des listes de vérification détaillées permettant d'examiner les aspects les plus importants. Cependant, la DG AGRI ne vérifie pas si les rapports des organismes de certification contiennent un suivi des observations antérieures, même dans le cas où elles ont été formulées dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité de la Commission. À l'heure actuelle, les orientations de la Commission ne précisent pas que les organismes de certification devraient inclure dans leur stratégie et leur rapport d'audit, des informations provenant d'autres sources comme les audits antérieurs de la Commission ou de la Cour. Ainsi, les organismes de certification ne sont tenus d'évaluer ni le risque lié aux observations antérieures ni leurs implications financières et ils ne doivent pas établir si les organismes payeurs ont trouvé une solution aux problèmes soulevés.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.36. Les lignes directrices de la DG AGRI rappellent que suivant la norme internationale d'audit (ISA) n° 315 «Identification et évaluation des risques d'anomalies significatives par la connaissance de l'entité et de son environnement», les organismes de certification sont tenus d'évaluer la conception et la mise en œuvre des contrôles et d'examiner la capacité d'une organisation à identifier les risques et à évaluer l'incidence qu'ils pourraient avoir sur les comptes.

Par conséquent, la Commission considère que les constatations des auditeurs de l'UE, qu'elles émanent de la Cour des comptes ou des services d'audit de la Commission, pourraient être une source d'information très précieuse permettant aux organismes de certification de comprendre et d'évaluer les systèmes de contrôle interne des organismes payeurs. L'attention des organismes de certification est attirée sur l'importance de ces constatations pour la réunion du groupe d'experts des organismes de certification.

4.37. Les organismes de certification sont tenus de faire rapport quant aux suites données par l'organisme payeur à leurs constatations précédentes, qu'il s'agisse d'erreurs financières ou de recommandations visant à remédier aux déficiences des systèmes. Lorsqu'elle examine les rapports des organismes de certification, la Commission veille systématiquement à ce que ceux-ci organisent de manière adéquate le suivi de leurs propres constatations des années précédentes.

En ce qui concerne les constatations des autres auditeurs, la Commission estime que celles-ci pourraient constituer une source d'information utile pour l'organisme de certification lorsqu'il planifie sa stratégie d'audit (voir la réponse au point 4.36 ci-dessus).

Il n'incombe toutefois pas aux organismes de certification de faire rapport de manière systématique et circonstanciée sur le suivi des constatations de la Commission, de la Cour des comptes ou de tout autre organisme d'audit externe.

⁽¹⁹⁾ La norme internationale d'audit (ISA) n° 200 (Objectifs généraux de l'auditeur indépendant et conduite d'un audit selon les normes internationales d'audit) établit au point A28: «Les éléments probants sont nécessaires pour étayer l'opinion et le rapport de l'auditeur. Ils sont cumulatifs par nature et sont principalement obtenus au moyen des procédures d'audit mises en œuvre au cours de l'audit. Cependant, ils peuvent également comprendre des informations obtenues d'autres sources telles que les audits antérieurs [...]»

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.38. La Cour a également examiné les travaux effectués par l'organisme de certification concernant le Feader dans l'État membre (Danemark) où elle avait mis au jour les insuffisances les plus graves dans les systèmes de contrôle et de surveillance. Concernant cet organisme de certification, la Cour a constaté:

- a) que contrairement à ce que requiert la réglementation, il n'était pas pleinement indépendant, étant donné que la société chargée des travaux de certification était également impliquée dans les contrôles d'éligibilité préalables aux paiements pour 35 % des 65 cas contrôlés;
- b) que dans une large mesure, il s'est appuyé sur les travaux effectués par l'unité d'audit interne de l'organisme payeur, sans disposer de la documentation attestant que ces travaux avaient été soumis à une revue suffisante;
- c) qu'il n'a pas suffisamment vérifié si les dépenses respectaient toutes les conditions d'éligibilité. Dans sept des 11 cas sélectionnés, qui avaient été vérifiés par l'organisme de certification, la Cour a détecté des dépenses inéligibles représentant 8 % du montant contrôlé relevant du Feader.

4.39. La deuxième étape de la procédure d'apurement des comptes repose sur les audits réalisés par la Commission. La Cour a examiné l'ensemble des 27 audits relatifs au Feader effectués par la DG AGRI en 2011 et a constaté qu'en règle générale, ils constituaient une base suffisante pour la procédure d'apurement des comptes sous réserve des faiblesses mentionnées ci-après. Dans ses audits, la Commission a constaté des faiblesses similaires à celles décelées par la Cour, notamment en ce qui concerne l'absence de vérification de la vraisemblance des coûts, de l'éligibilité des dépenses et des règles appliquées en matière de passation de marchés.

4.40. Les travaux de la Commission en matière d'audit de conformité sont fondés sur les systèmes et ne visent pas à vérifier la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Les échantillons sont sélectionnés de manière discrétionnaire ou aléatoire et couvrent les dépenses relatives à plusieurs exercices. Les travaux d'audit de la Commission ne visent donc pas à calculer un taux d'erreur annuel.

4.41. La Cour a constaté que la Commission ne disposait pas toujours de la documentation appropriée relative aux contrôles effectués. À titre d'exemple, aucune liste de vérification standard n'a été utilisée pour les 11 audits relatifs aux mesures non liées à la surface. De plus, les travaux d'audit n'avaient pas, de manière générale, été revus par une entité indépendante.

4.38.

a) et b) Dans le cadre de la procédure d'apurement financier, la Commission assurera le suivi de cette question avec les autorités danoises, notamment en vue de renforcer l'indépendance opérationnelle de l'organisme de certification.

c) Les travaux que les organismes de certification doivent accomplir dans le cadre de la procédure d'apurement financier visent essentiellement à vérifier l'exhaustivité, l'exactitude et la véracité des comptes.

4.40. Voir la réponse commune aux points 1.12 et 1.13.

4.41. La Commission dispose bien de la documentation appropriée relative aux contrôles effectués, mais pas sous une forme standardisée dans tous les cas. Cette situation est imputable au caractère très hétérogène des mesures, qui sont par ailleurs mises en œuvre par les États membres de manières très diverses. Les services de la Commission envisageront le recours à des listes de vérification standardisées adéquates dans tous les cas.

L'ensemble des constatations d'audit et des rapports qui en découlent sont examinés et approuvés par les chefs d'équipe et le chef d'unité avant leur finalisation.

Prise de position de la DG AGRI — rapport annuel d'activité (RAA)

4.42. Le RAA de la DG AGRI comporte une réserve concernant l'ensemble des dépenses relevant du Feader pour 2011 (11,8 milliards d'euros), avec un montant résiduel présentant un risque s'élevant à 278 millions d'euros au total ⁽²⁰⁾. La Cour est d'avis que, en principe, cette réserve corrobore ses propres observations relatives aux tests de validation et à l'audit des systèmes, mentionnées plus haut.

4.43. Le principal argument avancé par la DG AGRI pour justifier cette réserve relative au Feader est que le taux d'erreur résiduel de 2,36 % qu'elle a relevé excède le seuil de signification de 2 %. La Cour a relevé que, dans son RAA ⁽²¹⁾, la DG AGRI:

— ne fournissait pas d'analyse ni d'explication concernant les raisons pour lesquelles le taux d'erreur résiduel pour le Feader qu'elle mentionne a considérablement augmenté par rapport à l'année précédente;

— indiquait qu'elle a mis en place un plan comprenant des mesures correctrices visant à remédier à cette situation.

4.44. La Cour relève par ailleurs que le taux d'erreur indiqué par la DG AGRI repose sur des chiffres communiqués par les États membres pour l'exercice 2010. La Cour a établi un taux d'erreur bien plus élevé que celui de la DG AGRI parce qu'elle a notamment observé, dans le cadre de son audit, que les États membres ne détectaient pas et ne signalaient pas toutes les dépenses inéligibles en raison d'insuffisances affectant les contrôles administratifs et les contrôles sur place de l'organisme payeur, comme cela est illustré aux exemples 4.2 et 4.5 et analysé aux points 4.24, 4.28, 4.29 et 4.39.

⁽²⁰⁾ La réserve ne porte pas sur les dépenses destinées à l'achèvement de programmes antérieurs (2000-2006) (500 millions d'euros) et aux mesures de préadhésion dans le domaine de l'agriculture et du développement (102 millions d'euros).

⁽²¹⁾ RAA de la DG AGRI, pp. 58 et 59, et pp. 79 à 81.

4.43.

— le taux d'erreur, plus élevé pour les mesures de développement rural que pour les mesures relevant du premier pilier de la PAC financé par le FEAGA, est principalement dû au fait que le soutien à certaines de ces actions, telles que la mesure agro-environnementale, est soumis à un grand nombre de conditions souvent très spécifiques, qui sont susceptibles d'accroître le risque d'erreurs par les bénéficiaires et de rendre plus difficiles les contrôles par les autorités nationales.

À la suite de la réserve concernant les dépenses pour le développement rural, émises par le directeur général de la DG AGRI à l'occasion de sa déclaration d'assurance dans le rapport annuel d'activités 2011, les services de la Commission ont entamé, en collaboration avec les États membres (juin 2012), une analyse approfondie de la situation afin de diagnostiquer les causes sous-jacentes de ces taux d'erreur élevés et de déterminer des actions correctrices spécifiques.

4.44. Afin de remédier au risque de sous-évaluation des taux d'erreur résultant de ces statistiques de contrôle en raison d'inexactitudes dans les bases de données ou de l'insuffisance du suivi des anomalies, comme indiqué par la Cour, la DG AGRI a appliqué une marge de sécurité de 25 % lors du calcul du risque résiduel associé au Fonds. La Commission considère que cette marge est largement suffisante pour couvrir les risques mentionnés par la Cour.

Il convient par ailleurs de noter que les statistiques de contrôle des États membres sont vérifiées et validées dans une large mesure par les organismes de certification, comme l'a recommandé la Cour, à titre facultatif, dans son rapport annuel pour 2005, et que les résultats de ces travaux sont présentés dans le rapport annuel d'activités de la DG AGRI.

La Commission relève que certaines observations de la Cour portent sur des règles nationales en matière de passation de marchés publics et que certains États membres ont une interprétation de ces règles qui diffère de celle de la Cour.

Environnement et action pour le climat, Affaires maritimes et pêche, ainsi que Santé et protection des consommateurs

4.45. Les domaines politiques Environnement et action pour le climat, Affaires maritimes et pêche, ainsi que Santé et protection des consommateurs sont gérés par la Commission dans le cadre de systèmes de contrôle spécifiques. La Cour a examiné le système de contrôle interne de la DG MARE.

Système de contrôle interne de la DG Affaires maritimes et pêche (DG MARE)

4.46. La Cour a effectué des tests sur 30 paiements sélectionnés de manière aléatoire relatifs aux principaux domaines budgétaires relevant de la DG MARE. L'audit a montré que les contrôles clés n'étaient pas toujours suffisamment documentés et qu'ils risquaient en l'occurrence de ne pas avoir été effectués. Par ailleurs, il convient de déplorer un contrôle insuffisant des captures de poisson dans le cadre d'un accord international de pêche, ce qui a eu pour conséquence des dépenses imprévues pour la Commission, comme l'illustre l'exemple 4.6.

Exemple 4.6 — Contrôle insuffisant des captures de poisson

L'accord de partenariat dans le secteur de la pêche conclu entre l'Union européenne et un pays tiers, la République islamique de Mauritanie, pour une période de quatre ans prenant fin le 31 juillet 2012, autorise les navires de pêche immatriculés dans l'UE à capturer jusqu'à 300 000 tonnes de poisson par an (jusqu'au 31 juillet), en échange d'une contribution de l'UE de 40 euros par tonne capturée. Le protocole à cet accord stipule que dans le cas où l'UE souhaiterait disposer d'un quota supplémentaire, elle en informe les autorités nationales au plus tard le 15 février de chaque année et paye le même tarif par tonne. Pour l'année expirant le 31 juillet 2010, les captures de poisson dans le cadre de l'accord de partenariat n'ont pas été suffisamment contrôlées par les services de la Commission et les autorités nationales n'ont pas été informées avant le 15 février 2010 du souhait de disposer d'un quota supplémentaire. En octobre 2010, les autorités nationales ont informé la Commission que le quota de 300 000 tonnes pour l'année expirant le 31 juillet 2010 avait été dépassé. La Commission a payé 1,9 million d'euros à la République islamique de Mauritanie pour compenser les 47 346 tonnes excédant le quota. Un meilleur contrôle des captures de poisson aurait permis aux services de la Commission d'envisager des mesures préventives pour éviter des paiements additionnels.

4.46. Le contrôle des captures a été renforcé et un mécanisme d'alerte empêche désormais tout dépassement.

Exemple 4.6 — Contrôle insuffisant des captures de poisson

La Commission reconnaît que le contrôle des captures d'espèces pélagiques a accusé un certain retard au cours de l'année 2009/2010 (1^{er} août 2009-31 juillet 2010) et que cela a eu certaines répercussions en termes de paiements additionnels à la Mauritanie en 2010.

Ce problème a désormais été totalement résolu, puisque la quantité excédentaire (et, bien entendu, le paiement y afférent) a été déduite spécifiquement du quota supplémentaire sur les espèces pélagiques pour 2011/2012. En d'autres termes, les captures et les paiements effectués en 2009/2010 ont été déduits de 2011/2012, ce qui a permis de respecter tant la durabilité que la bonne gestion financière.

En outre, les méthodes de travail générales ont été nettement améliorées à compter de 2010 afin de renforcer encore le contrôle des captures. Un mécanisme d'alerte (les captures d'espèces pélagiques qui se rapprochent des limites de capture font l'objet d'un contrôle sur une base hebdomadaire) a été mis en place pour éviter tout dépassement. En 2011, à la suite de l'épuisement du quota, la Commission a fermé la pêche pélagique 16 jours avant la fin de l'année du protocole, après avoir contrôlé les captures d'espèces pélagiques sur une base hebdomadaire, mais aussi journalière durant la dernière période. La même approche prudente a prévalu en 2012 (fermeture de la pêche pélagique dès le 23 avril 2012).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Prises de position des autres DG — rapports annuels d'activité (RAA)

4.47. La Cour a examiné les RAA et les déclarations des directeurs généraux des DG ENV, CLIMA, MARE et SANCO de la Commission.

4.48. La DG ENV n'a pas émis de réserve, car son taux d'erreur résiduel se situait en deçà du seuil de signification de 2 %. La Cour observe que le calcul du taux d'erreur résiduel par la DG ENV repose sur des hypothèses qui ne sont pas entièrement étayées par des tests représentatifs.

4.49. La DG CLIMA a maintenu la réserve émise en 2010 pour des raisons de réputation. Elle résultait 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. Aucune réserve n'a été émise s'agissant des dépenses, qui sont en majorité liées à la passation de marchés publics.

4.50. La seule réserve émise par la DG SANCO concernait le domaine de l'alimentation humaine et animale, étant donné que le taux d'erreur résiduel s'élevait à 4,3 %. Tous les paiements de 2011 dans le domaine de la santé publique (à l'exception des contributions versées aux agences de régulation) résultent de la passation de marchés publics. La DG SANCO n'a pas effectué de contrôle ex post de ces dépenses et a supposé qu'en raison de ses contrôles ex ante, le taux d'erreur pour les dépenses relatives aux passations de marchés était d'environ 0 %.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**Conclusions**

4.51. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les paiements relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2011 pour le groupe de politiques Développement rural, environnement, pêche et santé sont affectés par un niveau significatif d'erreur.

4.48. Conformément aux orientations figurant dans les instructions permanentes concernant les RAA, la DG ENV a complété les résultats des contrôles ex post par une analyse de 245 visites de contrôle sur place de projets LIFE effectuées en 2011. Cette méthode fournit une base réaliste et raisonnablement fiable pour estimer le taux d'erreur probable.

4.49. La Commission considère que les procédures de passation de marchés actuellement en place sont adéquates pour limiter le risque d'erreurs ou de dépenses irrégulières.

4.50. La DG SANCO conclut des marchés publics pour lesquels les prix fixés dans le contrat doivent être payés lorsque les biens et services sont fournis comme demandé. Dès qu'elle a obtenu du contractant une offre présentant un bon rapport qualité/prix et s'est assurée que le niveau de qualité requis est respecté, la DG SANCO vérifie si la facture du contractant est conforme aux prix convenus dans le contrat. Des procédures de passation de marchés appropriées ainsi que les contrôles techniques et financiers préalables au paiement suffisent à fournir une assurance raisonnable que les taux d'erreur sont très faibles. En conséquence, des contrôles supplémentaires (ex post) après le paiement final sont peu susceptibles de révéler des erreurs graves et constituent dès lors une charge administrative excessive.

4.51. La Commission prend acte du taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour. Bien que la Commission ne partage pas l'évaluation par la Cour de certains cas, sa propre estimation du niveau des paiements indus, qui se fonde sur les statistiques de contrôle fournies par les États membres en 2011, témoigne elle aussi d'une détérioration de la situation, quoique d'une ampleur plus limitée. Par conséquent, le directeur général de la DG AGRI a émis une réserve au sujet des dépenses relevant du développement rural dans sa déclaration d'assurance pour 2011.

Cette réserve s'accompagne d'un certain nombre de mesures correctrices que la Commission doit déterminer en collaboration avec les États membres afin de remédier à la situation.

Toutefois, le niveau relativement plus élevé des taux d'erreur pour le développement rural par rapport au premier pilier de la PAC doit également être envisagé dans le contexte des objectifs de la politique de développement rural, qui ne peuvent être atteints que grâce aux règles et conditions d'éligibilité plus complexes mentionnées par la Cour au point 4.5.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.52. Dans le cadre de ses travaux d'audit, la Cour a constaté que les systèmes de contrôle et de surveillance examinés pour le groupe de politiques Développement rural, environnement, pêche et santé étaient partiellement efficaces.

Recommandations

4.53. L'*annexe 4.3* 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). Il convient de noter que la recommandation de la Cour visant à simplifier davantage les règles et conditions applicables dans le domaine du développement rural reste valable.

4.54. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2011, la Cour formule les recommandations ci-après concernant le domaine du développement rural, pour la période de programmation actuelle.

— **Recommandation n° 1:** les États membres devraient effectuer les contrôles administratifs et les contrôles sur place de manière plus rigoureuse afin d'atténuer le risque de déclarer des dépenses inéligibles à l'UE.

— **Recommandation n° 2:** la Commission et les États membres devraient veiller à ce que la réglementation en vigueur soit mieux appliquée en ce qui concerne:

- les règles en matière de passation de marchés publics et de TVA lorsque les bénéficiaires des aides sont des organismes publics;
- les engagements agroenvironnementaux et les règles d'éligibilité pour la modernisation des exploitations.

— **Recommandation n° 3:** la Commission devrait analyser les causes du taux significatif d'erreur.

4.52. La Commission relève que les résultats présentés sont semblables à ceux de l'année dernière.

4.53. Les propositions de la Commission concernant le cadre juridique régissant la future période de programmation [La PAC à l'horizon 2020; COM(2011) 627 final/2] comportent un certain nombre de propositions de simplification. La Commission propose également d'accroître encore la responsabilité des autorités des États membres chargées d'assurer le caractère vérifiable et contrôlable des mesures dans les programmes de développement rural.

4.54. Voir la réponse commune aux points 1.12 et 1.13.

La Commission, qui partage l'avis de la Cour, recommande systématiquement aux États membres de remédier à ces déficiences dans le cadre de ses procédures d'apurement de conformité.

L'application de la réglementation en vigueur est au cœur du système d'apurement des comptes. La Commission impose des corrections financières aux États membres lorsque des risques ont été décelés pour le Fonds, et des recommandations d'amélioration sont adressées aux autorités nationales concernées. La Commission continuera à procéder de la sorte, en insistant particulièrement sur les éléments mis en exergue par la Cour des comptes, étant donné que ceux-ci ont également été relevés par la Commission lors de ses audits.

Dans sa déclaration d'assurance annuelle pour 2011, le directeur général de la DG AGRI a émis une réserve concernant le développement rural, en raison du taux d'erreur résiduel communiqué par les États membres qui dépassait le seuil de signification (compte tenu d'une marge de sécurité de 25 %). Cette réserve s'accompagne de mesures correctrices visant à déterminer, en collaboration avec les États membres concernés, les causes profondes des taux d'erreur plus élevés ainsi que les mesures spécifiques à mettre en œuvre durant la période de programmation en cours et celle à venir.

À cet égard, il convient également de rappeler que, en vertu de l'article 4, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 65/2011 de la Commission, les États membres sont tenus de déterminer les causes des problèmes rencontrés lors des contrôles et de mettre en œuvre des mesures préventives et correctives.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- **Recommandation n° 4:** la Commission devrait tenir compte des constatations de la Cour lors de l'établissement de la stratégie d'audit de la DG AGRI pour ses audits relatifs à l'apurement des comptes.
- **Recommandation n° 5:** la Commission devrait étoffer ses lignes directrices destinées aux organismes de certification en leur demandant d'inclure, dans leur stratégie et leurs rapports d'audit, les constatations issues des audits antérieurs de la Commission et de la Cour.
- **Recommandation n° 6:** s'agissant de la conditionnalité, les États membres devraient veiller au respect des exigences en matière d'identification et d'enregistrement des animaux et améliorer la répartition des contrôles sur l'année pour pouvoir contrôler correctement toutes les dispositions applicables.

4.55. S'agissant des domaines politiques Environnement, Affaires maritimes et pêche, ainsi que Santé et protection des consommateurs, la Cour formule la recommandation ci-après.

- **Recommandation n° 7:** la Commission devrait améliorer le contrôle des captures de poisson dans le cadre des accords de partenariat dans le secteur de la pêche conclus avec des pays tiers.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission prend dûment en considération les constatations de la Cour, qu'elle considère comme l'un des éléments à intégrer dans son analyse centrale des risques en vue de l'établissement de son programme d'audit.

Même s'il n'incombe pas aux organismes de certification de faire rapport de manière circonstanciée sur le suivi des constatations de la Commission, de la Cour des comptes ou de tout autre organisme d'audit externe, les constatations issues des audits précédents de la Commission et de la Cour sont utiles, au stade de la planification, pour les organismes de certification qui mettent en place leur stratégie d'audit.

La Commission a rappelé aux organismes de certification qu'il convenait de tenir compte de ces constatations lors de la prochaine réunion de leur groupe d'experts.

Durant les audits de conditionnalité, la Commission vérifie systématiquement si les États membres veillent au respect des exigences en matière d'identification et d'enregistrement des animaux ainsi que du calendrier des contrôles sur place.

4.55.

Les méthodes de travail générales ont été nettement améliorées à compter de 2010 afin de renforcer encore le contrôle des captures. Un mécanisme d'alerte (les captures d'espèces pélagiques qui se rapprochent des limites de capture font l'objet d'un contrôle sur une base hebdomadaire) a été mis en place pour éviter tout dépassement.

ANNEXE 4.1

RÉSULTATS DES TESTS DES OPÉRATIONS POUR LE GROUPE DE POLITIQUES DÉVELOPPEMENT RURAL, ENVIRONNEMENT, PÊCHE ET SANTÉ

	2011			2010	2009	2008
	Développement rural	Environnement, Pêche et Santé	Total			
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON						
Total des opérations (dont):	160	18	178	92	93	53
Avances	0	0	0	0	0	0
Paiements intermédiaires/finaux	160	18	178	92	93	53
RÉSULTATS DES TESTS (1)						
Proportion (nombre) d'opérations testées et considérées comme:						
Exemptes d'erreur	42 % (67)	56 % (10)	43 % (77)	48 %	67 %	55 %
Affectées par une ou plusieurs erreurs	58 % (93)	44 % (8)	57 % (101)	52 %	33 %	45 %
Analyse des opérations affectées une erreur						
Analyse selon le type d'erreur						
Erreurs non quantifiables:	34 % (32)	75 % (6)	38 % (38)	48 %	42 %	38 %
Erreurs quantifiables:	66 % (61)	25 % (2)	62 % (63)	52 %	58 %	62 %
Éligibilité	69 % (42)	50 % (1)	68 % (43)	56 %	22 %	40 %
Réalité des opérations	0 % (0)	50 % (1)	2 % (1)	0 %	6 %	7 %
Précision	31 % (19)	0 % (0)	30 % (19)	44 %	72 %	53 %
ESTIMATION DE L'INCIDENCE DES ERREURS QUANTIFIABLES						
Taux d'erreur le plus probable				7,7 %		
Limite supérieure du taux d'erreur (LSE)				10,9 %		
Limite inférieure du taux d'erreur (LIE)				4,5 %		

(1) 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.

ANNEXE 4.2

RÉSULTATS DE L'EXAMEN DES SYSTÈMES POUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL

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

État membre (organisme payeur)	Procédures administratives et de contrôle	Méthodologie du contrôle sur place, sélection, réalisation, contrôle de la qualité et communication des résultats	Mise en œuvre et contrôle de la conditionnalité	Évaluation globale
Danemark	Inefficaces 1, 2, 3, 4, 5	Partiellement efficaces A, B, C	Partiellement efficaces 2, A, D, a	Inefficaces
Espagne (Galice)	Partiellement efficaces 2, 3	Partiellement efficaces A, C, D	Partiellement efficaces 2, C, D, a	Partiellement efficaces
Italie (Lombardie)	Partiellement efficaces 1, 2, 3, 4	Partiellement efficaces A, C, D	Inefficaces 4, A, B, C, D, a, b	Partiellement efficaces
Hongrie	Partiellement efficaces 1, 3	Partiellement efficaces B, C, D	Partiellement efficaces 2, 4, B, D, a, b	Partiellement efficaces
Autriche	Partiellement efficaces 1, 2	Efficaces A	Efficaces a	Efficaces
Finlande	Partiellement efficaces 1, 2, 4	Partiellement efficaces 2, C, D	Partiellement efficaces 2, 4, A, D, a	Partiellement efficaces

- 1 Contrôles inefficaces des conditions d'éligibilité et des engagements (par exemple, TVA inéligible incluse, double financement).
2 Insuffisances dans l'organisation administrative et le contrôle interne des vérifications.
3 Absence de système adéquat permettant d'évaluer la vraisemblance des coûts proposés dans la demande d'aide.
4 Calculs et paiements incorrects (par exemple, la réduction n'est pas appliquée).
5 Faiblesses systématiques concernant les mesures relevant du titre II (non liées à la surface) avec pour conséquence l'acceptation de dépenses inéligibles.
- A Détails insuffisants concernant l'étendue des contrôles effectués.
B Incohérences concernant le nombre de contrôles effectués.
C Qualité insuffisante des contrôles: cas de non-conformité non détectés et/ou couverture non exhaustive des engagements et des obligations.
D Déficiences affectant la planification et le calendrier des contrôles (par exemple, contrôles effectués une fois la campagne terminée).
- a Exigences incomplètes (par exemple, normes BCAE nationales insuffisantes, exigences manquantes pour certaines ERMG).
b Mise en œuvre incorrecte de la directive «nitrates» au niveau national.

ANNEXE 4.3

SUIVI DES RECOMMANDATIONS ANTÉRIEURES POUR LE GROUPE DE POLITIQUES DÉVELOPPEMENT RURAL, ENVIRONNEMENT, PÊCHE ET SANTÉ

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés	Réponse de la Commission
2009	La Cour a recommandé 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 (DG MARE; point 3.76 du rapport annuel 2009).	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.	
	La Cour a recommandé une séparation rigoureuse des fonctions entre les différents services de la Commission et la mise en place de procédures de contrôle formelles appropriées pour les contrôles internes portant sur les paiements effectués dans le cadre de programmes d'éradication et de surveillance des maladies animales dans les États membres (DG SANCO; point 3.76 du rapport annuel 2009).	Les services de la Commission ont clarifié la question de la séparation des fonctions et pris un certain nombre de mesures d'atténuation, comme la simplification de la base juridique des programmes 2012.	
2009 et 2008	La Cour rappelle que des efforts supplémentaires doivent être déployés dans le domaine du développement rural pour simplifier davantage les règles et conditions applicables [point 3.74 ⁽¹⁾].	<p>La Commission a procédé à une refonte du règlement (CE) n° 1975/2006 et l'a remplacé par le règlement (UE) n° 65/2011 avec effet au 1^{er} janvier 2011.</p> <p>Le nouveau règlement clarifie dans une certaine mesure les dispositions relatives aux procédures de contrôle, à la conditionnalité ainsi qu'aux réductions, aux exclusions et aux recouvrements.</p> <p>La Commission considère que cette initiative a été poursuivie dans le cadre de la réforme de la PAC après 2013, où une série de simplifications ont été définies dans le domaine du développement rural.</p> <p>Dans son avis n° 1/2012 sur les propositions législatives de la Commission pour la réforme de la politique agricole commune à partir de 2014, la Cour reconnaît les efforts consentis par la Commission pour simplifier les dispositions de la PAC, mais considère que le cadre législatif de la politique reste trop complexe.</p>	
2008	La Cour a recommandé de prendre 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 (DG ENV, MARE et SANCO; point 5.67 du rapport annuel 2008).	La Commission a pris plusieurs mesures pour remédier aux problèmes relevés par la Cour (voir l'analyse relative à 2009).	

⁽¹⁾ Des recommandations similaires ont été formulées au point 5.66 du rapport annuel 2008.

CHAPITRE 5

Politique régionale, énergie et transports

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	5.1-5.27
Caractéristiques du groupe de politiques	5.4-5.26
Objectifs des politiques	5.4-5.5
Instruments des politiques	5.6-5.21
Risques affectant la régularité	5.22-5.26
Étendue et approche de l'audit	5.27
Régularité des opérations	5.28-5.34
Efficacité des systèmes	5.35-5.69
Autorités d'audit	5.35-5.51
Examen de sept autorités d'audit par la Cour	5.39-5.43
Évaluation de la supervision des autorités d'audit par la Commission	5.44-5.51
Évaluation de la clôture des programmes pour la période de programmation 2000-2006	5.52-5.64
Fiabilité des prises de position de la Commission	5.65-5.69
DG Politique régionale	5.66-5.67
DG Mobilité et transports et DG Énergie	5.68-5.69
Conclusions et recommandations	5.70-5.73
Conclusions	5.70-5.72
Recommandations	5.73

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

5.1. Le présent chapitre est consacré à l'appréciation spécifique de la Cour concernant le groupe de politiques Politique régionale, énergie et transports, qui couvre les domaines politiques 06 — Mobilité et transports, 13 — Politique régionale et 32 — Énergie. Le **tableau 5.1** présente les principales informations concernant les activités couvertes et les dépenses de l'exercice 2011.

Tableau 5.1 — Politique régionale, énergie et transports — Informations principales pour 2011

(en millions d'euros)

Titre du budget	Domaine politique	Description	Paielements	Mode de gestion
06	Mobilité et transports	Dépenses administratives	71	Gestion centralisée directe
		Transports terrestres, aériens et maritimes	150	Gestion centralisée directe et indirecte
		Réseaux transeuropéens (RTE)	833	Gestion centralisée directe et indirecte
		Recherche liée aux transports	59	Gestion centralisée directe
		1 113		
13	Politique régionale	Dépenses administratives	84	Gestion centralisée directe
		Fonds européen de développement régional (FEDER) et autres actions régionales	25 841	Gestion partagée
		Fonds de cohésion (FC)	6 450	Gestion partagée
		Interventions de préadhésion en relation avec la politique structurelle	351	Gestion décentralisée
		Fonds de solidarité	269	Gestion centralisée indirecte
32 995				
32	Énergie	Dépenses administratives	74	Gestion centralisée directe
		Réseaux transeuropéens (RTE)	18	Gestion centralisée directe
		Sources d'énergie classiques et renouvelables	591	Gestion centralisée directe/gestion centralisée indirecte/gestion conjointe
		Énergie nucléaire	121	Gestion centralisée directe/gestion centralisée indirecte/gestion conjointe
		Recherche liée à l'énergie	159	Gestion centralisée directe
963				
Montant total des dépenses administratives ⁽¹⁾			229	
Montant total des dépenses opérationnelles			34 842	
<i>dont: — avances</i>			1 469	
<i>— paiements intermédiaires/finaux</i>			33 373	
Montant total des paiements de l'exercice			35 071	
Montant total des engagements de l'exercice			42 964	

(¹) L'audit des dépenses administratives est présenté au chapitre 9.

Source: Comptes annuels de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2011.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.2. La politique régionale est principalement financée par l'intermédiaire du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds de cohésion (FC). Ces fonds sont régis selon les mêmes règles (sauf exceptions prévues dans la réglementation applicable à chacun des fonds) et sont souvent gérés par les mêmes autorités que le Fonds social européen (FSE). Ce dernier, qui fait l'objet du chapitre 6, est mentionné dans le présent chapitre où des questions communes à l'ensemble des fonds sont examinées.

5.3. Dans ce groupe de politiques, 94 % des dépenses relèvent de la politique régionale, tandis que les 6 % restants concernent les domaines de l'énergie et des transports.

Caractéristiques du groupe de politiques

Objectifs des politiques

Politique régionale

5.4. La politique régionale a pour objectif de renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne en réduisant les disparités de développement qui existent entre les différentes régions.

Énergie et transports

5.5. Les politiques de l'énergie et des transports ont pour objectif 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

5.6. Le FEDER et le FC sont les principaux outils de mise en œuvre de la politique régionale ⁽¹⁾. Le FEDER finance des travaux d'infrastructure, la création ou la préservation d'emplois, les initiatives régionales de développement économique et les activités de soutien aux petites et moyennes entreprises ⁽²⁾. 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 des investissements en matière d'infrastructures dans les domaines de l'environnement et des transports.

⁽¹⁾ Les instruments de politique régionale comprennent également l'instrument d'aide de préadhésion, qui soutient les mesures de coopération régionale et transfrontalière dans les pays des Balkans occidentaux, en Turquie et en Islande, ainsi que le Fonds de solidarité de l'UE, qui fournit de l'aide en cas de catastrophe naturelle survenant dans un État membre.

⁽²⁾ Le FEDER et le FSE apportent un soutien aux PME sous la forme de subventions et d'instruments d'ingénierie financière. Voir le rapport spécial n° 2/2012 «Instruments financiers en faveur des PME cofinancés par le Fonds européen de développement régional» (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.7. En 2011 ⁽³⁾, les paiements relevant du FEDER (26 milliards d'euros) et du FC (6 milliards d'euros) représentaient 98 % des dépenses couvertes par le titre 13 du budget.

Gestion et contrôle des dépenses du FEDER, du FC et du FSE

5.8. Le FEDER, le FC et le FSE ⁽⁴⁾ sont régis par des règles communes et relèvent de la gestion partagée entre la Commission et les États membres. Des dispositions supplémentaires sont prévues dans des règlements spécifiques pour chacun des fonds. Les crédits sont dépensés dans le cadre de programmes pluriannuels.

5.9. Pour chaque période de programmation, la Commission approuve, sur proposition des États membres, des programmes opérationnels (PO) assortis de plans financiers indicatifs mentionnant les contributions nationales et celles de l'UE ⁽⁵⁾. 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.

5.10. Dans les États membres, la responsabilité de la gestion courante incombe à des autorités de gestion et à des organismes intermédiaires désignés ⁽⁶⁾. Cela comprend la sélection des différents projets, la réalisation de contrôles visant à prévenir ou 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.

⁽³⁾ En 2011, 29,9 milliards d'euros, soit 93 % des dépenses, concernaient la période de programmation 2007-2013, et 2,4 milliards (7 %) la période 2000-2006.

⁽⁴⁾ Pour les constatations et les conclusions de la Cour sur le FSE, voir le chapitre 6.

⁽⁵⁾ Au total, la Commission a approuvé 434 PO pour la période de programmation 2007-2013: 317 pour le FEDER/le FC (dont 24 comprennent des projets relevant du FC) et 117 pour le FSE.

⁽⁶⁾ 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.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.11. Le rôle des autorités d'audit (AA) des États membres est essentiel pour garantir la régularité des dépenses remboursées au titre du FEDER, du FSE et du FC. Les AA sont chargées de réaliser des audits des systèmes et des opérations (c'est-à-dire des projets ou des groupes de projets), afin de fournir une 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 ⁽⁷⁾.

5.12. Au début de chaque période de programmation, la Commission octroie des préfinancements aux États membres ⁽⁸⁾. 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 PO, sous la forme de déclarations de dépenses périodiques certifiées par les autorités des États membres et soumises à la Commission. La partie cofinancée par l'UE est ensuite remboursée sur le budget de l'UE.

5.13. 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.

5.14. 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 ⁽⁹⁾. Si la Commission constate qu'un État membre n'a pas procédé à la correction des dépenses irrégulières qui avaient été certifiées et déclarées, ou que les systèmes de gestion et de contrôle présentent des insuffisances graves, elle peut interrompre ou suspendre les paiements ⁽¹⁰⁾. 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 ⁽¹¹⁾.

5.13. *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.*

5.14. *La Commission a fourni, dans son rapport annuel d'activités 2011, une évaluation circonstanciée de son assurance concernant la mise en place et le fonctionnement ultérieur des systèmes de gestion et de contrôle pour chaque programme cofinancé, ainsi qu'une évaluation globale des systèmes de contrôle nationaux.*

Dans le cadre de sa fonction de surveillance, la Commission interrompt et/ou suspend les paiements si des déficiences sont constatées dans les systèmes. Elle rend compte de l'exercice de cette responsabilité dans le rapport annuel d'activités. Pour 2011, la DG Politique régionale fait état de 70 interruptions de délais de paiement et de l'engagement de procédures de suspension pour dix programmes. La DG Emploi, affaires sociales et inclusion mentionne, pour 2011, l'interruption de 21 demandes de paiements intermédiaires et 3 autres décisions de suspension.

⁽⁷⁾ En outre, les autorités d'audit doivent transmettre à la Commission un exemplaire des rapports sur l'audit des systèmes. S'agissant des contrôles des opérations, aucun rapport d'audit n'est en général adressé à la Commission.

⁽⁸⁾ Voir l'article 82 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 210 du 31.7.2006, p. 25).

⁽⁹⁾ Article 72 du règlement (CE) n° 1083/2006.

⁽¹⁰⁾ 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.

⁽¹¹⁾ Article 99 du règlement (CE) n° 1083/2006.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Énergie et transports

5.15. La politique énergétique de l'Union européenne a pour objectif de faire bénéficier les entreprises et les citoyens européens d'une énergie peu coûteuse, de prix concurrentiels ainsi que de services énergétiques technologiquement avancés. Elle encourage la production, le transport et la consommation durables d'énergie ainsi qu'un approvisionnement énergétique sûr au sein de l'UE et de ses États membres. Son principal instrument financier est le programme énergétique européen pour la relance (PEER), qui permet le financement de projets, essentiellement sous la forme d'aides et de subventions.

5.16. Les politiques des transports ont pour objectif de développer le marché intérieur, d'accroître la concurrence et l'innovation, ainsi que d'intégrer les réseaux de transport. Dans ce domaine, les politiques de l'UE promeuvent la mobilité, le développement durable et la sécurité des transports. Le programme Réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) est le principal instrument financier permettant de financer des projets d'infrastructure de grande ampleur.

5.17. Les paiements relatifs à l'énergie et aux transports relevant des titres 06 et 32 du budget étaient de l'ordre de 2 milliards d'euros en 2011 ⁽¹²⁾.

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

5.18. La Commission (DG Mobilité et transports et DG Énergie) 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 ⁽¹³⁾], mais aussi en gestion conjointe (pour les fonds concernant le démantèlement nucléaire ou le mécanisme européen de financement en matière d'efficacité énergétique, par exemple).

5.19. En règle générale, la Commission finance des projets à la suite d'appels formels à propositions. Elle verse directement aux bénéficiaires les contributions relatives aux projets approuvés, 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. Presque tous les paiements sont effectués par tranches: une avance, ou 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.

⁽¹²⁾ Quelque 41 % des dépenses dans les domaines de l'énergie et des transports sont consacrées aux réseaux transeuropéens (RTE), 28 % aux projets relatifs aux sources d'énergie classiques et renouvelables et 11 % aux projets de recherche financés principalement au titre des programmes-cadres de recherche. Les deux autres grandes catégories de dépenses concernent les projets en matière de transports terrestres, aériens et maritimes (7 %) et d'énergie nucléaire (6 %).

⁽¹³⁾ 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* – programme de recherche sur la gestion du trafic aérien dans le ciel unique européen).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.20. 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 et à suivre et à vérifier la mise en œuvre des projets sur la base des rapports d'avancement technique et financier présentés par les bénéficiaires. Lorsque la convention de financement l'exige, les dépenses déclarées doivent être certifiées par un auditeur externe indépendant ou par un organisme national compétent en la matière.

5.21. La Commission 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.

*Risques affectant la régularité***Politique régionale**

5.22. Pour les dépenses relevant du FEDER et du FC, les principaux risques concernent le financement de projets qui ne satisfont pas aux règles de l'UE et aux règles nationales applicables en matière de passation de marchés publics ou qui ne respectent pas les conditions d'éligibilité spécifiées dans la réglementation de l'UE ou dans les PO. En outre, le risque existe également que les bénéficiaires déclarent des coûts spécifiques inéligibles.

5.23. Lors de la mise en œuvre des PO, les autorités des États membres sont confrontées à des priorités concurrentes. Il convient de garantir, d'une part, que la régularité des dépenses soit contrôlée de manière appropriée et, d'autre part, que les fonds mis à disposition par l'UE soient absorbés en temps opportun. Dans la pratique, la volonté de mettre rapidement en œuvre le programme pourrait aller à l'encontre de contrôles rigoureux exécutés de manière cohérente.

5.24. Si des cas de non-respect ne sont ni détectés ni corrigés par l'État membre, à ses différents niveaux de contrôle, ou par la Commission, des dépenses inéligibles sont remboursées sur le budget de l'UE.

5.22. La Commission partage ce point de vue, comme l'explique en détail le document de travail des services de la Commission intitulé «Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009» [SEC(2011) 1179 du 5 octobre 2011]. Dans ce document, la Commission mentionne des mesures spécifiques prises pour atténuer ces risques (notamment, des orientations et des formations supplémentaires données aux autorités de gestion sur les risques recensés, une mise en œuvre en temps utile des corrections financières, des procédures d'interruption et de suspension, une activité d'audit davantage ciblée sur les domaines les plus exposés aux risques).

5.23. La Commission convient qu'un bon système de gestion et de contrôle est un système qui permet la certification de la légalité et de la régularité des dépenses tout en garantissant l'absorption des fonds en temps utile.

5.24. Le système de gestion et de contrôle ayant un caractère pluriannuel, il est possible qu'un paiement indu décelé dans une demande 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.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Énergie et transports

5.25. S'agissant des dépenses relatives à l'énergie et aux transports, le principal risque est que la Commission ne détecte pas, avant leur remboursement, des coûts inéligibles déclarés par les bénéficiaires. Comme dans le cadre du FEDER et du FC, il existe également des risques liés au non-respect des règles de passation de marchés publics. Pour le RTE-T, l'incidence potentielle de ces risques sur le budget de l'UE est atténuée par le fait que les dépenses éligibles dépassent souvent le plafond fixé dans les conventions de financement.

5.26. Concentrer une partie significative des paiements sur une période limitée peut avoir une incidence négative sur l'efficacité des systèmes de contrôle et de surveillance et accroître le risque d'erreur (voir point 1.35). En 2011, 32 % du montant des paiements au titre du PEER ont été effectués au mois de décembre. En outre, le programme vise à permettre le déboursement rapide des fonds, ce qui peut s'avérer préjudiciable à la mise en œuvre de contrôles appropriés.

Étendue et approche de l'audit

5.27. La **partie 2 de l'annexe 1.1** du chapitre 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 Politique régionale, énergie et transports, il convient de noter en particulier les points suivants:

- a) l'audit a comporté l'examen d'un échantillon de 180 paiements intermédiaires et finals⁽¹⁴⁾ au niveau des États membres et de la Commission;
- b) l'évaluation des systèmes a porté sur:
 - les autorités d'audit en charge des programmes relevant du FEDER, du FSE et du FC pour la période de programmation 2007-2013⁽¹⁵⁾,

⁽¹⁴⁾ Cet échantillon comprend 180 paiements effectués en faveur de 129 projets relevant du FEDER, de 39 projets relevant du FC, de 8 projets dans le domaine de l'énergie et de 4 projets relatifs aux transports. Sur les paiements en faveur de projets relevant du FEDER/FC, 148 concernent la période de programmation 2007-2013 et 20 la période 2000-2006. L'échantillon a été prélevé sur l'ensemble des paiements, à l'exception des avances, qui se sont élevées à 1,4 milliard d'euros en 2011.

⁽¹⁵⁾ Les travaux d'audit effectués par la Cour en ce qui concerne les AA ont consisté: a) à contrôler un échantillon de sept AA (et, le cas échéant, des organismes d'audit délégués) dans sept États membres [Grèce, Hongrie, Italie (Sicile), Lettonie, Portugal, République tchèque et Roumanie], et b) à examiner les activités de surveillance exercées par la Commission sur les AA prises dans leur ensemble. Voir le rapport annuel 2010, points 4.37 à 4.44.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- les procédures mises en œuvre tant au niveau de la Commission que des États membres pour la clôture des programmes de la période de programmation 2000-2006,
- l'examen des prises de position de la Commission contenues dans les rapports annuels d'activité de la DG Politique régionale, de la DG Mobilité et transports, ainsi que de la DG Énergie.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

5.28. 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 59 % des 180 paiements contrôlés sont affectés par une erreur. Le taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour s'élève à 6,0 % ⁽¹⁶⁾.

5.29. La Cour est d'avis que, pour 62 % des opérations relevant de la politique régionale 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.

5.30. Dans le domaine de la politique régionale, des faiblesses affectant les vérifications par les autorités nationales ont été détectées, notamment au stade des «contrôles de premier niveau» effectués par les autorités de gestion et les organismes intermédiaires.

5.28. La Commission observe que, pour la troisième année consécutive, le niveau d'erreur («taux d'erreur le plus probable» de 6,0 %) reste largement inférieur aux niveaux relevés par la Cour durant la période 2006-2008. Cette évolution positive résulte du renforcement des dispositions de contrôle de la période de programmation 2007-2013 et de la politique rigoureuse en matière d'interruptions et de suspensions qu'elle applique lorsque des déficiences sont constatées, conformément à son plan d'action de 2008.

Comme le montre le **tableau 1.3** du chapitre 1, le taux d'erreur le plus probable, cumulé pour les domaines «Politique régionale», «Transports», «Énergie» et «Emploi et affaires sociales», a aussi fortement diminué par rapport à 2010, passant de 7,7 à 5,1 %.

La Commission continuera à centrer son action sur les programmes et/ou les États membres les plus exposés aux risques.

5.29. 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 aussi les réponses de la Commission aux points 5.22 et 5.24). Les effets du système de contrôle sur la réduction des taux d'erreur ne sont généralement visibles que les années suivantes, une fois que l'ensemble des niveaux de contrôle ont été mis en œuvre.

⁽¹⁶⁾ 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 3,0 % et 9,0 % [c'est-à-dire, respectivement, les limites inférieure (LIE) et supérieure (LSE) du taux d'erreur].

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Des manquements aux règles en matière de passation de marchés publics ont été constatés dans un quart des opérations

5.31. Les audits des années précédentes ont montré que les procédures de passation de marchés publics sont particulièrement exposées aux erreurs ⁽¹⁷⁾. En 2011, la Cour a examiné 298 procédures de passation de marchés publics de travaux et de services, sous-jacentes aux dépenses relatives aux 180 opérations certifiées à la Commission ⁽¹⁸⁾. La valeur cumulée des marchés publics contrôlés est estimée à 6,7 milliards d'euros ⁽¹⁹⁾.

5.32. La Cour a relevé des cas de non-respect des règles de l'UE et des règles nationales applicables en matière de passation de marchés publics dans 25 % des 180 opérations contrôlées. Des manquements graves à ces règles ont été constatés dans 9 % des opérations examinées (voir exemple 5.1). Ces erreurs représentent 44 % de l'ensemble des erreurs quantifiables et quelque 58 % du taux estimatif d'erreur pour ce groupe de politiques.

5.31. *Les erreurs dans les marchés publics sont liées au non-respect des règles du marché intérieur et ne sont pas spécifiques à la politique de cohésion, comme il ressort des autres chapitres du présent rapport.*

5.32. *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 à la politique de cohésion, ce qui limite le risque de préjudice causé au budget de l'UE et tient compte de la nature et de la gravité des irrégularités.*

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

Exemple 5.1 — Manquements graves aux règles en matière de passation de marchés publics

- a) *Recours à l'entente directe sans justification*: dans le cas d'un projet relevant du PEER et portant sur la construction d'un gazoduc, les marchés concernant les travaux des deuxième et troisième phases du projet ont été attribués sans appel d'offres au consortium déjà adjudicataire pour la première phase du gazoduc cinq ans auparavant. Cette pratique n'est pas conforme à la législation de l'UE et des États membres en matière de passation de marchés publics.
- b) *Attribution de travaux supplémentaires par entente directe en l'absence de circonstances imprévisibles*: dans le cas d'un projet relevant du FC et concernant la construction de routes, des travaux supplémentaires correspondant à des modifications apportées après l'adoption du plan original ont été attribués par entente directe au même contractant. Ces travaux supplémentaires n'étaient pas dus à des circonstances imprévisibles; il y a donc eu infraction aux règles de passation de marchés publics.

⁽¹⁷⁾ Voir le document de la Commission européenne relatif à l'analyse des erreurs affectant la politique de cohésion pour les années 2006-2009 [SEC(2011) 1179 du 5 octobre 2011].

⁽¹⁸⁾ Pour 41 % des 298 procédures de passation de marchés publics examinées par la Cour, la valeur du marché était supérieure au seuil à partir duquel s'appliquent les règles de l'UE en matière de passation de marchés publics, telles que transposées dans les différentes législations nationales.

⁽¹⁹⁾ Ce montant représente les dépenses totales pour les marchés attribués, dont une partie a été certifiée dans le cadre des déclarations de dépenses contrôlées.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- c) *Attribution d'un marché à l'unique soumissionnaire sans que les négociations permettent d'obtenir la réduction de prix escomptée*: dans le cas d'un projet relevant du FC et concernant la construction d'une installation de traitement et d'élimination des boues d'épuration, une seule offre a été remise. Le bénéficiaire a jugé celle-ci inacceptable en raison de son prix élevé, équivalent à plus du double du budget estimatif. Il a ensuite entamé des négociations avec l'unique soumissionnaire. Au terme de celles-ci, le marché a été attribué avec une baisse de 1 % seulement par rapport au prix proposé. Compte tenu de l'échec des négociations en vue d'obtenir un meilleur prix, le bénéficiaire aurait dû conclure que l'appel d'offres avait été infructueux.
- d) *Division artificielle en plusieurs marchés*: dans le cas d'un projet relevant du FEDER et concernant la fourniture de services de conseil à un ministère national, plusieurs petits marchés ont été attribués par entente directe pour des services analogues ou identiques. Conformément aux législations de l'UE et des États membres en matière de passation de marchés, ces services auraient dû être fournis conjointement en tant que service unique et, comme leur valeur totale aurait alors dépassé un certain seuil, le marché n'aurait dû être attribué qu'à la suite d'une procédure d'adjudication, ce qui aurait permis à plusieurs soumissionnaires de présenter une offre.
- e) *Importantes modifications de l'étendue des travaux faisant l'objet du marché*: dans le cas d'un projet relevant du FC et concernant la construction d'une nouvelle ligne de métro, l'étendue et le budget d'un marché de services y afférent ont été considérablement modifiés par le recours à des experts, non prévu au départ. Les tâches supplémentaires à effectuer n'étaient pas imputables à des circonstances imprévisibles, mais plutôt à la façon dont le pouvoir adjudicateur avait planifié le projet.

5.33. En outre, la Cour a relevé d'autres erreurs non quantifiables concernant les procédures d'appel d'offres et de passation de marchés dans 16 % des 180 opérations contrôlées. Ces erreurs comprennent des cas de non-respect des exigences en matière d'information et de publicité (comme la publication tardive d'avis d'attribution), des faiblesses au niveau du cahier des charges et des déficiences affectant la procédure d'évaluation des offres. Ces erreurs n'interviennent pas dans l'estimation du taux d'erreur par la Cour (voir point 5.28) ⁽²⁰⁾.

5.33. La Commission assurera le suivi de l'ensemble des erreurs relevées par la Cour et appliquera des corrections financières si cela est approprié et juridiquement possible.

⁽²⁰⁾ Des informations supplémentaires sur l'approche de la Cour en ce qui concerne la quantification des erreurs affectant la passation de marchés publics sont fournies à l'**annexe 1.1**, points 10 et 11.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les coûts inéligibles représentent plus de la moitié de l'ensemble des erreurs quantifiables détectées par la Cour

5.34. La Cour a constaté que des coûts inéligibles avaient été déclarés dans 12 % des opérations contrôlées. Ils représentent 56 % de l'ensemble des erreurs quantifiables et 42 % environ du taux estimatif d'erreur pour ce groupe de politiques (voir exemple 5.2).

5.34. La Commission s'efforce de garantir que les bénéficiaires et les autorités de gestion des programmes connaissent bien les règles d'éligibilité. À cet effet, elle donne par exemple des formations et des orientations et, dans le cas de la politique régionale, les autorités de gestion sont tenues d'expliquer ces règles à tous les organismes chargés de la gestion des fonds. Sur le plan de la politique régionale, lorsqu'elle relève des règles complexes au niveau des programmes, la Commission formule également des recommandations à l'Etat membre en vue de simplifier ces règles.

La Commission continuera à centrer son action sur les autorités chargées des programmes lorsque des risques ont été décelés (voir aussi les réponses aux points 5.24 et 5.28).

Exemple 5.2 — Coûts inéligibles

- a) *Non-respect de la décision relative à l'approbation du projet:* un instrument d'ingénierie financière, relevant du FEDER et destiné à octroyer un soutien financier à des PME, a également servi à financer de grandes entreprises. La décision nationale relative à l'approbation dudit projet ne le permettait pas.
- b) *Non-prise en compte des recettes de la vente de vieux équipements remplacés grâce à des fonds du FEDER:* dans le cas d'un projet relevant du FEDER et concernant l'achat de machines pour le traitement du métal, les recettes provenant de la cession des vieilles machines qui ont été remplacées auraient dû être prises en compte, ce qui aurait entraîné une baisse des dépenses déclarées pour l'achat des nouvelles machines.
- c) *Non-respect de dispositions particulières des règles nationales d'éligibilité:* dans le cas d'un projet relevant du FC et concernant la construction d'une autoroute, les coûts liés aux services financiers et d'assurance ont été remboursés. Or, conformément aux règles nationales d'éligibilité, ces dépenses ne sont pas éligibles.
- d) *Déclaration de multiples coûts inéligibles dans le cadre d'un projet:* dans le cas d'un projet relevant du RTE-T et concernant des études préparatoires pour la construction d'un tunnel, une facture avait été déclarée deux fois. En outre, il manquait des documents importants relatifs aux procédures de passation de marchés publics (comme le rapport du comité d'évaluation ainsi que l'offre retenue). Toutefois, cette surdéclaration n'a pas eu d'incidence sur le budget de l'UE dès lors que les coûts déclarés étaient, dans leur ensemble, considérablement plus élevés que la contribution maximale de l'UE (voir point 5.25).

EFFICACITÉ DES SYSTÈMES

Autorités d'audit

5.35. Les règlements applicables au FEDER, au FSE et au FC pour la période de programmation 2007-2013 ont apporté d'importants changements en ce qui concerne le rôle et les responsabilités des autorités d'audit (AA) des États membres ⁽²¹⁾.

5.36. Dans les 27 États membres, 112 AA ont été mises en place pour les 434 PO de la période de programmation 2007-2013. Plus de la moitié de ces AA sont responsables du contrôle des PO relevant de l'ensemble des trois fonds (c'est-à-dire le FEDER, le FC et le FSE) dans leur région, tandis que les AA restantes contrôlent des PO spécifiques ⁽²²⁾ relevant d'un seul fonds.

5.37. Les rapports de contrôle et les opinions d'audit annuels fournissent des informations sur la régularité des dépenses de l'UE dans le cadre du FEDER, du FSE et du FC pour la période de programmation 2007-2013 ⁽²³⁾. Une vérification efficace de l'exactitude et de la fiabilité des informations est nécessaire pour que la Commission puisse utiliser les résultats consignés par les AA dans les rapports de contrôle annuels comme l'une des principales sources d'assurance. En 2011, un total de 204 rapports de contrôle et opinions d'audit annuels ⁽²⁴⁾ concernant le FEDER et le FC, ainsi que 117 rapports de contrôle et opinions d'audit annuels relatifs au FSE, ont été soumis à la Commission.

5.35. Les autorités d'audit jouent effectivement un rôle essentiel dans le processus d'obtention de l'assurance, dès le début de la période de programmation et la mise en place de systèmes. Ensuite, elles transmettent chaque année à la Commission un avis d'audit sur le fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle, en se fondant sur les audits de ces systèmes et sur les prélèvements d'échantillons statistiques d'opérations effectués conformément à une stratégie d'audit. Pour cette raison, la Commission œuvre en étroite coopération et coordination avec ces autorités, et elle a commencé à examiner leurs méthodologies et résultats d'audit dès 2009, comme indiqué ci-dessous. Cette approche a contribué à un renforcement des capacités, par la mise à disposition de conseils, d'orientations et de recommandations aux autorités d'audit par l'intermédiaire des travaux de répétition de la Commission. Le règlement offre à la Commission la possibilité de s'appuyer, sous certaines conditions, sur les travaux d'une autorité d'audit pour son assurance (article 73).

5.37. Dans leur rapport annuel d'activités 2011, la DG Politique régionale et la DG Emploi, affaires sociales et inclusion ont fourni une évaluation détaillée de l'exactitude et de la fiabilité des informations et résultats d'audit communiqués par les autorités d'audit dans leurs rapports de contrôle annuels pour 2011 (voir les pages 63 à 66 du RAA 2011 de la DG Politique régionale et les pages 42 à 45 du RAA 2011 de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion).

⁽²¹⁾ Les AA ont remplacé les autorités de contrôle responsables des «contrôles au titre de l'article 10» et des «déclarations de clôture au titre de l'article 15». Voir articles 10 et 15 du règlement (CE) n° 438/2001 de la Commission (JO L 63 du 3.3.2001, p. 21).

⁽²²⁾ Parmi ces AA, 63 sont communes aux trois fonds. 18 AA ne sont responsables que des PO relevant du FEDER/du FC et 31 AA ne sont responsables que des PO relevant du FSE.

⁽²³⁾ Chaque AA peut établir un ou plusieurs rapports de contrôle annuels susceptibles de concerner à leur tour un ou plusieurs PO.

⁽²⁴⁾ Les rapports de contrôle et les opinions d'audit annuels reposent sur les constatations des AA en ce qui concerne les dépenses certifiées et communiquées à la Commission au cours du précédent exercice financier de l'UE [voir article 62, paragraphe 1, point d)], du règlement (CE) n° 1083/2006).

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.38. Pour 2011, la Cour a elle-même examiné sept AA et évalué les travaux réalisés par la Commission pour superviser les AA ⁽²⁵⁾.

Examen de sept autorités d'audit par la Cour

5.39. L'**annexe 5.2** présente les résultats de l'examen des principales dispositions et l'évaluation globale des AA contrôlées. Dans sa conclusion générale, la Cour a accordé une attention particulière aux rapports de contrôle et aux opinions d'audit annuels ainsi qu'aux parties des travaux des AA qui ont eu une incidence directe et significative sur les conclusions formulées dans ces rapports et opinions ⁽²⁶⁾.

5.40. Pour chacune des sept AA sélectionnées, la Cour a examiné:

- a) les modalités organisationnelles et la méthodologie d'audit;
- b) les documents de travail, pour quatre audits des systèmes au maximum;
- c) les documents de travail relatifs à un échantillon comportant 25 audits d'opérations au maximum; dans cinq au moins de ces cas, la Cour a procédé à un nouvel audit;
- d) le rapport de contrôle et l'opinion annuels relatifs à 2011, accompagnés des documents de travail correspondants.

5.41. Sur les sept autorités d'audit contrôlées, la Cour en a jugé quatre «efficaces». S'agissant de ces quatre AA, le rapport de contrôle et l'opinion annuels sont considérés comme fiables et toutes les dispositions principales ou la plupart d'entre elles ont été respectées.

5.42. S'agissant des trois autres AA:

- a) deux ont été jugées «partiellement efficaces» à cause de problèmes concernant certaines dispositions principales et de la sous-évaluation du taux d'erreur mentionné dans le rapport de contrôle annuel;

⁽²⁵⁾ L'évaluation de la Commission repose sur une notation interne des risques ainsi que sur le montant total du cofinancement de l'UE alloué aux PO contrôlés par l'AA. En 2010, huit AA ont fait l'objet d'une évaluation approfondie par la Cour. Voir le rapport annuel 2010, points 4.37 à 4.44.

⁽²⁶⁾ En particulier, comme cela est indiqué dans l'**annexe 5.2**, les AA ont été considérées comme «inefficaces» lorsque la Cour a décelé des déficiences graves dans le rapport de contrôle et/ou l'opinion d'audit annuels ou lorsque des insuffisances généralisées, qui compromettaient la fiabilité des rapports de contrôle et des opinions d'audit annuels, affectaient des éléments essentiels des travaux effectués par les AA.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.38. Dans le domaine de la politique régionale, la Commission a effectué des audits pour examiner en tout ou en partie les travaux de 34 autorités d'audit en 2011 (examen achevé pour 29 AA et en cours pour 5 autres), à la suite d'une analyse de risque réalisée en 2009, qui est mise à jour chaque année.

5.39. La Commission tient compte des constatations de la Cour aux fins de son évaluation des autorités d'audit nationales, en vue d'encourager les améliorations, lorsqu'elles sont encore nécessaires, et de mettre en place des conditions favorables au contrôle unique dans les années à venir.

5.40. La Commission relève que la méthodologie d'audit qu'elle suit pour examiner les travaux des autorités d'audit est en phase avec celle de la Cour.

5.41. La Commission partage l'analyse de la Cour en ce qui concerne ces quatre autorités d'audit et elle est arrivée à des conclusions similaires au moyen de ses propres audits.

5.42. La Commission approuve l'évaluation de la Cour et prend des mesures correctrices et préventives.

- a) Pour ce qui est des deux AA jugées partiellement efficaces, la Commission a accepté, dans un cas, l'avis d'audit communiqué pour sa propre assurance, vu qu'il remplissait les conditions requises. Dans l'autre cas, la Commission a détecté et corrigé l'extrapolation incorrecte des erreurs pour son processus d'assurance, comme indiqué dans les rapports annuels d'activités.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

b) une a été jugée «inefficace» à cause de problèmes importants concernant pratiquement toutes les dispositions principales, et le taux d'erreur figurant dans le rapport de contrôle annuel est par conséquent considéré comme non fiable. La Commission a constaté les mêmes problèmes en ce qui concerne ladite AA, et en a relevé d'autres affectant certains aspects des systèmes de gestion et de contrôle liés aux programmes opérationnels couverts par l'AA [voir point 5.49, lettre b)].

5.43. La Cour a constaté que des améliorations pouvaient être apportées dans les domaines ci-après:

a) les listes de contrôle utilisées par quatre AA pour l'audit ne tenaient pas suffisamment compte des principaux risques affectant la régularité des dépenses. Cela concerne notamment la portée des vérifications et l'étendue des contrôles relatifs aux opérations de passation de marchés publics, aux règles régissant les aides d'État, aux projets générateurs de recettes et aux procédures de sélection des projets. S'agissant des instruments d'ingénierie financière, les orientations diffusées par la Commission n'avaient pas encore été intégrées dans les listes de contrôle utilisées par les AA pour l'audit;

b) pour deux AA, le contrôle de la qualité de l'audit des systèmes et/ou des opérations n'était pas conforme à leur propre manuel d'audit et, dans le cas de deux autres, il n'était pas documenté;

c) pour deux AA, soit la méthode utilisée pour sélectionner les projets à contrôler n'était pas conforme aux orientations définies par le comité de coordination des fonds⁽²⁷⁾ (COCOF), soit la méthode d'échantillonnage n'avait pas été correctement appliquée, ce qui signifiait que les résultats de leurs audits ne pouvaient être extrapolés comme il se doit.

5.43.

a) La Commission a également constaté, à la suite de son vaste examen des autorités d'audit en 2009-2011, 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. Aux fins du suivi, la Commission a communiqué sa propre liste de contrôle pour les audits des opérations aux autorités d'audit des États membres en octobre 2011.

Ces listes de contrôle couvrent les aspects relevés par la Cour, à savoir la passation de marchés publics, les règles régissant les aides d'État, les projets générateurs de recettes et les procédures de sélection des projets. En ce qui concerne la passation de marchés publics, la Commission a communiqué aux États membres une analyse des types d'erreurs décelées par les audits de l'UE 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 [voir également le point 6.29 a)].

c) La Commission, qui a observé des insuffisances semblables au cours de ses audits, redouble d'efforts pour fournir des orientations en matière d'échantillonnage.

⁽²⁷⁾ Le comité de coordination des fonds (COCOF) est un comité permanent de la Commission européenne. Sa mission consiste à débattre de questions relatives à la mise en œuvre des règlements régissant le FEDER, le FSE et le FC. Les réunions du comité sont présidées par la Commission européenne, et des fonctionnaires des États membres y participent.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Évaluation de la supervision des autorités d'audit par la Commission

5.44. En 2011, la Commission a réalisé des enquêtes portant sur un échantillon d'AA⁽²⁸⁾ et effectué un contrôle documentaire qui lui a permis d'évaluer la mise en œuvre de leur stratégie d'audit ainsi que la fiabilité des taux d'erreur communiqués dans les rapports de contrôle annuels.

Évaluation des enquêtes réalisées par la Commission sur un échantillon d'AA

5.45. La Cour a examiné les documents de travail et les pièces justificatives de la Commission, à savoir: ceux de la DG Politique régionale en ce qui concerne 14 AA couvrant 39 PO, et ceux de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion pour ce qui concerne sept AA couvrant sept PO⁽²⁹⁾.

5.46. La Commission a constaté des faiblesses semblables à celles observées par la Cour lors de ses propres contrôles des AA (voir points 5.42 et 5.43).

5.47. Dans tous les cas où la Commission a relevé des faiblesses particulières, la Cour a constaté que les États membres ont été informés des mesures correctrices à prendre.

5.44. Au cours de la période 2009-2011, la Commission a effectué 127 missions d'audit couvrant 34 AA relevant du FEDER/FC et 78 missions d'audit couvrant 67 AA relevant du FSE. À la fin de 2011, les travaux d'audit – c'est-à-dire tant les contrôles documentaires que les contrôles sur place couvrant l'examen des audits de systèmes, de la méthodologie d'audit, de la répétition des audits de systèmes et des audits des opérations sur place — étaient achevés pour 29 AA relevant du FEDER/FC et 67 AA relevant du FSE.

La Commission a aussi évalué, par l'intermédiaire d'un contrôle documentaire complété, si nécessaire, par des missions d'information sur place, la mise en œuvre de la stratégie d'audit et la fiabilité des taux d'erreur communiqués dans les rapports de contrôle annuels pour toutes les autorités d'audit.

5.46. La Commission partage l'analyse de la Cour quant à la conformité et l'efficacité des travaux des autorités d'audit.

5.47. Dans le cadre de son vaste examen des autorités d'audit, la Commission a effectivement formulé, en cas de nécessité, des recommandations ciblées à l'attention des autorités d'audit afin de remédier aux faiblesses mises au jour.

Cette approche a contribué à un vaste exercice de renforcement des capacités qui a permis d'améliorer le travail des autorités d'audit concernées, ainsi que la qualité globale de leurs résultats d'audit. Ainsi, la Commission a pu, dans certains cas, conclure des accords au titre de l'article 73, tirer de nouveaux enseignements et diffuser les bonnes pratiques auprès de l'ensemble des autorités d'audit.

⁽²⁸⁾ En 2011, la DG Politique régionale a réalisé des enquêtes portant sur 14 AA en ce qui concerne le FEDER et le FC. La DG Emploi, affaires sociales et inclusion a procédé à des contrôles spécifiques portant sur 42 PO relevant du FSE. Ils comportaient également un examen des AA responsables des PO contrôlés.

⁽²⁹⁾ Ces 14 AA et ces sept AA relevant respectivement de la DG Politique régionale et de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion s'ajoutent à celles contrôlées par la Cour en 2010 (voir le rapport annuel 2010, point 4.42).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Évaluation des contrôles documentaires réalisés par la Commission concernant les rapports de contrôle annuels

5.48. La Commission a vérifié, pour les 112 AA, la conformité des rapports de contrôle et des opinions d'audit annuels avec les dispositions réglementaires sur le fond et sur la forme. Pour ce faire, elle a analysé les informations pertinentes communiquées par les AA sur le fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle, et a vérifié le calcul du taux d'erreur communiqué. Cet examen a également tenu compte d'autres informations à la disposition de la Commission concernant les systèmes de contrôle et de surveillance des PO.

5.49. Pour 2011, la Commission a considéré que les taux d'erreur figurant dans les rapports de contrôle annuels établis par les AA:

- a) étaient fiables pour 363 des 434 PO (84 %). Ces 363 PO représentent 67 % des dépenses estimatives pour la période de programmation 2007-2013;
- b) n'étaient pas fiables pour 71 PO (16 %). Ces 71 PO représentent 33 % des dépenses estimatives pour la période de programmation 2007-2013. En ce qui concerne ces PO, la Commission, se fondant sur sa propre évaluation du fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle, a recalculé le taux d'erreur ou appliqué un taux d'erreur fixe. Ces taux d'erreur ajustés ont alors été utilisés afin d'évaluer le montant des «paiements exposés à un risque» mentionné par la DG Politique régionale et par la DG Emploi, affaires sociales et inclusion dans leur rapport annuel d'activité respectif⁽³⁰⁾ (voir points 5.66 et 6.24).

5.50. La Cour estime que, globalement, l'approche appliquée par la Commission est en principe appropriée. La Commission n'a guère la possibilité de valider et, le cas échéant, d'ajuster les taux d'erreur communiqués par les AA nationales dans leurs rapports de contrôle annuels, les AA n'étant pas tenues par la réglementation de fournir à la Commission des informations sur leurs audits des opérations. En ce qui concerne les rapports de contrôle annuels 2011, la DG Politique régionale a donc organisé des missions d'information auprès de 12 AA dans 11 États membres afin d'obtenir des précisions sur la méthode appliquée pour calculer le taux d'erreur figurant dans le rapport de contrôle annuel. De même, la DG Emploi, affaires sociales et inclusion, après avoir examiné les rapports de contrôle annuels, a effectué des vérifications supplémentaires concernant 12 PO.

⁽³⁰⁾ Voir, dans le rapport annuel d'activité de la DG Politique régionale, le tableau intitulé «Shared management: assessment of national control systems» (Gestion partagée: évaluation des systèmes de contrôle nationaux), p. 121, ainsi que le rapport annuel d'activité de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion, p. 76.

5.48. L'analyse des rapports de contrôle annuels et des opinions d'audit est un exercice de grande envergure qui a lieu au début de chaque année. Elle prend effectivement en considération tous les résultats des audits nationaux reçus par les autorités d'audit durant l'année, ainsi que d'autres résultats d'audit de la Commission et de la Cour des comptes. En 2012, les services de la Commission ont par ailleurs effectué des missions d'information sur place dans 11 États membres, en vue de rassembler des éléments probants supplémentaires/d'obtenir des précisions concernant les ACR présentés et, notamment, la méthode de calcul des taux d'erreur. Les résultats de cette analyse sont l'une des principales sources du processus d'obtention de l'assurance, comme il est expliqué dans le RAA.

5.49.

- b) Lorsque la Commission a pu recalculer le taux d'erreur, cela signifie qu'elle a obtenu un complément d'information fiable soit en consultant le rapport de contrôle annuel proprement dit soit après avoir pris contact avec l'autorité d'audit. La Commission a communiqué ces taux recalculés aux autorités d'audit concernées, qui seront donc en mesure de fournir des informations plus fiables durant le prochain exercice.

En conséquence, la Commission présente séparément, dans les différents rapports annuels d'activités, les taux d'erreur qu'elle a pu recalculer et les taux qu'elle a considérés comme n'étant pas fiables. C'est uniquement pour ces derniers que le risque a été estimé sur la base de taux forfaitaires, soit 9 % et 7 % des paiements totaux effectués en 2011 pour la DG Politique régionale et la DG Emploi, affaires sociales respectivement.

5.50. La Commission se félicite de l'évaluation de la Cour pour la deuxième année consécutive, étant donné que l'analyse des rapports de contrôle annuels et les opinions d'audit sont une composante essentielle du processus d'obtention de l'assurance dans les rapports annuels d'activités. Les missions d'information, organisées par la DG Politique régionale et la DG Emploi, affaires sociales et inclusion sur la base de doutes soulevés ou de risques décelés, ont permis d'améliorer la fiabilité des taux d'erreur communiqués ou, dans certains cas, de fournir une base solide pour un nouveau calcul de taux d'erreur faisant l'objet d'un accord avec l'autorité d'audit.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.51. La Cour est d'avis que la Commission a tiré les conclusions appropriées de ses examens des rapports de contrôle annuels et qu'elle a ajusté le cas échéant, sur la base de son évaluation, les taux d'erreur communiqués.

Évaluation de la clôture des programmes pour la période de programmation 2000-2006

5.52. Les paiements afférents à une période déterminée se poursuivent en général quelques années au-delà. S'agissant de la période de programmation 2000-2006, les bénéficiaires finals ont été autorisés à encourir des dépenses jusque fin juin 2009 (hormis quelques exceptions).

5.53. La clôture d'un PO consiste à liquider tous les engagements budgétaires restants, contractés par l'UE pour ce programme, soit en versant le solde dû à l'État membre concerné, soit en dégageant les crédits inutilisés, soit encore en recouvrant tout montant indûment versé.

5.54. Dans un rapport spécial récent, la Cour a fait observer que, s'agissant des programmes pour lesquels la Commission ne peut être totalement certaine que les systèmes de gestion et de contrôle fonctionnent efficacement, l'évaluation finale du risque d'erreur résiduel affectant les programmes doit être effectuée par la Commission pendant la procédure de clôture en cours ⁽³¹⁾.

5.55. À la clôture de chaque programme, les États membres sont tenus de présenter trois documents à la Commission:

- a) un *rapport final d'exécution* fourni par l'autorité de gestion et précisant dans quelle mesure le programme a atteint ses objectifs, ainsi que les ressources financières utilisées;
- b) une *déclaration de l'organisme de clôture*, dans laquelle celui-ci fait la synthèse des conclusions des contrôles effectués au cours de la période de programmation et apprécie la validité de la demande de paiement final ainsi que la régularité des opérations couvertes par la déclaration de dépenses certifiée;
- c) une *déclaration de dépenses certifiée*, établie par l'autorité de paiement et accompagnée d'une demande de paiement final si le solde final est en faveur de l'État membre.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.54. *L'assurance de la Commission à l'égard des programmes 2000-2006 s'est renforcée au fil des ans, grâce notamment à l'important travail d'audit effectué par ses services.*

En conséquence, les services de la Commission ont une connaissance approfondie des résultats d'audit et des risques liés à chaque État membre, ce qui procure une base solide à l'analyse des déclarations de clôture.

⁽³¹⁾ Point 65 du rapport spécial n° 3/2012 «Fonds structurels – La Commission a-t-elle remédié de manière satisfaisante aux déficiences décelées dans les systèmes de gestion et de contrôle des États membres?» (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.56. Après approbation du rapport final d'exécution et examen des documents de clôture, la Commission arrête le montant qui sera en fin de compte versé, recouvré ou désengagé. Lorsque le taux d'erreur définitivement validé par la Commission est supérieur à 2 % des dépenses totales éligibles, celle-ci impose des corrections financières avant de payer le solde final ou de demander un recouvrement.

5.57. Pour que la clôture soit efficace, les déclarations de clôture doivent être fiables et la Commission doit remédier à toute faiblesse importante qui les affecterait. La Cour a apprécié si les documents de clôture présentés par les États membres étaient fiables et si la Commission les avait traités de manière appropriée.

5.58. L'examen de la Cour a porté sur la phase initiale de la procédure de clôture et s'est appuyé sur:

- a) un examen des procédures, des manuels, des listes de contrôle ainsi que des outils de suivi et de communication au sein de la DG Politique régionale et de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion;
- b) un examen de l'évaluation, par la Commission, des documents de clôture concernant un échantillon de 31 PO (FEDER et FSE) dans huit États membres ⁽³²⁾, aucun de ces programmes n'étant officiellement clôturé au moment de l'audit;
- c) des visites auprès de neuf organismes de clôture dans deux États membres, pour 14 des 31 programmes sélectionnés, avec une analyse des données sous-jacentes aux informations communiquées dans les documents de clôture de ces organismes.

5.59. La Cour a constaté que la Commission, en collaboration avec les États membres, avait pris des mesures comme la diffusion préalable de lignes directrices et l'examen régulier des questions liées à la clôture, ce qui signifie que la procédure de clôture était mieux préparée que lors des périodes de programmation précédentes.

5.56. Dans le cadre réglementaire pour 2000-2006, les États membres étaient tenus de réaliser l'audit d'un échantillon d'opérations choisies en fonction du risque, en s'assurant de la représentativité des principaux organismes et bénéficiaires.

Ainsi, le taux d'erreur communiqué à la clôture par l'organisme compétent doit être soigneusement analysé: toute action correctrice des États membres et de la Commission lors de la phase de mise en œuvre doit être prise en compte pour déterminer la fréquence des erreurs et les risques résiduels, avant que d'éventuelles corrections supplémentaires soient évaluées (voir les lignes directrices de la Commission relatives à la clôture, annexe 2, points 3.6, 3.7 et 4.2).

Si, sur la base de cette analyse, la Commission détermine un risque résiduel supérieur à 2 %, une correction financière est appliquée.

Réponse commune pour les points 5.57 et 5.58. La Cour a examiné l'évaluation initiale par la Commission des documents de clôture présentés par les États membres dans l'échantillon de la Cour, étant donné que le processus de clôture de ces programmes ne faisait que commencer au moment de l'audit de la Cour. Les faiblesses relevées par la Cour dans les documents de clôture avaient été décelées et analysées par la Commission avant l'audit de la Cour. Ces faiblesses ont été traitées par la Commission lors du processus de clôture, soit après l'audit de la Cour, et des travaux d'audit supplémentaires ont été ou sont réalisés à la suite de l'évaluation initiale des documents de clôture pour, s'il y a lieu, se prononcer sur le risque résiduel. Des corrections financières ont été appliquées, le cas échéant.

5.59. Pendant la mise en œuvre de la période de programmation 2000-2006, la Commission a également assuré un suivi rigoureux des systèmes de gestion et de contrôle ainsi que des travaux d'audit jusqu'au processus de clôture.

⁽³²⁾ L'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la France, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Pour ce qui concerne l'Italie, l'audit a été réalisé en coordination avec l'institution supérieure de contrôle italienne (*Corte dei Conti Italiana*) sur la base d'un protocole d'accord et d'une déclaration conjointe signés par le président de la *Corte dei Conti* et par celui de la Cour des comptes européenne. Pour cet audit, les actions coordonnées ont concerné principalement la collecte d'informations probantes.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.60. Toutefois, la Cour a relevé des faiblesses qui affectent la fiabilité de certains documents de clôture transmis par les États membres à la Commission, et a mis en lumière des déficiences dans les procédures appliquées par cette dernière pour procéder à l'évaluation initiale des documents de clôture. La présentation de documents peu fiables par les États membres soumet la Commission à davantage de pression, car elle a pour effet de multiplier les tâches que la Commission est tenue d'effectuer pour garantir que les programmes soient clôturés sans qu'aucune erreur significative ne subsiste.

5.61. Certains documents de clôture contrôlés par la Cour présentaient les problèmes suivants:

- a) les contrôles de second niveau effectués dans les États membres, essentiels à l'élaboration des déclarations de clôture, étaient affectés par un certain nombre de faiblesses particulières;
- b) les déclarations de clôture comportaient des informations incomplètes;
- c) dans certains États membres, les organismes de clôture ont présenté des déclarations dans lesquelles les taux d'erreur finals avaient été réduits de manière injustifiée, ainsi que des opinions non conformes aux résultats des contrôles (voir **tableau 5.2**).

Afin d'améliorer le processus de clôture des programmes pour la période 2000-2006, les lignes directrices relatives à la clôture des interventions des Fonds structurels ont été diffusées aux États membres en août 2006, soit en temps voulu pour le début du processus de clôture. La Commission a examiné les questions en la matière avec les autorités de contrôle des États membres au cours de leurs réunions bilatérales annuelles régulières. Elle a organisé des séminaires sur le sujet avec les États membres en septembre 2008 et décembre 2009, élaboré une liste de «questions fréquemment posées» et tenu des réunions techniques avec les organismes chargés de l'établissement des déclarations de clôture.

5.60. La Commission estime avoir évalué, avant l'audit de la Cour, tous les cas conformément aux normes internationales d'audit et avoir traité de manière appropriée tous les risques recensés.

5.61.

- a) La Commission partage l'évaluation de la Cour pour cinq des dix cas sur lesquels se fonde l'observation de la Cour.

L'observation de la Cour s'appuie, en règle générale, sur l'analyse des déclarations de clôture effectuée par la Commission au moment de son audit. Par la suite, la Commission a pris les mesures nécessaires pour remédier aux problèmes et atténuer les risques résiduels dans les cas concernés. Pour les autres, la Commission estime que les contrôles de second niveau ont été effectués et communiqués de façon adéquate dans les déclarations de clôture.

- b) La Commission a relevé les mêmes problèmes dans deux cas à la base de l'observation de la Cour dans ses audits. Les corrections financières qui s'imposent seront proposées à la clôture.

S'agissant des deux cas restants, les services de la Commission ont estimé après une analyse approfondie que les informations fournies dans la déclaration de clôture étaient exhaustives.

- c) Pour trois cas mentionnés dans le **tableau 5.2**, la Commission estime que les réductions des taux d'erreur ont été dûment justifiées.

Les services de la Commission ont examiné les opinions d'audit présentées par les organismes de clôture conformément aux normes internationales d'audit, en tenant compte de l'ensemble des résultats d'audit et des données probantes disponibles, ainsi que de l'application de mesures d'autocorrection par les États membres allant au-delà des erreurs individuelles relevées dans l'échantillon contrôlé. Dans tous les cas, les services de la Commission ont pris les mesures nécessaires pour remédier à ces problèmes, notamment en interrompant le processus de clôture, en demandant un complément d'information et en engageant une procédure conduisant, si nécessaire, à l'application de corrections financières.

Tableau 5.2 — Effet des réductions injustifiées des taux d'erreur finals figurant dans les déclarations de clôture

Programme opérationnel	Montant total certifié (en euros)	Taux d'erreur avant retrait des erreurs atypiques	Taux d'erreur mentionné
Steiermark, objectif 2, FEDER	1 643 131 021	2,9 %	0,7 %
West Midlands, objectif 2, FEDER	2 131 670 207	10,6 %	6,47 %
Merseyside, objectif 1, FEDER	2 495 941 228	2,8 %	1,1 %
Sicile, objectif 1, FEDER	5 557 834 587	11,0 %	1,2 %
Espagne, développement local, objectif 1, FEDER	1 644 137 526	6,7 %	1,2 %

Note: Dans deux autres cas (France, objectif 3, FSE, ainsi que Royaume-Uni, West Wales and the Valleys, objectif 1, FEDER), les informations contenues dans les documents de clôture n'ont pas permis de quantifier l'incidence de la diminution. La réduction enregistrée dans le programme relevant du FEDER en Espagne concerne la partie mise en œuvre par les autorités locales, soit quelque 25 % des dépenses totales au titre du programme.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.62. Les problèmes détectés par la Cour dans les déclarations de clôture présentées par les États membres rendent difficile, pour la Commission, l'évaluation des déclarations et des informations sous-jacentes. S'agissant des cas examinés, des faiblesses d'ordre procédural affectaient l'évaluation de la Commission, plus particulièrement en ce qui concerne l'échange d'informations interservices ainsi que le suivi de la procédure de clôture et l'établissement de rapports en la matière. Les contrôles réalisés par la Commission présentaient aussi certaines déficiences, ce qui a eu une incidence sur l'évaluation en cause.

5.63. La Cour a également constaté que, pour quatre des six programmes audités ayant fait l'objet de corrections financières au cours de la période de programmation, les taux d'erreur sont malgré tout restés élevés, ce qui est révélateur de la faiblesse persistante des systèmes de gestion et de contrôle. Il faudrait que la Commission effectue des travaux supplémentaires pour obtenir une assurance suffisante lors de la clôture.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.62. La Commission estime que son processus de clôture a permis de déceler des risques significatifs subsistant à la clôture, auxquels elle remédie en procédant à des travaux d'audit supplémentaires et/ou en appliquant les corrections financières qui s'imposent.

Des consultations entre les services de la Commission ont été régulièrement organisées conformément aux procédures établies convenues, sauf pour quelques cas dans lesquels la non-communication à d'autres services des insuffisances décelées ne présentait aucun risque. La Commission souligne que la qualité des informations communiquées s'est progressivement améliorée, grâce à la disponibilité de données qualitatives plus nombreuses sur les analyses en cours. La Commission fait remarquer que les contrôles signalés manquants par la Cour ont en fait été réalisés par différents services au sein des directions générales.

5.63. La Commission déplore que, pour les quatre programmes mentionnés, le risque résiduel à la clôture reste potentiellement élevé en dépit des corrections financières effectuées au cours de la période de programmation. Par conséquent, indépendamment des corrections financières déjà mises en œuvre, la Commission évalue systématiquement le risque résiduel à la clôture pour tous les programmes et procède à des contrôles supplémentaires afin d'atténuer ce risque.

De plus, la Commission a inclus dans ses audits de clôture les programmes pour lesquels certains problèmes persistaient, ce qui garantit que ces programmes atteindront également un degré élevé d'assurance à la clôture.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.64. Compte tenu des problèmes détectés par la Cour, en particulier concernant la réduction injustifiée des taux d'erreur finals, la Cour considère que, pour cinq des 31 programmes contrôlés, le risque existe que la clôture repose sur des documents peu fiables, à moins que la Commission ne prenne les mesures qui s'imposent au cours d'étapes ultérieures.

Fiabilité des prises de position de la Commission

5.65. La Cour a examiné les rapports annuels d'activité (RAA) 2011, ainsi que les déclarations correspondantes de la DG Politique régionale, de la DG Mobilité et transports et de la DG Énergie. En particulier, pour ce qui concerne la régularité des paiements ordonnancés en 2011, la Cour:

- a) a évalué les réserves émises dans les RAA;
- b) a vérifié la cohérence et l'exactitude du calcul, par la Commission, du taux d'erreur résiduel et des montants correspondant aux «paiements exposés à un risque».

DG Politique régionale

5.66. La DG Politique régionale a estimé qu'entre 3,1 % et 6,8 % des paiements intermédiaires pour la période de programmation 2007-2013 ordonnancés en 2011 (correspondant à un total de quelque 29,8 milliards d'euros) présentaient un risque d'erreur. L'évaluation des «paiements exposés à un risque» concerne tous les PO, qu'ils fassent l'objet de réserves ou pas. Le nombre de PO à propos desquels la DG Politique régionale a émis une réserve est passé de 98 en 2010 à 123 en 2011. Cette hausse est due à une évaluation plus stricte de la part de la Commission. Globalement, la portée des réserves financières émises par la DG Politique régionale représentait 31 % du total des crédits de paiement alloués au cours de l'exercice. Selon le RAA, l'incidence de ces réserves correspondait à une fourchette allant de 1,9 % à 4,3 % des paiements ordonnancés par ladite DG en 2011.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.64. La Commission estime que, dans l'ensemble des cas cités dans l'évaluation de la Cour, les risques restants sont traités de manière appropriée durant le processus de clôture en cours. Les services de la Commission ont réalisé une évaluation approfondie des déclarations de clôture et pris les mesures nécessaires pour remédier aux problèmes relevés, notamment en interrompant le processus de clôture, en demandant un complément d'information, en procédant à des audits de clôture et, finalement, en appliquant des corrections financières à certains programmes [voir aussi la réponse de la Commission au point 5.61 c)].

5.66. La Commission se félicite que la Cour fasse état de l'évaluation plus stricte, par la Commission, des montants exposés aux risques, qui visait à répondre aux observations formulées par la Cour dans ses précédents rapports annuels.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.67. La Cour constate que la DG Politique régionale a émis des réserves concernant les PO de la période de programmation 2000-2006 dont les faiblesses décelées au cours de la procédure de clôture n'avaient pas encore été corrigées de manière adéquate par l'État membre concerné. La Commission n'a pas quantifié ces réserves (qu'elle qualifie de réserves émises «pour des raisons de réputation»). Comme le montrent les travaux de la Cour, le risque subsiste que la clôture repose sur des documents de clôture peu fiables, ce qui entraînerait des corrections financières insuffisantes (voir points 5.60 et 5.61, ainsi que le rapport spécial n° 3/2012, points 65 à 67).

DG Mobilité et transports et DG Énergie

5.68. La DG Mobilité et transports et la DG Énergie ont estimé que des erreurs affectaient environ 4,5 % des paiements ordonnancés en 2011 au titre des sixième et septième programmes-cadres pour la recherche et le développement technologique. En conséquence, les deux DG ont émis des réserves à propos de chacun des deux programmes de dépenses. Globalement, les réserves émises par la DG Mobilité et transports et la DG Énergie couvrent respectivement 25,7 % et 18,8 % du total des crédits de paiement alloués au cours de l'exercice. L'incidence cumulée de ces deux réserves correspondait à 0,9 % des paiements ordonnancés par la DG Mobilité et transports et à 0,8 % de ceux ordonnancés par la DG Énergie.

5.69. La Cour a relevé les points suivants:

- a) s'agissant de la DG Mobilité et transports et de la DG Énergie, la Cour considère que le montant des «paiements exposés à un risque» est sous-estimé en ce qui concerne les dépenses liées au septième programme-cadre (7^e PC). Dans les deux cas, la réserve concernant le 7^e PC est fondée sur les résultats des contrôles effectués par la DG Recherche et la DG Société de l'information. Les audits réalisés par la DG Mobilité et transports et la DG Énergie en ce qui concerne les projets relevant du 7^e PC avaient cependant révélé des taux d'erreur sensiblement supérieurs au taux estimatif d'erreur pour l'ensemble du programme-cadre;
- b) s'agissant de la DG Énergie, la Cour estime que l'étendue des travaux d'audit effectués en 2011 en ce qui concerne le PEER est insuffisante en matière de passation de marchés publics.

5.67. Comme indiqué dans sa réponse au point 5.62, la Commission estime que son processus de clôture a permis de déceler des risques significatifs subsistant à la clôture. Elle a mis en place des mesures d'atténuation pour faire face aux risques recensés à la clôture. Sur la base de son évaluation des risques, la Commission effectue des audits de clôture spécifiques en vue de vérifier et valider la qualité de la déclaration de clôture.

Les informations fournies par l'organisme de clôture se fondent sur l'ensemble des informations émanant de toutes les sources d'audit (audits nationaux, de la Cour et de la Commission), et notamment des audits supplémentaires réalisés, en cas de nécessité, à la clôture par l'organisme en question.

5.69.

- a) La Commission considère que les deux directions générales ont suivi les instructions permanentes pour déterminer le montant exposé aux risques dans le cadre du 7^e PC sur la base des meilleures données disponibles.

Comme la DG Énergie et la DG Mobilité et transports gèrent un nombre restreint de projets relevant du 7^e PC, l'ampleur de leurs audits en la matière est proportionnelle. Ces audits ayant été jugés insuffisamment représentatifs, la Commission a estimé qu'il convenait d'utiliser les résultats des contrôles représentatifs par sondage menés sur le 7^e PC par la DG Recherche et innovation et la DG Société de l'information et médias, qui sont nettement plus nombreux.

À partir de 2012, les DG de la Commission qui gèrent les projets de recherche disposeront d'un échantillon d'audit représentatif commun pour le 7^e PC.

- b) La Commission tiendra compte des observations de la Cour lorsqu'elle contrôlera chacun des 65 bénéficiaires de fonds relevant du PEER pendant la durée du programme.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

5.70. 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 2011 pour le groupe de politiques Politique régionale, énergie et transports sont affectés par un niveau significatif d'erreur.

5.71. Dans le cadre de ses travaux d'audit portant sur les systèmes de contrôle et de surveillance examinés, la Cour a constaté que:

- a) les autorités d'audit ont été partiellement efficaces pour garantir la régularité des opérations relevant du FEDER, du FSE et du FC pour la période de programmation 2007-2013;
- b) les procédures de la Commission et des États membres ont été partiellement efficaces pour mettre en œuvre la phase initiale de la procédure de clôture pour la période de programmation 2000-2006.

5.72. Les audits effectués par la Cour ont montré qu'il n'existe aucune garantie, d'une part, que les mécanismes de correction financière permettent de compenser de façon appropriée les erreurs détectées pour l'ensemble des PO et, d'autre part, que tous les problèmes importants soient résolus. Rien ne permet d'attester non plus que les mécanismes de correction financière se traduisent nécessairement par des améliorations durables des systèmes, permettant d'éviter que les erreurs détectées ne se reproduisent ⁽³³⁾.

5.70. La Commission prend acte de la forte diminution du taux d'erreur par rapport à l'année précédente, ce qui confirme une évolution positive pour la troisième année consécutive.

La Commission estime que cette évolution découle notamment de la politique rigoureuse en matière d'interruptions et de suspensions qu'elle applique lorsque des déficiences sont constatées, conformément à son plan d'action de 2008.

La Commission prend des mesures pour corriger les erreurs décelées par la Cour, notamment en appliquant, le cas échéant, des corrections financières, et elle centre son action sur les programmes et/ou les États membres les plus exposés aux risques ⁽¹⁾.

5.71.

- a) La Commission souligne que l'efficacité et la qualité des travaux des autorités d'audit varient d'un programme et d'un État membre à l'autre, comme il ressort de l'analyse de la Cour au point 5.41 ainsi que des résultats des travaux d'audit de la Commission. En vertu des dispositions de l'article 73 du règlement (CE) n° 1083/2006, la Commission s'appuie formellement, depuis juillet 2012, sur les travaux de 13 autorités d'audit pour le FEDER/FC et de 9 autorités d'audit pour le FSE. Elle continuera à examiner les travaux des autorités d'audit restantes et à suivre la situation des programmes faisant l'objet d'une lettre au titre de l'article 73.
- b) La Commission estime avoir mis en place de solides procédures et orientations pour la clôture, considérant que la plupart des États membres ont accompli, avec professionnalisme, un travail considérable pour permettre la clôture des programmes et renforcer l'assurance à ce stade. Elle considère en outre qu'elle a fourni un travail exhaustif à la clôture, en analysant de manière approfondie l'ensemble des documents afférents et en réalisant des enquêtes et des audits supplémentaires en cas de nécessité, ce qui a entraîné, à de nombreuses reprises, l'application de corrections financières supplémentaires au moment de la clôture afin de limiter les risques qui subsistaient.

5.72. Le caractère pluriannuel des dépenses et du cycle de contrôle s'applique aussi au processus de clôture, au cours duquel la légalité et la régularité des dépenses font l'objet d'ultimes vérifications et où des corrections finales sont apportées en cas de besoin.

Le processus de clôture pour les programmes 2007-2013 sera encore renforcé par rapport à celui couvrant la période 2000-2006, compte tenu notamment des exigences plus strictes qui s'appliquent à l'audit annuel d'un échantillon statistique représentatif et aux opinions d'audit.

⁽³³⁾ Voir le rapport annuel 2010, point 1.25, et le rapport spécial n° 3/2012.

⁽¹⁾ Comme indiqué dans le document de travail des services de la Commission intitulé «Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009» [voir SEC(2011) 1179 du 5 octobre 2011] et dans le RAA de la DG Politique régionale relatif à 2011.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

En outre, pour un nombre limité de PO, les audits de la Commission ont également montré que les autorités en charge des programmes devaient encore améliorer leurs systèmes de gestion et de contrôle malgré les corrections appliquées. En pareils cas, la Commission prend des mesures complémentaires, telles que des interruptions ou des suspensions.

La Commission a proposé, dans le cadre juridique 2014-2020, d'étendre les possibilités d'effectuer des corrections financières nettes.

Recommandations

5.73. La Cour formule les recommandations ci-après.

— **Recommandation n° 1:** la Commission devrait renforcer l'efficacité des systèmes de sanctions en accroissant l'incidence des corrections financières et en limitant la possibilité de remplacer les dépenses inéligibles par d'autres dépenses, comme elle l'a proposé dans le domaine de la cohésion pour la prochaine période de programmation. Il faut pouvoir présumer que toute irrégularité détectée après la présentation des comptes annuels entraînera une correction financière nette.

— **Recommandation n° 2:** la Commission devrait exiger que les conditions d'éligibilité au financement de l'UE soient strictement respectées, et notamment que les règles de l'UE et des États membres relatives à la passation de marchés publics soient correctement appliquées.

Voir réponse commune aux points 1.12 et 1.13.

5.73.

La Commission estime que les États membres devraient être en droit de remplacer les dépenses inéligibles qu'ils décelent par des dépenses légales et régulières afin d'optimiser l'utilisation des dépenses de cohésion, contribuant ainsi à leur valeur ajoutée, et de garantir l'efficacité des contrôles au niveau de l'État membre. La proposition de la Commission pour le cadre réglementaire 2014-2020 prévoit que «[l]orsque des irrégularités concernant les comptes annuels transmis à la Commission sont décelées par la Commission ou la Cour des comptes européenne, la correction financière qui en résulte réduit le soutien accordé par les Fonds au programme opérationnel» (article 137, paragraphe 6), ce qui limite les possibilités de retrait ou de remplacement sur l'exercice en cours. Cette disposition vise à favoriser le caractère légal et régulier des dépenses figurant dans les comptes certifiés annuels.

La Commission a accompli des efforts considérables pour assurer le strict respect des conditions d'éligibilité et la bonne application des règles relatives à la passation de marchés publics. Par exemple:

— en ce qui concerne la politique régionale, elle a donné des formations et des orientations sur les règles d'éligibilité aux autorités de gestion des programmes afin de s'assurer qu'elles les expliquent à tous les organismes chargés de la gestion des fonds. En outre, lorsqu'elle décelé des règles complexes au niveau des programmes, la Commission formule des recommandations en vue de simplifier ces règles. Elle a également communiqué aux États membres une analyse des types d'erreurs liés aux marchés publics 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,

OBSERVATIONS DE LA COUR

- **Recommandation n° 3:** la Commission devrait remédier aux faiblesses affectant les «contrôles de premier niveau» confiés aux autorités de gestion et aux organismes intermédiaires en ce qui concerne le FEDER et le FC, le cas échéant grâce à des mesures de formation et à des documents d'orientation spécifiques.

- **Recommandation n° 4:** s'agissant du système de contrôle concernant les autorités d'audit dans le domaine de la cohésion, la Commission devrait:
 - donner aux AA de plus amples orientations 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 le contrôle de la qualité,

 - encourager les AA à effectuer des audits des systèmes spécifiques concernant les «contrôles de premier niveau» réalisés par les autorités de gestion et les organismes intermédiaires.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- pour le programme RTE-T, le strict respect des critères d'éligibilité est préconisé tout au long du processus de financement (par exemple, le guide à l'intention des candidats contient des instructions claires concernant le respect de ces exigences). La conformité à ces règles est ensuite vérifiée au moyen de contrôles par échantillonnage lors des paiements intermédiaires et finaux.

La Commission a fourni des lignes directrices aux États membres sur la manière dont les autorités de gestion devraient définir et mettre en œuvre leurs vérifications de gestion.

En outre, la Commission a élaboré en 2009 des lignes directrices détaillées concernant les contrôles de premier niveau et un outil d'autoévaluation pour les autorités de gestion, qu'elles peuvent mettre à profit pour améliorer leur fonctionnement. En 2011, la Commission a également mis au point et diffusé auprès des autorités d'audit des listes de contrôle pour l'audit des vérifications de gestion, qui peuvent servir de critères de référence pour les autorités de gestion elles-mêmes.

- 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. Pour ce qui est de l'échantillonnage, un atelier spécifique a été organisé par la Commission en juin 2012.

- La Commission continuera à mettre activement en œuvre cette recommandation, comme elle le fait actuellement. Lorsqu'elle recense des faiblesses affectant les vérifications de gestion (par l'intermédiaire des différents résultats d'audit au niveau national ou communautaire), la Commission demande à l'autorité d'audit de revoir sa stratégie et son plan d'audit pour y intégrer des audits ciblés sur les vérifications de gestion ou bien elle effectue directement ces audits, à la suite de la révision des évaluations de risques (dans le cadre de son enquête d'audit «Bridging the assurance gap»). En outre, sur la base d'une évaluation du fonctionnement des vérifications de gestion dans l'ensemble des programmes cofinancés reposant sur tous les résultats d'audit disponibles, la Commission a encouragé les autorités d'audit, en octobre 2011, à accorder une attention particulière aux contrôles de premier niveau dans leurs audits des systèmes (voir groupe des homologues, atelier spécifique sur le rôle des autorités d'audit dans l'amélioration des vérifications de gestion).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

— **Recommandation n° 5:** afin d'améliorer l'efficacité de la procédure de clôture des programmes pluriannuels dans le domaine de la cohésion, la Commission devrait:

- rappeler aux États membres de veiller à ce que les déclarations finales présentées pour les programmes 2007-2013 soient fiables,
- examiner les faiblesses particulières décelées par la Cour dans les déclarations de clôture présentées pour la clôture des programmes 2000-2006,
- examiner si ces problèmes sont également survenus dans le cadre d'autres PO et, le cas échéant, appliquer des corrections financières,
- veiller à ce que les points soulevés par la Cour soient dûment pris en considération dans le cadre des audits de clôture en cours.

- *Le cadre réglementaire 2007-2013 prévoit des obligations très différentes pour l'audit de l'échantillon statistique représentatif sur une base annuelle étayant les opinions d'audit formelles des autorités de contrôle. Ces modalités procureront une base plus solide aux déclarations de clôture, ce qui permettra de déterminer le risque résiduel une fois que toutes les corrections auront été appliquées au cours de la mise en œuvre du programme. Il convient également de noter que les lignes directrices concernant la clôture 2007-2013 ont déjà été présentées aux États membres lors de la réunion du COCOF en juin 2012.*
- *Ces faiblesses ont été décelées et traitées par la Commission.*
- *Plus généralement, la Commission analyse minutieusement chaque déclaration de clôture et en tire des conclusions, notamment en appliquant des corrections financières si nécessaire.*
- *La Commission est convaincue que son processus de clôture permettra d'appliquer si nécessaire des corrections financières appropriées à la clôture, une fois que ses services auront effectué les évaluations requises de tous les documents de clôture reçus et des compléments d'information demandés, compte tenu des éléments probants recueillis lors des audits de clôture.*

ANNEXE 5.1

RÉSULTATS DES TESTS DES OPÉRATIONS POUR LE GROUPE DE POLITIQUES «POLITIQUE RÉGIONALE, ÉNERGIE ET TRANSPORTS»

	2011					2010	2009	2008
	FEDER	FC	Énergie	Transports	Total			
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON								
Nombre total d'opérations (dont):	129	39	8	4	180	177	165	140
Avances	0	0	0	0	0	0	20	9
Paiements intermédiaires/finaux	129	39	8	4	180	177	145	131
RÉSULTATS DES TESTS ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Proportion (nombre) d'opérations testées considérées comme:								
Exemptes d'erreur	49 % (63)	18 % (7)	38 % (3)	0 % (0)	41 % (73)	43 %	64 %	49 %
Affectées par une ou plusieurs erreurs	51 % (66)	82 % (32)	62 % (5)	100 % (4)	59 % (107)	57 %	36 %	51 %
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.	3 %	0 %
Paiements intermédiaires/finaux							97 %	100 %
Analyse par type d'erreur								
Erreurs non quantifiables	58 % (38)	81 % (26)	20 % (1)	75 % (3)	64 % (68)	60 %	59 %	41 %
Erreurs quantifiables	42 % (28)	19 % (6)	80 % (4)	25 % (1)	36 % (39)	40 %	41 %	59 %
Éligibilité	96 % (27)	100 % (6)	100 % (4)	0 % (0)	94 % (37)	97 %	71 %	93 %
Réalité des opérations	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (1)	3 % (1)	0 %	0 %	0 %
Précision	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	3 % (1)	3 %	29 %	7 %
ESTIMATION DE L'INCIDENCE DES ERREURS QUANTIFIABLES								
Taux d'erreur le plus probable						6,0 %		
Limite supérieure du taux d'erreur (LSE)						9,0 %		
Limite inférieure du taux d'erreur (LIE)						3,0 %		

⁽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.

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 dispositions examinées par la Cour		République tchèque AA pour FEDER/FC/FSE	Grèce AA pour FEDER/FC/FSE	Italie-Sicile AA pour FEDER/FC/FSE	Lettonie AA pour FEDER/FC/FSE	Hongrie AA pour FEDER/FC/FSE	Portugal AA pour FEDER/FC/FSE	Roumanie AA pour FEDER/FC/FSE
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.	Non conformes	Conformes	Conformes	Conformes	Conformes	Conformes	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.	Partiellement 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.	Partiellement 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.	Inefficaces	Efficaces	Efficaces	Efficaces	Efficaces	Efficaces	Efficaces

Principales dispositions examinées par la Cour		République tchèque AA pour FEDER/FC/FSE	Grèce AA pour FEDER/FC/FSE	Italie-Sicile AA pour FEDER/FC/FSE	Lettonie AA pour FEDER/FC/FSE	Hongrie AA pour FEDER/FC/FSE	Portugal AA pour FEDER/FC/FSE	Roumanie AA pour FEDER/FC/FSE
Méthodologie d'échantillonnage pour les audits des opérations	Une méthodologie d'échantillonnage appropriée a été définie pour les audits des opérations pour sélectionner les opérations à contrôler pour la période considérée.	Partiellement conformes	Conformes	Partiellement conformes	Conformes	Conformes	Conformes	Conformes
Sélection 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 sélectionner l'échantillon d'opérations à contrôler pour la période considérée.	Partiellement efficaces	Efficaces	Partiellement efficaces	Efficaces	Efficaces	Efficaces	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.	Non conformes	Partiellement conformes	Conformes	Conformes	Partiellement 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.	Partiellement efficaces	Efficaces	Efficaces	Efficaces	Efficaces	Efficaces	Partiellement 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.	Inefficaces	Efficaces	Efficaces	Efficaces	Efficaces	Efficaces	Efficaces

Principales dispositions examinées par la Cour		République tchèque AA pour FEDER/FC/FSE	Grèce AA pour FEDER/FC/FSE	Italie-Sicile AA pour FEDER/FC/FSE	Lettonie AA pour FEDER/FC/FSE	Hongrie AA pour FEDER/FC/FSE	Portugal AA pour FEDER/FC/FSE	Roumanie AA pour FEDER/FC/FSE
Rapport de contrôle et opinion d'audit annuels	Le rapport de contrôle et l'opinion d'audit annuels ont été établis conformément aux dispositions 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.	Non conformes	Conformes	Partiellement conformes	Conformes	Conformes	Conformes	Partiellement conformes
Évaluation globale ⁽¹⁾		Inefficaces	Efficaces	Partiellement efficaces	Efficaces	Efficaces	Efficaces	Partiellement efficaces

⁽¹⁾ Comme cela a été fait l'an dernier dans le cadre de l'examen des AA (voir rapport annuel 2010, annexe 4.2), les critères ci-après sont appliqués pour obtenir l'évaluation globale de l'AA sur la base de l'évaluation des principales dispositions spécifiques examinées. Les systèmes de l'AA sont jugés:

- a) «*efficaces*»: lorsque l'évaluation de la principale disposition «Rapport de contrôle et opinion d'audit annuels» correspond à «conformes», et celle des principales dispositions «Revue des audits des systèmes», «Sélection d'un échantillon», «Revue des audits des opérations» et «Réexécution des audits des opérations» à «efficaces»;
- b) «*partiellement efficaces*»: lorsque l'évaluation de la principale disposition «Rapport de contrôle et opinion d'audit annuels» correspond au minimum à «partiellement conformes», et celle des principales dispositions «Revue des audits des systèmes», «Sélection d'un échantillon», «Revue des audits des opérations» et «Réexécution des audits des opérations» au minimum à «partiellement efficaces»;
- c) «*inefficaces*»: lorsque l'évaluation de la principale disposition «Rapport de contrôle et opinion d'audit annuels» correspond à «non conformes», ou celle d'au moins une des principales dispositions «Revue des audits des systèmes», «Sélection d'un échantillon», «Revue des audits des opérations» et «Réexécution des audits des opérations» correspond à «inefficaces».

CHAPITRE 6

Emploi et affaires sociales

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Point</i>
Introduction	6.1-6.12
Caractéristiques du groupe de politiques	6.3-6.11
Objectifs des politiques	6.3
Instruments des politiques	6.4-6.9
Risques affectant la régularité	6.10-6.11
Étendue et approche de l'audit	6.12
Régularité des opérations	6.13-6.18
Efficacité des systèmes	6.19-6.26
Examen approfondi de deux autorités d'audit	6.19-6.20
Évaluation de la supervision des autorités d'audit par la Commission	6.21-6.23
Fiabilité des prises de position de la Commission	6.24-6.26
Conclusions et recommandations	6.27-6.30
Conclusions	6.27-6.28
Recommandations	6.29-6.30

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

6.1. Le présent chapitre est consacré à l'appréciation spécifique de la Cour concernant le groupe de politiques 04 — Emploi et affaires sociales. Le **tableau 6.1** présente les principales informations concernant les activités couvertes et les dépenses de l'exercice 2011.

6.2. La politique de l'emploi et des affaires sociales est essentiellement financée par l'intermédiaire du Fonds social européen (FSE), qui est soumis aux mêmes règles que le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion (FC), comme indiqué au chapitre 5. Des dispositions complémentaires relatives au FSE sont prévues dans un règlement spécifique. En ce qui concerne les questions communes aux trois fonds, le présent chapitre renvoie au chapitre 5.

Tableau 6.1 — Emploi et affaires sociales — Informations principales pour 2011

(en millions d'euros)

Titre du budget	Domaine politique	Description	Paiements	Mode de gestion
04	Emploi et affaires sociales	Dépenses administratives	93	Gestion centralisée directe
		Fonds social européen	9 966	Gestion partagée
		Travailler en Europe — dialogue social et mobilité	59	Gestion centralisée directe
		Emploi, solidarité sociale et égalité entre les hommes et les femmes	132	Gestion centralisée directe
		Fonds européen d'ajustement à la mondialisation	114	Gestion partagée
		Instrument d'aide de préadhésion	28	Gestion décentralisée
		10 392		
Montant total des dépenses administratives ⁽¹⁾			93	
Montant total des dépenses opérationnelles			10 299	
<i>dont: — avances</i>			128	
<i>— paiements intermédiaires/finaux</i>			10 171	
Montant total des paiements de l'exercice			10 392	
Montant total des engagements de l'exercice			11 638	

⁽¹⁾ L'audit des dépenses administratives est présenté au chapitre 9.

Source: Comptes annuels de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2011.

Caractéristiques du groupe de politiques

Objectifs des politiques

6.3. Le groupe de politiques Emploi et affaires sociales s'inscrit dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE, qui vise à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale au sein de l'UE en réduisant l'écart entre les niveaux de développement des différentes régions. Les principaux objectifs de la politique sociale et de l'emploi de l'Union sont plus précisément de lutter contre le chômage, de développer les ressources humaines et de faciliter l'intégration sur le marché du travail.

Instruments des politiques

6.4. Le Fonds social européen (FSE) est le principal instrument de mise en œuvre de la politique sociale et de l'emploi. Il représente 97 % des dépenses du domaine politique en 2011. Le FSE finance des investissements en capital humain par l'intermédiaire de mesures de formation et d'autres mesures favorisant l'emploi.

6.5. D'autres dépenses revêtent la forme d'aides et de subventions accordées à des organisations qui mettent en œuvre et coordonnent des mesures sociales et en faveur de l'emploi. Elles concernent notamment le financement du réseau européen de services de l'emploi (EURES), qui renforce la coopération entre la Commission et les États membres dans l'application de la stratégie européenne pour l'emploi, ainsi que celui du programme Progress, qui soutient la mise en œuvre des politiques dans les États membres par l'intermédiaire d'études, d'analyses et d'autres mesures.

6.6. Des financements sont également accordés à certaines agences de l'UE, en l'occurrence l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, et l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail.

6.7. Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) soutient les travailleurs de l'UE qui perdent leur emploi en raison de modifications majeures de la structure du commerce mondial et de la crise économique et financière. L'instrument d'aide de préadhésion (IAP) fournit un appui aux pays candidats en matière de développement des ressources humaines.

Gestion et contrôle des dépenses

6.8. Les dépenses au titre du FSE font l'objet d'une gestion partagée entre la Commission et les États membres. Le FSE relève des systèmes de gestion et de contrôle pour l'ensemble des dépenses de cohésion, comme cela est indiqué au chapitre précédent (points 5.8 à 5.14).

6.9. Le FEM est également mis en œuvre dans le cadre de la gestion partagée. Pour ce fonds, les décisions concernant les crédits relèvent de l'autorité budgétaire, tandis que la Commission examine les demandes de financement présentées par les États membres et approuve les paiements. L'instrument d'aide de préadhésion relève de la gestion décentralisée, alors que les autres dépenses en matière d'emploi et d'affaires sociales font l'objet d'une gestion centralisée directe.

6.8. Bien que, comme il est mentionné au point 5.8, les systèmes de gestion et de contrôle du FSE, du FEDER et du FC soient régis par des règles communes, dans la pratique, la plupart des programmes opérationnels du FSE ont leurs autorités et systèmes de contrôle spécifiques.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Risques affectant la régularité

6.10. Les principaux risques affectant les dépenses du FSE sont liés à la nature immatérielle des investissements en capital humain (tels que les actions de formation), à la diversité des activités cofinancées et à la multiplicité des partenaires intervenant, à une échelle souvent modeste, dans la mise en œuvre des projets. Ces facteurs favorisent l'acceptation de coûts inéligibles ou les erreurs de calcul affectant l'exactitude des déclarations, anomalies qui ne sont ensuite pas détectées par les systèmes en place.

6.11. En ce qui concerne le FEM, le principal risque est que les demandes contiennent des informations inexactes, non décelées par la Commission au moment de l'approbation ou lors de vérifications ultérieures. S'agissant de l'IAP, le principal risque est lié à la capacité des pays candidats à mettre en place les structures et les contrôles nécessaires et à faire en sorte qu'ils fonctionnent. Pour les autres dépenses en matière d'emploi et d'affaires sociales, le principal risque est que les bénéficiaires puissent inscrire des coûts inéligibles dans leurs déclarations de coûts.

Étendue et approche de l'audit

6.12. La **partie 2 de l'annexe 1.1** du chapitre 1 décrit l'approche et la méthodologie d'audit générales de la Cour. S'agissant de l'audit relatif au groupe de politiques Emploi et affaires sociales, il convient de noter en particulier les points suivants:

- a) l'audit a comporté l'examen d'un échantillon de 180 paiements intermédiaires et finals;
- b) l'évaluation des systèmes a ciblé, en ce qui concerne la cohésion, deux autorités d'audit (AA) pour la période de programmation 2007-2013;
- c) l'examen des prises de position de la Commission a porté sur le rapport annuel d'activité de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion (DG EMPL).

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

6.13. 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 40 % des 180 paiements contrôlés sont affectés par une erreur. Le taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour s'élève à 2,2 % ⁽¹⁾.

6.10. La Commission a pris des mesures spécifiques pour atténuer les risques recensés, notamment des mesures préventives et correctrices, comme des orientations, des formations et l'interruption des paiements.

6.13. Le taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour en 2011 est conforme à l'évolution positive des dernières années. Cette situation résulte des améliorations apportées par les États membres dans leurs systèmes de gestion et de contrôle, de la politique rigoureuse en matière d'interruptions et de suspensions appliquée par la DG Emploi, affaires sociales et inclusion depuis 2008 et de l'incidence positive des mesures de simplification prévues par la réglementation se rapportant à l'actuelle période de programmation.

⁽¹⁾ 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 0,9 % et 3,4 % [c'est-à-dire, respectivement, les limites inférieure (LIE) et supérieure (LSE) du taux d'erreur].

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.14. Il importe que les systèmes de gestion et de contrôle établis dans les États membres prévoient des procédures pour assurer le bien-fondé et la régularité des dépenses déclarées ⁽²⁾. Les résultats de l'audit de la Cour montrent que des faiblesses affectent tout particulièrement les «contrôles de premier niveau» relatifs aux dépenses, lesquels relèvent de la responsabilité des autorités de gestion et des organismes intermédiaires dans les États membres.

6.15. En ce qui concerne le FSE, la Cour, se fondant sur son examen de chacune des opérations affectées par une erreur, est d'avis que, pour 76 % de ces opérations, 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.

Coûts inéligibles et coûts calculés incorrectement

6.16. La Cour a constaté le remboursement de coûts inéligibles (erreurs concernant l'éligibilité) dans 13 % des 180 opérations contrôlées. Ces erreurs concernant l'éligibilité affectaient toutes des projets du FSE. Ce type d'erreurs représente 77 % de l'ensemble des erreurs quantifiables et quelque 73 % du taux estimatif d'erreur pour ce groupe de politiques (voir exemple 6.1).

Exemple 6.1 — Coûts inéligibles

- a) *Inéligibilité de certains participants à une formation*: des formations visant à améliorer les qualifications et à étendre les connaissances d'employés du secteur de l'électronique ont bénéficié de financements au titre du FSE. La Cour a constaté qu'un grand nombre des participants travaillaient dans des secteurs autres que celui de l'électronique et n'étaient donc pas éligibles à ces formations. Le coût déclaré pour les participants inéligibles représentait 29 % du montant contrôlé.
- b) *Surdéclaration des dépenses de personnel*: un financement du FSE a été octroyé à une association commerciale afin de soutenir ses activités, qui consistaient notamment à fournir des conseils aux petites et moyennes entreprises (PME). Les dépenses relatives à plusieurs membres du personnel de l'association ont été imputées au projet FSE, alors qu'aucun élément probant n'a pu être présenté pour attester qu'ils avaient consacré du temps au projet. La Cour estime que les dépenses de personnel du projet ont été surdéclarées à hauteur de 60 %.

Comme le montre le tableau 1.3 du chapitre 1, le taux d'erreur le plus probable, cumulé pour les domaines «Politique régionale», «Transports», «Énergie» et «Emploi et affaires sociales», a fortement diminué par rapport à 2010, passant de 7,7 à 5,1 %.

6.14. 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. Les effets du système de contrôle sur la réduction des taux d'erreur ne sont généralement visibles que les années suivantes, une fois que l'ensemble des niveaux de contrôle ont été mis en œuvre.

6.15. La Commission assure un suivi rigoureux de ces cas pour veiller à ce que des plans d'action appropriés soient mis en œuvre dans les systèmes en question, afin de prévenir les erreurs avant la certification des dépenses.

Voir aussi la réponse au point 6.14.

6.16 et 6.17. La Commission assurera le suivi de l'ensemble des erreurs signalées par la Cour et veillera à ce que des mesures correctrices soient prises par les États membres et, le cas échéant, que des corrections financières soient effectuées.

⁽²⁾ Article 58, point c), du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 210 du 31.7.2006, p. 25).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

c) *Inéligibilité des dépenses de personnel*: s'agissant d'une formation professionnelle, les dépenses déclarées par le bénéficiaire incluaient des paiements perçus par le personnel travaillant sur le projet en tant qu'indemnités de départ. Or, les règles d'éligibilité nationales disposent que les paiements de cette nature sont considérés comme inéligibles. Ainsi, 2,5 % des coûts déclarés pour le projet contrôlé sont considérés comme inéligibles.

6.17. Parmi les 180 opérations contrôlées, 3 % supplémentaires concernaient des projets pour lesquels les coûts déclarés en vue d'un remboursement avaient été calculés de manière incorrecte (*erreur concernant la précision*). Ces erreurs représentent 20 % de l'ensemble des opérations affectées par une erreur quantifiable et quelque 9 % du taux estimatif global d'erreur (voir exemple 6.2).

Exemple 6.2 — Coûts calculés incorrectement

- a) *Calcul incorrect des frais généraux*: les frais généraux d'un projet d'actions de formation pour les chômeurs ont été imputés proportionnellement à la superficie du bâtiment affectée au projet. La Cour a constaté que la proportion n'avait pas été calculée correctement, de sorte que le montant contrôlé était surévalué de 2,4 %.
- b) *Calcul incorrect de la déclaration de coûts*: le projet, géré par des autorités locales, concernait des mesures visant à améliorer la qualité de l'enseignement et à moderniser le système éducatif. La Cour a relevé une différence entre le montant déclaré à l'autorité de gestion par l'autorité locale contrôlée, et le montant déclaré à la Commission par l'autorité de gestion pour le projet en question. L'autorité de gestion a commis des erreurs de calcul lors de la compilation des rapports de l'autorité locale, ce qui a donné lieu à une surestimation des coûts éligibles à hauteur de 6,7 % du montant contrôlé.

Nombreux manquements aux obligations procédurales

6.18. La quasi-totalité des opérations affectées par une erreur non quantifiable détectée par la Cour (40 sur 42) concernait différents cas de non-respect, par les autorités de gestion et les bénéficiaires, des obligations procédurales en matière de gestion et de mise en œuvre des projets FSE. La Cour considère 23 de ces opérations comme des cas graves de non-conformité. L'exemple 6.3 illustre les principales catégories de ce type d'erreur.

6.18. La Commission assurera le suivi de l'ensemble des erreurs signalées par la Cour et veillera à ce que des mesures correctrices soient prises.

Exemple 6.3 — Manquements aux obligations procédurales

- a) *Absence d'une comptabilité séparée*: pour un ensemble d'actions de formation professionnelle destinées aux jeunes chômeurs, la comptabilité du projet ne présentait pas séparément l'ensemble des dépenses liées au projet, telles que les coûts salariaux. En l'absence d'une comptabilité séparée adéquate, rien ne permet de garantir que les coûts n'ont pas été imputés à d'autres projets également.
- b) *Non-respect des règles d'accréditation des entreprises de formation*: le bénéficiaire était une entreprise de formation qui, pour conserver son accréditation, aurait dû mettre en place des procédures permettant de mesurer la satisfaction des personnes formées et de déterminer si elles avaient ou non trouvé un emploi grâce à la formation. La Cour a constaté que le bénéficiaire ne s'était pas conformé à ces exigences.
- c) *Envoi tardif de l'avis d'attribution de marché*: conformément aux règles de passation des marchés publics, les pouvoirs adjudicateurs envoient un avis concernant les résultats de la procédure de passation au plus tard 48 jours après l'attribution du marché. La Cour a relevé trois cas où cette règle n'a pas été respectée.

EFFICACITÉ DES SYSTÈMES**Examen approfondi de deux autorités d'audit**

6.19. Dans le cadre de son examen portant sur un total de sept autorités d'audit (AA) couvrant les programmes du FEDER, du FC et du FSE, la Cour a évalué en 2011 les travaux de deux AA dans deux États membres. L'étendue de l'audit de la Cour est décrite au point 5.40. En ce qui concerne les deux AA contrôlées en Italie (Sicile) et en Lettonie, l'examen de leurs travaux et la réexécution de leurs contrôles des opérations ont été centrés sur les dépenses du FSE. Le chapitre 5 (points 5.41 à 5.43 et **annexe 5.2**) présente les résultats de l'audit de la Cour relatif aux AA pour l'ensemble des Fonds structurels.

6.19. Les autorités d'audit jouent effectivement un rôle essentiel dans le processus d'obtention de l'assurance, dès le début de la période de programmation et la mise en place des systèmes. Ensuite, elles transmettent chaque année à la Commission un avis d'audit sur le fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle, en se fondant sur les audits de ces systèmes et sur les prélèvements d'échantillons statistiques d'opérations effectués conformément à une stratégie d'audit. Pour cette raison, la Commission œuvre en étroite coopération et coordination avec ces autorités, et elle a commencé à examiner leurs méthodologies et résultats d'audit dès 2009. Cette approche a contribué à un renforcement des capacités, par la mise à disposition de conseils, d'orientations et de recommandations aux autorités d'audit grâce aux travaux de répétition de la Commission. Le règlement offre à la Commission la possibilité de s'appuyer, sous certaines conditions, sur les travaux d'une autorité d'audit pour son assurance (article 73).

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.20. L'autorité d'audit lettone est jugée efficace lorsqu'il s'agit de se conformer aux principales exigences réglementaires et de garantir la régularité des opérations. L'autorité d'audit italienne (Sicile) est, quant à elle, jugée partiellement efficace. La Cour a relevé des problèmes particuliers affectant l'échantillonnage des opérations à contrôler et l'extrapolation des erreurs effectués par cette autorité, ce qui a entraîné la mention d'un taux d'erreur sous-évalué dans le rapport de contrôle annuel de l'AA. La Commission, se fondant sur ses propres travaux, a elle aussi considéré ce taux d'erreur comme peu fiable (voir points 5.42 et 5.43).

Évaluation de la supervision des autorités d'audit par la Commission

6.21. Les résultats de l'examen de la Cour relatif à la supervision des AA par la Commission sont présentés aux points 5.44 à 5.51.

6.22. La Cour a constaté que, dans tous les cas où la Commission a relevé des faiblesses spécifiques à la suite de ses enquêtes dans les États membres, les autorités nationales ont été informées des mesures correctrices à prendre (point 5.47).

6.23. La Cour est d'avis que la Commission a tiré les conclusions appropriées de ses examens des rapports de contrôle annuels et qu'elle a ajusté le cas échéant, en se fondant sur son appréciation, les taux d'erreur communiqués (point 5.51).

Fiabilité des prises de position de la Commission

6.24. La Cour a examiné le rapport annuel d'activité (RAA) 2011 de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion, ainsi que la déclaration correspondante du directeur général. En particulier, en ce qui concerne la régularité des paiements autorisés en 2011, la Cour:

- a) a évalué les réserves émises dans le RAA;
- b) a vérifié la cohérence et l'exactitude du calcul, par la Commission, du taux d'erreur résiduel et des montants des «paiements exposés à un risque».

6.25. La DG EMPL estime que le taux global d'erreur pour les paiements intermédiaires 2011 relatifs à la période de programmation 2007-2013 se situe entre 2 % et 2,5 %. Le rapport annuel d'activité de la DG EMPL comporte une réserve concernant les paiements effectués pour la période de programmation 2007-2013, qui porte sur un montant de 58,7 millions d'euros et couvre 24 programmes opérationnels sur 117, ainsi qu'une réserve, sans incidence financière, concernant la période de programmation 2000-2006.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.20. En 2011, la DG Emploi, affaires sociales et inclusion a réalisé des audits portant sur les travaux de 42 autorités d'audit du FSE, dont celles de la Sicile et de la Lettonie. Dans cet échantillon, 12 autorités d'audit avaient été sélectionnées à la suite d'une analyse de risque, actualisée chaque année, et les 30 autres avaient été choisies de manière aléatoire. Sur la base de ses propres travaux d'audit, la DG Emploi, affaires sociales et inclusion approuve l'évaluation des deux autorités d'audit retenues par la Cour dans son échantillon.

6.25. À la suite de l'évaluation positive qu'elle a portée sur le rapport annuel d'activités 2010 de la DG Emploi, la Cour a émis une recommandation concernant les risques liés aux programmes opérationnels ayant un taux d'erreur estimé à moins de 5 %. Afin de contrer ces risques, la DG Emploi, affaires sociales et inclusion a renforcé sa méthodologie, qui intègre désormais cette catégorie dans l'évaluation des réserves susceptibles d'être formulées. Par conséquent, la méthodologie appliquée en 2011 dans le RAA est plus stricte, conformément à la recommandation de la Cour.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.26. La DG EMPL a émis des réserves concernant les programmes opérationnels de la période de programmation 2000-2006, dont les faiblesses relevées dans le cadre de la procédure de clôture n'avaient pas encore été corrigées de manière adéquate par les États membres. La Commission n'a pas quantifié ces réserves (qu'elle considère comme un suivi de la réserve de l'année précédente). Comme le montrent les travaux de la Cour, il subsiste un risque que la clôture repose sur des documents de clôture peu fiables, et donc que les corrections financières soient insuffisantes [voir points 5.63 et 5.64, ainsi que le rapport spécial n° 3/2012 ⁽³⁾, points 65 à 67].

6.26. La Commission considère que les risques résiduels mentionnés par la Cour pour la période de programmation 2000-2006 sont couverts de manière adéquate pendant la procédure de clôture, qui est en cours. Ayant procédé à une analyse approfondie des documents de clôture présentés par les organismes compétents, les services de la Commission ont pris les mesures nécessaires pour traiter les questions soulevées, notamment l'interruption de la procédure de clôture, les demandes d'informations complémentaires, la réalisation d'audits de clôture sur la base de leur évaluation des risques et, enfin, pour certains programmes, l'application de corrections financières.

Sur la base des procédures de clôture susmentionnées, ce n'est qu'à partir du moment où elle considère que le taux d'erreur résiduelle pour chaque programme opérationnel est inférieur au seuil de signification de 2 % que la Commission procède au paiement final. Par conséquent, le RAA de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion ne contient aucun chiffre concernant les réserves de suivi pour la période de programmation 2000-2006, étant donné que celles-ci n'ont pas eu d'incidence sur les paiements finaux effectués en 2011.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**Conclusions**

6.27. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les paiements relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2011 pour le groupe de politiques Emploi et affaires sociales sont affectés par un niveau significatif d'erreur.

6.27. La Commission prend acte du faible taux d'erreur en 2011, ce qui confirme l'évolution positive des dernières années. Cette amélioration est due aux mesures appropriées prises par les États membres et à l'efficacité de la politique en matière d'interruptions et de suspensions appliquée par la DG Emploi, affaires sociales et inclusion depuis 2008, conjuguée à une mise en œuvre réussie des mesures de simplification.

La Commission a l'intention de poursuivre, en partenariat avec les États membres, ses efforts pour améliorer encore ses performances, comme l'a recommandé la Cour.

6.28. Dans le cadre de ses travaux d'audit relatifs aux systèmes de contrôle et de surveillance examinés, la Cour a constaté que:

- a) les autorités d'audit étaient partiellement efficaces pour assurer la régularité des opérations relatives à la période de programmation 2007-2013;
- b) les procédures de la Commission et des États membres se sont avérées partiellement efficaces pour la mise en œuvre de la première phase de la procédure de clôture relative à la période de programmation 2000-2006.

6.28. La Commission souligne que l'efficacité et la qualité des travaux des autorités d'audit varient d'un programme et d'un État membre à l'autre, comme il ressort de l'analyse de la Cour au point 5.41 ainsi que des résultats des travaux d'audit de la Commission. En vertu des dispositions de l'article 73 du règlement (CE) n° 1083/2006, la Commission s'appuie formellement, depuis juin 2012, sur les travaux de 9 autorités d'audit pour le FSE. Elle continuera à examiner les travaux des autorités d'audit restantes et à suivre la situation des programmes faisant l'objet d'une lettre au titre de l'article 73.

⁽³⁾ <http://eca.europa.eu>

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandations

6.29. L'*annexe 6.2* présente les résultats de l'examen, réalisé par la Cour, des progrès accomplis en matière de mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports annuels antérieurs (2008 et 2009) pour le domaine de la cohésion. Les points suivants méritent d'être soulignés:

- a) en mai 2011, la Commission a publié un document de travail concernant les principales constatations d'audit relatives à l'application des règles de passation de marchés publics en vue de lancer une discussion avec les États membres sur la diminution des cas de non-respect de la réglementation en la matière;
- b) la Commission a poursuivi son programme d'audits dans les États membres au cours de la période de programmation actuelle; cependant, comme les résultats de l'audit de la Cour l'ont montré, les systèmes de gestion et de contrôle nationaux ne sont que partiellement efficaces;
- c) même si la Commission a encore interrompu et suspendu des paiements et imposé des corrections financières, les dépenses certifiées à la Commission par les États membres continuent d'être affectées par un niveau significatif d'erreur.

La Commission estime avoir mis en place de solides procédures et orientations pour la clôture, considérant que la plupart des États membres ont accompli, avec professionnalisme, un travail considérable pour permettre la clôture des programmes et renforcer l'assurance à ce stade. Elle considère en outre qu'elle a fourni un travail exhaustif à la clôture, en analysant de manière approfondie l'ensemble des documents afférents et en réalisant des enquêtes et des audits supplémentaires en cas de nécessité, ce qui a entraîné, à de nombreuses reprises, l'application de corrections financières supplémentaires au moment de la clôture afin de limiter les risques qui subsistaient.

6.29.

- a) La Commission a fourni des efforts considérables pour veiller au strict respect des conditions d'éligibilité et à l'application correcte des règles en matière de marchés publics. Des formations et des orientations ont été données sur les dispositions relatives à l'éligibilité et aux passations de marchés publics. Par ailleurs, lorsqu'elle relève des règles complexes au niveau des programmes, la Commission formule des recommandations visant à simplifier les règles. Elle a également communiqué aux États membres une analyse des types d'erreurs de passation décelés par les audits de l'UE 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.

Les règles de passation des marchés publics s'appliquent tout particulièrement aux financements au titre du FEDER et du FC, et leur incidence sur les projets financés par le FSE est limitée.

- b) et c) Au cours de ses vastes travaux d'audit, la Commission a communiqué des recommandations ciblées aux autorités de gestion et de contrôle pour remédier aux faiblesses détectées.

Elle maintiendra une approche rigoureuse en matière d'interruptions et de suspensions. Grâce à cette politique et aux efforts accomplis par les États membres, on peut observer une incidence positive sur le taux d'erreur dans le domaine de la cohésion (voir chapitre 1, tableau 1.3).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.30. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2011, la Cour formule les recommandations ci-après.

— **Recommandation n° 1:** La Commission devrait exiger fermement que les conditions d'éligibilité au financement du FSE soient correctement appliquées, et procéder, en s'appuyant sur l'expérience acquise durant 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 des sources d'erreurs potentielles pour la période après 2013.

— **Recommandation n° 2:** La Commission devrait rappeler aux États membres qu'il est de leur responsabilité de prévoir des procédures garantissant le bien-fondé et la régularité des dépenses déclarées, et remédier aux faiblesses affectant les «contrôles de premier niveau» réalisés par les autorités de gestion et par les organismes intermédiaires grâce à des orientations et à des actions de formation supplémentaires.

— **Recommandation n° 3:** La Commission devrait encourager les autorités nationales à appliquer rigoureusement les mécanismes correcteurs avant de certifier les dépenses à la Commission (2008). Lorsque des déficiences significatives affectant le fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle sont constatées, la Commission devrait procéder à l'interruption ou à la suspension des paiements jusqu'à ce que l'État membre ait pris des mesures correctrices et, le cas échéant, effectuer des corrections financières.

— **Recommandation n° 4:** La Commission devrait donner aux autorités d'audit 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 le contrôle de la qualité.

— **Recommandation n° 5:** La Commission devrait vérifier rigoureusement l'exactitude et l'exhaustivité des informations mentionnées par les autorités d'audit dans leurs rapports de contrôle annuels et dans leurs opinions d'audit. Les vérifications réalisées par la Commission devraient tenir pleinement compte des informations disponibles concernant les audits des systèmes et les contrôles des opérations réalisés par les autorités d'audit.

6.30. Voir réponse commune aux points 1.12 et 1.13.

La Commission s'est engagée en 2010 à continuer 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 à ce sujet figurent dans le rapport annuel d'activités du directeur général de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion. Le cas échéant, la Commission continuera à prendre des mesures correctrices.

En ce qui concerne l'évaluation des règles d'éligibilité nationales et la recherche d'une simplification accrue, la Commission renvoie aux vastes efforts déjà réalisés à cet égard dans le cadre de son plan d'action ciblé sur certains États membres pour lesquels des problèmes récurrents ont été observés. La Commission poursuivra son action en concentrant ses efforts sur les coûts inéligibles, la surdéclaration des dépenses de personnel et la rationalisation des dispositions nationales.

La Commission continuera d'attirer l'attention des États membres sur l'importance capitale que revêtent les problèmes récurrents identifiés par la Cour en ce qui concerne les vérifications de gestion.

La Commission s'est engagée, en 2010, à continuer, autant que nécessaire, à suspendre ou interrompre les paiements en temps utile. Cette politique rigoureuse se reflète à nouveau dans le rapport annuel d'activités 2011 du directeur général de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion [voir la réponse de la Commission au point 6.29 c)].

La Commission continuera à fournir aux autorités d'audit des orientations et des conseils sur un vaste éventail de questions techniques et réglementaires. À cet égard, la DG Politique régionale et la DG Emploi, affaires sociales et inclusion ont organisé, en juin 2012, un séminaire à l'occasion duquel ont été diffusées des orientations en matière d'échantillonnage.

Les rapports de contrôle annuels constituent l'un des principaux éléments sur lesquels la Commission fonde son assurance. À ce titre, il est tenu pleinement compte des informations qu'ils contiennent. De nouvelles orientations ont été fournies sur le traitement des taux d'erreur pour le rapport de contrôle annuel 2011.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- **Recommandation n° 6:** La Commission devrait encourager les États membres à recourir à l'option des coûts simplifiés, autorisée par la réglementation pour réduire le risque d'erreur.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Comme il est expliqué dans le RAA 2011 de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion, un examen approfondi de l'ensemble des rapports de contrôle annuels a lieu chaque année; cet examen constitue la base permettant de formuler des réserves en vue de garantir leur fiabilité et leur cohérence par rapport aux orientations susmentionnées.

La Commission poursuit ses efforts en vue de fournir aux États membres des conseils, des formations et des orientations, afin que cette possibilité offerte par la réglementation conduise à une véritable simplification pour toutes les parties prenantes.

Pour quelque 70 % des programmes opérationnels, on a recours à au moins une des options de coûts simplifiés. Parmi les différentes options, le taux forfaitaire pour les coûts indirects et le barème standard de coûts unitaires sont les plus utilisées.

ANNEXE 6.1

RÉSULTATS DES TESTS DES OPÉRATIONS POUR LE GROUPE DE POLITIQUES EMPLOI ET AFFAIRES SOCIALES

	2011				2010	2009	2008
	FSE	IAP	Autres affaires sociales	Total			
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON							
Total des opérations (dont):	160	6	14	180	66	44	49
Avances	0	0	0	0	0	0	0
Paiements intermédiaires/finals	160	6	14	180	66	44	49
RÉSULTATS DES TESTS ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Proportion (nombre) d'opérations testées considérées comme:							
Exemptes d'erreur	56 % (90)	100 % (6)	86 % (12)	60 % (108)	73 %	75 %	82 %
Affectées par une ou plusieurs erreurs	44 % (70)	0 % (0)	14 % (2)	40 % (72)	27 %	25 %	18 %
Analyse des opérations affectées par une erreur							
Analyse selon le type d'erreur							
Erreurs non quantifiables:	59 % (41)	0 % (0)	50 % (1)	58 % (42)	39 %	0 %	56 %
Erreurs quantifiables:	41 % (29)	0 % (0)	50 % (1)	42 % (30)	61 %	100 %	44 %
Éligibilité	79 % (23)	0 % (0)	0 % (0)	77 % (23)	91 %	64 %	50 %
Réalité des opérations	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	3 % (1)	9 %	0 %	0 %
Précision	17 % (5)	0 % (0)	100 % (1)	20 % (6)	0 %	36 %	50 %
ESTIMATION DE L'INCIDENCE DES ERREURS QUANTIFIABLES							
Taux d'erreur le plus probable				2,2 %			
Limite supérieure du taux d'erreur				3,4 %			
Limite inférieure du taux d'erreur				0,9 %			

(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 6.2

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LE GROUPE DE POLITIQUES COHÉSION

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés	Réponse de la Commission
2009	<p>Cohésion:</p> <p>La Commission devrait 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 sont correctement appliquées.</p> <p>(Voir rapport annuel 2009, point 4.38)</p>	<p>La Commission diffuse des orientations destinées aux autorités de gestion et d'audit des États membres. En mai 2011, la Commission a publié un document de travail concernant les principales constatations d'audit relatives à l'application des règles de passation de marchés publics en vue de lancer une discussion avec les États membres sur la réduction du nombre d'erreurs affectant la passation de marchés publics pour les projets relevant des Fonds structurels. L'évaluation globale, par la Commission, de l'incidence et de l'efficacité de la législation de l'UE en matière de passation de marchés publics a été publiée en juin 2011.</p>	<p>La Commission a expliqué, dans le document de travail des services de la Commission [SEC(2011) 1179 du 5 octobre 2011], les mesures spécifiques prises pour atténuer les risques recensés, notamment des mesures préventives et correctrices, comme des orientations, des formations et l'interruption des paiements.</p>
2009 et 2008	<p>Cohésion:</p> <p>La Commission devrait veiller à ce que le remplacement de dépenses inéligibles par de nouvelles dépenses (retrait) n'entraîne pas la déclaration d'autres dépenses irrégulières par les États membres.</p> <p>[Voir rapport annuel 2009, point 4.37, sous b)]</p>	<p>La Commission assure le suivi de ce risque lors de la clôture des programmes 2000-2006. La proposition de la Commission pour le cadre réglementaire 2014-2020 prévoit que, lorsque des irrégularités affectant les comptes annuels sont détectées au cours d'audits de l'UE, la correction correspondante consiste à réduire les fonds accordés au PO, ce qui limiterait le retrait et le remplacement de dépenses sur l'exercice en cours.</p>	<p>La proposition de la Commission pour le cadre réglementaire 2014-2020 prévoit, dans la logique d'une clôture annuelle, que «[l]orsque des irrégularités concernant les comptes annuels transmis à la Commission sont décelées par la Commission ou la Cour des comptes européenne, la correction financière qui en résulte réduit le soutien accordé par les Fonds au programme opérationnel». La proposition limite ainsi les possibilités de retrait/remplacement.</p> <p>La Commission a renforcé sa fonction de surveillance depuis l'adoption du plan d'action de 2008 et elle continue à mettre en œuvre une politique rigoureuse en matière de suspensions et d'interruptions de paiements dès que des déficiences sont détectées. Ces actions permanentes ont amélioré le bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle dans les États membres et la baisse du taux d'erreur constaté par la Cour pour la DAS 2011 confirme cette évolution positive.</p> <p>Comme il est expliqué dans la réponse au point 5.44, le recours de la Commission aux autorités d'audit s'appuie sur de vastes travaux d'audit. La Commission se félicite de l'appréciation de la Cour aux termes de laquelle, dans tous les cas où la Commission a mis au jour des faiblesses spécifiques, elle a informé les États membres des mesures correctrices à prendre (voir point 5.47). Sur la base de ces travaux d'audit, la Commission se fonde formellement, depuis juillet 2012, sur les travaux de 13 autorités d'audit pour le FEDER/FC et de 9 autorités d'audit pour le FSE.</p>

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés	Réponse de la Commission
2009 et 2008	<p>Cohésion:</p> <p>La Commission devrait encourager les autorités nationales à appliquer rigoureusement les mécanismes correcteurs avant de certifier les dépenses à la Commission.</p> <p>[Voir rapport annuel 2009, point 4.37, sous a), et rapport annuel 2008, point 6.37, sous b) et d)]</p>	<p>La Commission a poursuivi sa politique d'interruption ou de suspension des paiements en cas d'irrégularités graves ou de déficiences des systèmes. Les États membres sont invités à communiquer à la Commission les informations sur les corrections financières pour le 31 mars de chaque année. La Commission peut imposer des corrections financières lorsque les États membres ne prennent pas de mesures correctrices adéquates. En 2011, dans le cadre des programmes 2007-2013, la Commission a décidé d'appliquer des corrections financières de 217,6 millions d'euros pour le FSE et de 2,7 millions d'euros pour le FEDER. Les déclarations de dépenses certifiées transmises par les États membres à la Commission restent cependant affectées par un niveau significatif d'erreur.</p>	<p><i>Un audit des systèmes des États membres a été lancé au début de 2011, dont l'objectif était d'améliorer la communication à la Commission des corrections financières nationales et de garantir la présentation en temps utile d'informations exhaustives et exactes. Les résultats ont montré des améliorations dans les systèmes des États membres en ce qui concerne l'application des corrections financières et la communication de ces dernières. Par ailleurs, le caractère pluriannuel des dépenses et du cycle de contrôle permet de procéder à des corrections financières à différents stades de mise en œuvre, y compris à la clôture, au moment où la légalité et la régularité des dépenses font l'objet d'ultimes vérifications, et des corrections finales sont apportées en cas de besoin.</i></p>

CHAPITRE 7

Relations extérieures, aide extérieure et élargissement

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	7.1-7.14
Caractéristiques du groupe de politiques	7.2-7.6
Caractéristiques des risques	7.7-7.11
Appui budgétaire	7.9-7.10
Éligibilité des actions cofinancées	7.11
Étendue et approche de l'audit	7.12-7.14
Régularité des opérations	7.15-7.20
Efficacité des systèmes	7.21-7.25
DG ECHO	7.22
FPI — Service des instruments de politique étrangère	7.23-7.24
Les prises de position de la Commission	7.25
Conclusions et recommandations	7.26-7.28
Conclusions	7.26-7.27
Recommandations	7.28

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

7.1. Le présent chapitre est consacré à l'appréciation spécifique de la Cour concernant le groupe de politiques Relations extérieures, aide extérieure 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 7.1** présente les principales informations concernant les activités couvertes et les dépenses de l'exercice 2011.

Tableau 7.1 — Relations extérieures, aide extérieure et élargissement — Informations principales pour 2011

(en millions d'euros)

Titre du budget	Domaine politique	Description	Paiements	Mode de gestion
19	Relations extérieures	Dépenses administratives	157	Gestion centralisée directe
		Coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile	39	Gestion centralisée directe
		Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)	308	Gestion centralisée indirecte/conjointe
		Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)	123	Gestion centralisée directe
		Relations et coopération avec les pays tiers industrialisés	20	Gestion centralisée directe
		Réaction aux crises et menaces pour la sécurité mondiale	238	Gestion centralisée directe/conjointe
		Politique européenne de voisinage et relations avec la Russie	1 448	Gestion centralisée directe/décentralisée
		Relations avec l'Amérique latine	282	Gestion centralisée directe/décentralisée
		Relations avec l'Asie, l'Asie centrale et le Moyen-Orient	670	Gestion centralisée directe/décentralisée/conjointe
		Stratégie politique et coordination	28	Gestion centralisée directe
		3 313		
21	Développement et relations avec les États ACP	Dépenses administratives	338	Gestion centralisée directe
		Sécurité alimentaire	320	Gestion centralisée directe
		Acteurs non étatiques du développement	202	Gestion centralisée directe
		Environnement et gestion durable des ressources naturelles, y compris l'énergie	136	Gestion centralisée directe
		Développement humain et social	172	Gestion centralisée directe/conjointe
		Coopération géographique avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)	300	Gestion centralisée directe/décentralisée/conjointe
		Actions de coopération au développement et programmes ad hoc	30	Gestion centralisée directe
		Stratégie politique et coordination	15	Gestion centralisée directe
		1 513		

⁽¹⁾ L'aide octroyée par l'intermédiaire des Fonds européens de développement est traitée séparément, son financement ne relevant pas du budget général.

(en millions d'euros)

Titre du budget	Domaine politique	Description	Paiements	Mode de gestion
22	Élargissement	Dépenses administratives	93	Gestion centralisée directe
		Processus et stratégie d'élargissement	835	Gestion centralisée directe/indirecte/décentralisée
			928	
23	Aide humanitaire	Dépenses administratives	33	Gestion centralisée directe
		Aide humanitaire	1 008	Gestion centralisée directe/conjointe
		Instrument financier pour la protection civile	27	Gestion centralisée directe
			1 068	
Montant total des dépenses administratives ⁽¹⁾			621	
Montant total des dépenses opérationnelles			6 201	
Dont: — avances			4 080	
— paiements intermédiaires/finaux			2 121	
Montant total des paiements de l'exercice			6 822	
Montant total des engagements de l'exercice			8 285	

(¹) L'audit des dépenses administratives est présenté au chapitre 9.

Source: Comptes annuels de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2011.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Caractéristiques du groupe de politiques

7.2. Le budget consacré aux relations extérieures et au développement a été exécuté en 2011 par la DG du développement et de la coopération — EuropeAid et le Service des instruments de politique étrangère (FPI).

7.3. Le budget exécuté par EuropeAid [quelque 3 840 millions d'euros (²)] concerne:

- 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.

7.4. Les projets de développement sont dispersés dans plus de 150 pays, et la taille et l'expérience des organismes chargés de leur mise en œuvre sont très variables. Pour être éligibles à l'aide de l'UE, les projets doivent respecter des règles complexes, notamment les procédures d'appels d'offres et d'attribution des marchés.

(²) Relevant des titres 19 et 21 du budget, comme l'indique le **tableau 7.1.**

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.5. Le Service des instruments de politique étrangère (FPI) de la Commission, créé le 1^{er} janvier 2011, relève directement du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Les dépenses gérées par le FPI [quelque 490 millions d'euros ⁽³⁾] concernent principalement des actions mises en œuvre dans le cadre:

- a) de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) (gestion centralisée indirecte), qui contribue à la préservation de la stabilité dans les pays sensibles et soutient la lutte contre la prolifération d'armes de destruction massive;
- b) de l'instrument de stabilité (gestion centralisée directe/conjointe), qui contribue à la prévention, à la gestion et à la résolution des conflits, et soutient les activités de maintien de la paix;
- c) des missions d'observation des élections (MOE) (gestion centralisée directe), visant à renforcer la démocratisation, la bonne gouvernance et la prévention des conflits;
- d) de l'instrument pour les pays industrialisés (IPI) (gestion centralisée directe), principal instrument de renforcement de la coopération avec les pays industrialisés.

7.6. Le budget Élargissement ⁽⁴⁾ [835 millions d'euros ⁽⁵⁾] a été exécuté par la direction générale de l'élargissement (DG ELARG), et le budget Aide humanitaire ⁽⁶⁾, y compris l'aide alimentaire, a été exécuté par la direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile — DG ECHO [1 008 millions d'euros ⁽⁷⁾]. La DG ECHO est également chargée du mécanisme européen de protection civile ⁽⁸⁾ [27 millions d'euros ⁽⁹⁾].

⁽³⁾ Relevant du titre 19 du budget.

⁽⁴⁾ Principalement dans le cadre de l'instrument d'aide de préadhésion, du programme Phare, y compris l'aide de postadhésion, de CARDS, et de l'aide financière de préadhésion en faveur de la Turquie.

⁽⁵⁾ Relevant du titre 22 du budget.

⁽⁶⁾ Environ la moitié du budget est mise à la disposition d'organisations non gouvernementales (ONG), l'autre moitié étant allouée aux Nations unies ou à d'autres organisations internationales. Les conventions de financement sont conclues exclusivement avec les ONG ayant signé un contrat-cadre de partenariat et les organisations des Nations unies adhérant à l'accord-cadre financier et administratif.

⁽⁷⁾ Relevant du titre 23 du budget.

⁽⁸⁾ 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 en ce qui concerne les actions de prévention, la préparation et les réponses aux catastrophes naturelles ou causées par l'homme, aux actes de terrorisme, ainsi qu'aux accidents technologiques, radiologiques ou environnementaux.

⁽⁹⁾ Relevant du titre 23 du budget.

Caractéristiques des risques

7.7. La majeure partie du budget géré par ces directions générales et ce service est exécutée sur la base d'avances, qui ne doivent respecter qu'un nombre limité de conditions. Les paiements intermédiaires et finals sont par contre subordonnés à la présentation et à la validation des dépenses effectivement encourues pour le projet et sont donc généralement exposés à un risque plus élevé d'erreur concernant la légalité et la régularité que les avances.

7.8. La nature même de certains instruments et de certaines modalités de paiement relevant de ce domaine politique laisse une grande latitude à la Commission pour déterminer l'éligibilité des dépenses. Par conséquent, ces opérations sont moins susceptibles d'être affectées par des erreurs concernant la légalité et la régularité.

Appui budgétaire

7.9. Les règlements de l'UE qui régissent la coopération avec les pays partenaires⁽¹⁰⁾ stipulent que l'aide budgétaire directe⁽¹¹⁾ en appui aux réformes macroéconomiques ou sectorielles n'est accordée que lorsque la gestion des finances publiques (GFP) du pays bénéficiaire est suffisamment transparente, fiable et efficace.

7.10. Les dispositions réglementaires concernées laissant une large marge d'interprétation⁽¹²⁾, la définition de ce que constitue une GFP «suffisamment» transparente, fiable et efficace peut varier considérablement en fonction de la situation particulière du pays, mais aussi des orientations prises par son gouvernement. Dans ces conditions, il convient de rappeler ce qui suit:

⁽¹⁰⁾ Article 25, point b), du règlement (CE) n° 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement (JO L 378 du 27.12.2006, p. 41); article 15, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1085/2006 du Conseil du 17 juillet 2006 établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP) (JO L 210 du 31.7.2006, p. 82); article 15, paragraphe 2, point e), du règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat (JO L 310 du 9.11.2006, p. 1); article 11, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1717/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 instituant un instrument de stabilité (JO L 327 du 24.11.2006, p. 1).

⁽¹¹⁾ Les paiements relatifs à l'appui budgétaire effectués en 2011 au titre du budget général se sont élevés à 1 milliard d'euros.

⁽¹²⁾ Voir point 46 du rapport annuel de la Cour sur les activités relevant des sixième, septième, huitième et neuvième Fonds européens de développement (FED) pour l'exercice 2003 (JO C 293 du 30.11.2004, p. 315).

7.8. La Commission opère dans le cadre de la législation en vigueur approuvée par le Parlement européen et le Conseil.

7.9-7.10. La Commission ne partage pas tout à fait le point de vue de la Cour dans son analyse des opérations d'appui budgétaire.

L'appui budgétaire s'inscrit dans le contexte du développement, dans lequel les systèmes publics de base, comme la gestion des finances publiques, peuvent présenter d'énormes déficiences. Néanmoins, les conditions d'éligibilité sont strictes. Un pays partenaire ne peut prétendre à l'appui budgétaire que lorsque son gouvernement a mis en place une stratégie pertinente et crédible pour remédier à ces déficiences. La Commission peut en outre exiger que des mesures spécifiques à court terme soient prises pour atténuer les risques. Les nouvelles lignes directrices⁽¹⁾ sur l'appui budgétaire [révisées en 2012 à la suite des propositions de la Commission⁽²⁾ et des conclusions du Conseil du 14 mai 2012 en vue d'une nouvelle approche en matière d'appui budgétaire] comportent désormais un certain nombre de dispositions nouvelles qui clarifient les règles, notamment de nouveaux critères d'admissibilité relatifs à la transparence et au contrôle, un processus formel d'évaluation des risques et un cadre de gouvernance au niveau des instances dirigeantes.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf

⁽²⁾ Voir la communication de la Commission intitulée «La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers» [COM(2011) 638 final].

OBSERVATIONS DE LA COUR

- a) bénéficiant de l'appui budgétaire, il n'est pas rare que les systèmes de gestion des finances publiques des pays présentent des déficiences. L'un des risques importants est que la fraude et la corruption puissent affecter le budget du pays bénéficiaire. Les fonds versés dans le cadre des opérations d'appui budgétaire étant mêlés à d'autres ressources budgétaires dans le budget du pays (la «fongibilité»), ils sont également exposés aux mêmes insuffisances en matière de GFP;
- b) dès lors que les opérations d'appui budgétaire sont mises en œuvre dans le cadre des systèmes et des processus de GFP des pays partenaires, et par l'intermédiaire des institutions chargées de celle-ci, l'audit de la légalité et de la régularité réalisé par la Cour ne peut aller au-delà de la phase où les budgets des pays partenaires sont crédités de l'aide;
- c) la décision concernant l'éligibilité d'un pays partenaire à l'appui budgétaire est largement laissée à la discrétion de la Commission. Du fait de cette large marge d'interprétation, les opérations d'appui budgétaire réalisées par la Commission sont moins susceptibles d'être affectées par des erreurs concernant la légalité et la régularité.

Éligibilité des actions cofinancées

7.11. Une partie de l'aide de la Commission est octroyée dans le cadre d'actions relevant de plusieurs donateurs, mises en œuvre par des organisations internationales et des agences des Nations unies⁽¹³⁾. Ces contributions sont fongibles par nature. Toutefois, dans certains cas, la Commission ne se comporte pas comme un fournisseur d'aide générale, mais cherche à limiter ses contributions en appliquant des critères de dépenses spécifiques. Si un autre donateur devait suivre la même approche et appliquer les mêmes critères d'éligibilité pour sa propre contribution, l'intégralité des dépenses risque de ne pas répondre aux conditions imposées à la fois par la Commission et l'autre donateur.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

L'appui budgétaire non ciblé vise à récompenser les résultats et non à financer des activités. Par conséquent, il est clair que l'audit ne peut aller au-delà de la phase où les fonds sont transférés au bénéficiaire une fois qu'il a rempli les conditions convenues. Cependant, l'audit d'activités susceptibles d'être financées au titre de l'appui budgétaire est du ressort des autorités d'audit nationales auxquelles les programmes d'accompagnement apportent un soutien concret.

Ce mécanisme d'aide constitue l'une des réponses de la Commission à la communauté internationale du développement et aux parties prenantes de l'UE, qui ont demandé des interventions plus efficaces, axées sur les résultats et l'appropriation, et moins complexes sur le plan administratif, réduisant ainsi les coûts de transaction pour les pays partenaires.

7.11. *La Commission n'a pas connaissance de problèmes particuliers liés à l'approche dite «notionnelle» (qui a été mise au point ces dernières années pour permettre à la Commission de participer à des actions relevant de plusieurs donateurs, y compris des fonds fiduciaires). Cette approche garantit le respect des dispositions juridiques applicables au financement de l'UE dans le domaine des actions extérieures (en veillant à ce que le montant de la contribution des autres donateurs soit suffisant pour couvrir toute activité inéligible en vertu des règles de l'UE), tandis que les fonds de l'Union sont dépensés avec une efficacité optimale (grâce à la coordination des donateurs), conformément au principe de bonne gestion financière.*

Pour limiter ce risque, la Commission évalue les procédures de comptabilité, d'audit, de contrôle interne et de passation de marchés de l'organisation internationale partenaire en amont de toute collaboration, elle s'assure de la présence de son personnel sur le terrain (et de sa participation à des groupes de pilotage) et elle vérifie que cette organisation respecte rigoureusement les obligations en matière d'information financière globale. En outre, lors de la mise en œuvre des actions extérieures, les systèmes sont régulièrement passés en revue par des auditeurs externes à l'occasion de missions de vérification.

À ce jour, les auditeurs d'EuropeAid et d'ECHO n'ont pas fait état de constatations ou de «risques spécifiques» de cette nature, et la Commission n'a connaissance d'aucun autre donateur appliquant les «mêmes critères d'éligibilité».

⁽¹³⁾ La valeur des contrats concernés est estimée à 1,5 milliard d'euros.

La Commission estime que les mesures de contrôle interne qu'elle a mises en place, conjuguées à celles de l'organisation internationale concernée, limitent ce risque théorique en le abaissant à un niveau où il est effectivement négligeable.

Étendue et approche de l'audit

7.12. La **partie 2** de l'**annexe 1.1** du chapitre 1 décrit l'approche et la méthodologie d'audit générales de la Cour. S'agissant de l'audit relatif au domaine politique Relations extérieures, aide extérieure et élargissement, il convient de noter en particulier les points suivants:

- a) l'audit a comporté l'examen d'un échantillon de 150 paiements, comprenant 30 avances et 120 paiements intermédiaires et finals. Les avances contrôlées concernaient 18 pays. Les paiements intermédiaires/finals testés, qui avaient été approuvés par les services centraux de la Commission ou par les délégations de l'UE, concernaient 11 pays ⁽¹⁴⁾. S'agissant de la DG ECHO, les paiements intermédiaires/finals audités avaient été effectués dans le cadre de projets mis en œuvre par quatre de ses partenaires ⁽¹⁵⁾;
- b) l'évaluation des systèmes a porté sur les systèmes de contrôle et de surveillance d'EuropeAid, de la DG ECHO et du FPI au niveau des services centraux, ainsi que, le cas échéant, des délégations de l'UE; ces systèmes comprennent:
 - i) les contrôles ex ante,
 - ii) les activités de suivi et de supervision,
 - iii) les contrôles ex post/les audits externes,
 - iv) l'audit interne.

7.13. Ces quatre niveaux de contrôle interne ont été sélectionnés par la Cour pour évaluer la portée des contrôles par que les DG en charge des actions extérieures peuvent utiliser pour prévenir, détecter et corriger les erreurs affectant la légalité et la régularité des dépenses.

7.14. La Cour applique une politique de rotation pour l'évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance. La DG ELARG n'a pas été évaluée pour l'exercice 2011, mais un suivi des recommandations des années précédentes a été effectué (voir **annexe 7.3**).

⁽¹⁴⁾ Cameroun, Géorgie, Malawi, Palestine, Philippines, Russie, Tunisie et Viêt Nam (EuropeAid), ainsi qu'Albanie, Monténégro et Serbie (DG ELARG).

⁽¹⁵⁾ Deux ayant leur siège en Suisse, un en France et un autre en Irlande (des paiements effectués dans le cadre de 16 projets d'aide humanitaire mis en œuvre dans 11 pays ont été contrôlés).

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

7.15. 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 33 % de celles-ci sont affectées par une erreur. Le taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour s'élève à 1,1 % ⁽¹⁶⁾. Toutes les erreurs détectées concernent les paiements intermédiaires et finals. La Cour a en outre constaté une fréquence élevée d'erreurs non quantifiables.

7.16. Sur 150 paiements, 22 étaient affectés par des erreurs quantifiables. La plupart des erreurs constatées (16) concernaient des paiements finals. Ces erreurs n'avaient pas été mises au jour par les contrôles de la Commission. Elles consistent en des dépenses inéligibles encourues au niveau du bénéficiaire final: dépenses encourues en dehors de la période d'éligibilité, inclusion de dépenses inéligibles (par exemple, TVA, coûts de personnel et frais généraux injustifiés) dans les demandes de remboursement de frais concernant les projets et dépenses sans pièces justificatives appropriées. Des exemples de ces erreurs sont présentés ci-après (voir exemple 7.1).

7.17. Le fait que des dépenses inéligibles, déclarées par les bénéficiaires finals de subventions ou par des prestataires de services, ont fait l'objet d'un paiement de la Commission montre que les contrôles exercés par cette dernière à des fins de prévention et de détection ne sont pas pleinement efficaces (par exemple: nombre insuffisant et étendue limitée des visites sur place et des tests directs des dépenses déclarées; qualité insuffisante des vérifications de dépenses réalisées pour le compte des bénéficiaires).

7.16. Les vérifications de la Commission sont conçues de telle manière qu'il est toujours possible de détecter et de corriger les erreurs, par le biais d'audits ex post, après les paiements finaux. Les directions générales chargées de l'aide extérieure gèrent, sur une base annuelle, un vaste programme d'audits ex post, qui est fondé sur un processus formel d'analyse de risque.

La Commission considère que dans les pays où elle opère, il est souvent difficile, voire impossible, de prévenir ou de corriger un certain nombre d'erreurs constatées par la Cour. Tel est, par exemple, le cas pour les contractants (souvent des ONG) qui ont du mal à se faire rembourser les versements obligatoires de TVA par les pouvoirs publics.

7.17. La Commission estime que les mesures de détection et de correction qui précèdent les paiements finals (par exemple, agrément des bénéficiaires, présentation de rapports, audits externes et vérifications des dépenses et des opérations par les services de la Commission) sont efficaces ⁽³⁾. En outre, les irrégularités potentielles peuvent toujours être corrigées a posteriori dans le cadre d'audits ex post et donner lieu à recouvrement. Toutefois, le risque d'erreur financière ne saurait être raisonnablement réduit à zéro.

⁽¹⁶⁾ 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 % et 2,4 % [à savoir, respectivement, les limites inférieure (LIE) et supérieure (LSE) du taux d'erreur].

⁽³⁾ Sur la base des conclusions des rapports annuels d'activités.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Exemple 7.1 — Dépenses non éligibles ayant fait l'objet d'un paiement final

EuropeAid — Cameroun

Un paiement final effectué dans le cadre d'un projet d'aide à des fournisseurs de bananes au Cameroun était affecté par des erreurs graves concernant l'éligibilité ⁽¹⁷⁾. Les procédures d'appel d'offres menées par le bénéficiaire étaient entachées d'irrégularités. En outre, ce dernier n'a pas respecté la règle d'origine ⁽¹⁸⁾ pour l'achat de matériel.

Un partenaire de la DG ECHO

Un paiement final effectué dans le cadre d'une convention de subvention visant à promouvoir et à soutenir le bien-être des populations déplacées au Darfour était affecté par plusieurs irrégularités (par exemple, dépenses encourues en dehors de la période d'éligibilité, répartition incorrecte des frais partagés et dépenses sans pièces justificatives appropriées) ⁽¹⁹⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Exemple 7.1 — Dépenses non éligibles ayant fait l'objet d'un paiement final

EuropeAid — Cameroun

La législation en vigueur prévoit spécifiquement des dérogations formelles aux limitations imposées par les règles d'origine des marchandises, dans les cas dûment justifiés. À l'heure actuelle, il est pratiquement impossible d'éviter que des marchandises ne proviennent de pays «non éligibles» lors de la mise en œuvre de ce type de projets en Afrique. Le bénéficiaire aurait dû demander une dérogation à la Commission, que cette dernière aurait accordée puisqu'elle était dûment justifiée dans le cas présent (en raison de la nature particulière du marché), étant entendu que l'offre (colombienne) était la seule en présence.

Un partenaire de la DG ECHO

Dans l'exemple cité, la DG ECHO insiste sur le fait que cette action humanitaire a été mise en œuvre au Darfour, une des zones les plus difficiles du monde, qui se caractérise par son imprévisibilité, son instabilité et son insécurité et des problèmes d'accès aux personnes touchées, ce qui représente un énorme défi en termes de gestion. Même si certaines dispositions contractuelles n'ont pas été pleinement respectées dans ce cas, le partenaire a veillé à ce que les résultats soient atteints. Il convient également de relever que les deux autres opérations soumises à l'audit de la Cour sur le même partenaire, et mises en œuvre dans des pays différents, n'étaient affectées d'aucune erreur. La DG ECHO a toutefois rappelé au partenaire ses obligations contractuelles et la nécessité pour lui d'améliorer encore ses systèmes de contrôle interne.

7.18. Sur 150 opérations examinées, 27 étaient affectées par 51 erreurs non quantifiables, dont 31 concernaient des procédures de passation de marchés menées ou approuvées par la Commission, 8 concernaient des paiements relatifs à l'appui budgétaire et 11 relevaient du non-respect d'obligations juridiques ou contractuelles.

7.19. Les 31 erreurs affectant des procédures de passation de marchés ont été détectées dans 22 des 85 paiements soumis à une procédure concurrentielle d'attribution de marché. Ces erreurs en matière de passation de marchés publics comprennent:

- a) le manque de précision des critères de sélection ou le recours à un mode de passation de marchés inapproprié ⁽¹⁶⁾;

⁽¹⁷⁾ Le montant contrôlé, qui s'élevait à 1,6 million d'euros, présentait un taux d'erreur de 81,7 %.

⁽¹⁸⁾ Le fournisseur et les biens doivent être originaires d'un pays ACP ou d'un État membre.

⁽¹⁹⁾ La convention de subvention contrôlée, d'un montant de 0,42 million d'euros, présentait un taux d'erreur de 13,2 %.

7.19.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) l'insuffisance de la documentation des procédures d'évaluation et l'inégalité de traitement des candidats (9);
- c) la modification de contrats après la période prévue pour leur exécution (3).

Un exemple en est présenté ci-après (voir exemple 7.2).

Exemple 7.2 — Procédure de passation de marchés entachée par des irrégularités

DG ELARG (siège)

Une procédure d'appel d'offres dans le cadre du programme TAIEX ⁽²⁰⁾ concernant trois paiements intermédiaires s'est avérée irrégulière. La Commission a attribué le marché à une entreprise ne respectant pas la clause relative à la disponibilité d'experts, alors que d'autres qui la respectaient se sont vu écartées. En effet, selon les termes de référence communiqués aux soumissionnaires, la date à partir de laquelle les experts devaient être disponibles était le 1^{er} avril 2008. Or, les experts proposés par l'adjudicataire n'étaient disponibles qu'à partir du 21 mai 2008. Cette entreprise s'est néanmoins vu attribuer le marché. Cette erreur est considérée comme non quantifiable.

Exemple 7.2 — Irrégularité dans une procédure de passation de marché

DG ELARG (siège)

L'interprétation, par la Commission, de la clause relative à la disponibilité d'experts n'a pas conféré d'avantages concurrentiels à l'adjudicataire. Il était évident que les experts proposés par ce dernier n'auraient pas été appelés à travailler en parallèle sous deux contrats différents avec la Commission.

7.20. Sur 8 opérations relatives à l'appui budgétaire contrôlées par la Cour, 4 étaient affectées par 8 erreurs non quantifiables. Celles-ci étaient dues au fait que la Commission n'a pas comparé les réalisations des pays bénéficiaires en matière de gestion des finances publiques aux objectifs fixés pour la période examinée et ne s'est pas assurée de l'utilisation des bons taux de change par ces pays.

EFFICACITÉ DES SYSTÈMES

7.21. L'*annexe 7.2* présente une synthèse des résultats de l'examen des systèmes de contrôle et de surveillance effectué par la Cour. La Cour a constaté que les systèmes d'EuropeAid, de la DG ECHO et du FPI étaient partiellement efficaces. 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.

7.21. Pour ce qui est d'EuropeAid, voir la réponse au point 56 du rapport annuel 2011 sur les FED.

⁽²⁰⁾ TAIEX — instrument d'assistance technique et d'échange d'informations (*Technical Assistance and Information Exchange instrument*).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

DG ECHO

7.22. Ces dernières années, la DG ECHO a continué d'améliorer toutes les composantes de ses systèmes de contrôle et de surveillance. Cependant, compte tenu de la fréquence des erreurs quantifiables relevées dans les paiements finals (10 sur 16), les procédures de contrôle ex ante sont jugées partiellement efficaces (voir points 7.16 et 7.17).

FPI — Service des instruments de politique étrangère

7.23. Les principaux instruments gérés par le FPI sont l'IdS et la PESC, qui représentent 87 % de son budget opérationnel. La Cour a évalué séparément les systèmes de contrôle et de surveillance de ces deux instruments, dont les caractéristiques diffèrent considérablement; elle a constaté que, dans l'ensemble, ils étaient partiellement efficaces.

7.24. Les principales insuffisances mises au jour concernent:

- a) l'absence d'une structure d'audit interne efficace;

7.22. La DG ECHO considère qu'elle a effectivement amélioré ses systèmes de contrôle, qui ont atteint un niveau d'efficacité satisfaisant. Le risque résiduel final est limité et reconnu, et tout nouveau développement nuirait au rapport coût/efficacité.

La DG ECHO estime que certaines erreurs relevées par la Cour représentent une valeur très faible, que ce soit en termes relatifs ou absolus. Elle est d'avis que son taux d'erreur résiduel est inférieur à 1 % en 2011.

En outre, la DG ECHO souligne le fait que les contrôles ex ante doivent être considérés dans le contexte du système de contrôle global. Les systèmes de contrôle et de surveillance en place auraient encore pu détecter ces erreurs grâce à la mise en œuvre de contrôles ex post, étant donné que les audits de la Cour ont eu lieu avant les étapes finales de la chaîne de contrôle de la DG ECHO.

7.24.

- a) Cette situation était due à des facteurs ne relevant pas du FPI. Pour les mêmes raisons, la structure d'audit interne d'EuropeAid n'était pas en mesure d'effectuer des audits sur les activités du FPI, en 2011.

La Commission estime que si un service ne dispose pas de fonction d'audit interne, il peut s'appuyer sur les autres éléments pour établir son assurance, tels qu'indiqués dans son RAA, notamment sur les travaux du service d'audit interne. Les besoins du FPI en termes d'audit interne sont inscrits dans le programme de travail 2012 de la structure d'audit interne d'EuropeAid (un nouvel audit et un audit de suivi convenus pour les activités du FPI).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) le manque d'analyses des risques pour la sélection des contrats devant faire l'objet de procédures de contrôle ex post (PESC) et le manque de précision des critères de sélection utilisés pour l'analyse des risques (IdS);
- c) le fait que les procédures de contrôle ex ante n'ont pas permis d'éviter certaines erreurs (IdS);
- d) la vérification au préalable du respect des conditions pour les missions de la PESC ⁽²¹⁾;
- e) l'arriéré en matière de clôture de contrats relatifs à la PESC.

- b) *La sélection de projets au titre de la PESC et de l'IdS en vue de contrôles ex post (CEP) et les plans de CEP des deux unités opérationnelles concernées reposaient sur des critères objectifs (comme la valeur des contrats gérés, la date du dernier contrôle ex post et l'incidence de la fraude potentielle ou des soupçons de fraude). La Commission reconnaît que l'analyse de risque effectuée par le FPI est perfectible. Des efforts sont mis en œuvre, en 2012, pour améliorer la méthodologie de l'analyse de risque pour l'ensemble des instruments gérés par le FPI, notamment dans le cadre de la PESC.*
- c) *Tout en reconnaissant que des erreurs sont survenues, la Commission fait observer que ses procédures de contrôle ex ante ont détecté ces erreurs dans la quasi-totalité des cas recensés par la Cour et que le management a pris des mesures de suivi appropriées.*
- d) *La Commission rappelle que, conformément au principe de bonne gestion financière, pour les opérations au titre de la PESC, la preuve doit être apportée que les crédits du budget de l'UE sont utilisés efficacement. Étant donné qu'elles sont établies sur des bases entièrement nouvelles et qu'elles doivent être opérationnelles ex nihilo, les missions de la PSDC ne peuvent pas immédiatement se conformer aux exigences de l'article 56 du règlement financier. Cependant, la Commission est toujours tenue de veiller à l'efficacité des opérations qu'elle finance dans le respect du principe susmentionné. Les contrôles visant à atténuer les risques qui sont mentionnés dans le RAA constituent une base appropriée pour l'assurance à fournir, même si, sur le plan formel, les conditions énoncées à l'article 56 ne sont pas remplies.*

Le FPI poursuivra ses évaluations des «six piliers», à raison de deux par an, ce qui signifie que les missions les plus importantes, sur le plan financier, devraient être évaluées d'ici à la fin de 2013.

- e) *Le FPI poursuivra ses efforts pour clore les contrats anciens relatifs à la PESC et, à cette fin, il a élaboré un plan d'action. Il est également en train de revoir ses procédures afin de simplifier, à l'avenir, la clôture des opérations de la PESC.*

⁽²¹⁾ L'article 56 du règlement financier fixe les conditions devant être respectées pour pouvoir déléguer l'exécution d'une partie du budget de l'UE à une entité. Cette disposition ne convient pas pour les missions de la PESC, la Commission n'ayant pas la possibilité d'obtenir la preuve du respect de ces conditions avant de les organiser. L'objectif du FPI consiste donc à autoriser les missions dans les meilleurs délais après leur démarrage. Des contrôles visant à atténuer les risques au cours de cette période transitoire ont été mis en place. Cependant, sur les neuf missions de la PESC en cours fin 2011, une seule (EULEX Kosovo) avait obtenu une autorisation.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les prises de position de la Commission

7.25. Les directeurs généraux d'EuropeAid et de la DG ECHO et le directeur du FPI déclarent avoir une assurance raisonnable que les procédures de contrôle mises en place leur apportent les garanties nécessaires quant à la régularité des opérations sous-jacentes ⁽²²⁾. Cependant:

- a) le FPI ne fournit pas de taux d'erreur résiduel ⁽²³⁾ dans son rapport annuel d'activité pour étayer sa conclusion;
- b) la DG ECHO utilise une méthode particulière pour calculer le taux d'erreur résiduel, qui ne fait pas l'objet d'explications suffisantes dans son rapport annuel d'activité.

7.25.

- a) Comme l'indique son rapport annuel d'activités 2011, le FPI visera à mettre en place un taux d'erreur résiduel pour le RAA 2012, sur la base d'une méthode similaire à celle d'EuropeAid, mais adaptée à l'environnement de contrôle du FPI.
- b) Le taux résiduel d'erreur calculé par la DG ECHO repose sur la mise en œuvre de sa stratégie d'audit.

La DG ECHO estime que cette méthode tient compte de manière adéquate du risque auquel est exposé son budget opérationnel, étant donné que:

- la population auditée est hautement représentative,
- les erreurs systémiques sont détectées et les incidences qui en découlent sont soumises à un examen complet,
- le budget audité est «nettoyé» grâce au recouvrement des montants correspondant aux éléments inéligibles.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**Conclusions**

7.26. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les paiements relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2011 pour le groupe de politiques Relations extérieures, aide extérieure et élargissement sont exempts d'erreur significative. Toutefois, les paiements intermédiaires et finals (représentant environ un tiers des montants versés en 2011) étaient affectés par des erreurs significatives.

7.27. Dans le cadre de ses travaux d'audit, la Cour a constaté que les systèmes de contrôle et de surveillance examinés pour le groupe de politiques Relations extérieures, aide extérieure et élargissement étaient partiellement efficaces.

7.26. 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 2011.

7.27. La Commission a conçu ses contrôles pour couvrir l'intégralité du cycle de vie de ses projets pluriannuels. Elle estime que ces systèmes de contrôle et de surveillance sont efficaces et se sont nettement améliorés au fil des années, portant à la fois sur le fonctionnement des FED et les activités financées par le budget de l'UE. Malgré les défis que représente un environnement d'aide extérieure exposé à des risques élevés, le taux d'erreur annuel le plus probable estimé par la Cour pour l'aide extérieure relevant du budget de l'UE est en deçà du seuil de signification pour 2010 et 2011 et il a été inférieur à ce seuil pour les FED en 2009.

⁽²²⁾ Les résultats de l'évaluation du rapport annuel d'activité 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. Comme cela est indiqué au point 7.14, les systèmes de contrôle et de surveillance de la DG ELARG n'ont pas été évalués pour l'exercice 2011.

⁽²³⁾ Voir points 1.21 à 1.23.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandations

7.28. L'*annexe 7.3* 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 les rapports annuels antérieurs. Toutes les recommandations ont été examinées par la Commission et quatre d'entre elles ont à présent été mises en œuvre. Les recommandations relatives aux systèmes de contrôle et de surveillance d'EuropeAid sont présentées dans le rapport annuel de la Cour sur les activités relevant des huitième, neuvième et dixième Fonds européens de développement. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2011, la Cour formule les recommandations ci-après.

— **Recommandation n° 1:** EuropeAid, la DG ECHO et le FPI devraient améliorer la supervision des conventions de financement, en exploitant mieux les visites sur place pour prévenir et détecter les déclarations de dépenses inéligibles et/ou pour étendre la portée des audits réalisés pour le compte de la Commission.

— **Recommandation n° 2:** le FPI devrait:

- rendre sa structure d'audit interne opérationnelle,
- préciser les critères utilisés lors des analyses de risque pour la sélection des contrats relevant de l'IdS et de la PESC à auditer,
- veiller à ce que toutes les missions de la PESC soient autorisées sur la base d'une évaluation des «six piliers»,
- accélérer la clôture des contrats anciens relatifs à la PESC.

7.28. Voir la réponse commune aux points 1.12 et 1.13.

Les services de la Commission ont des pratiques différentes en ce qui concerne la nature et l'objet des «contrôles sur place», dans le contexte de leurs systèmes de contrôle globaux, ainsi que l'usage qu'ils en font, le cas échéant, aux fins de l'assurance. Par conséquent, compte tenu des aspects de coût/efficacité, la Commission ne peut accepter une recommandation générale aux termes de laquelle le renforcement des contrôles sur place pourrait améliorer de manière significative la gestion financière des conventions de subvention sous l'angle de l'éligibilité des dépenses.

En ce qui concerne la portée des audits réalisés pour son compte, la Commission estime qu'en matière de subventions, elle est suffisamment vaste. Compte tenu du taux d'erreur déterminé par la Cour pour ce chapitre, la Commission ne peut accepter que partiellement cette recommandation l'incitant à poursuivre ses efforts constants pour améliorer les dispositions en vigueur.

- le FPI coopérera pleinement avec la structure d'audit interne d'EuropeAid, en sa qualité d'entité contrôlée,
- le FPI fournit déjà des efforts pour améliorer ses analyses de risque liées aux contrôles ex post qu'il effectue, notamment par une meilleure identification des critères de sélection des contrats/projets à auditer,
- le FPI a mis au point un calendrier pour l'agrément de ses missions PESC et il poursuivra ses efforts en la matière. Selon ce calendrier, l'ensemble des missions importantes sur le plan financier devront être agréées d'ici à la fin de 2013,
- le FPI intensifiera ses efforts pour clore les contrats anciens relatifs à la PESC et, à cette fin, il a élaboré un plan d'action.

ANNEXE 7.1

RÉSULTATS DES TESTS DES OPÉRATIONS POUR LE GROUPE DE POLITIQUES RELATIONS EXTÉRIEURES, AIDE EXTÉRIEURE ET ÉLARGISSEMENT

	2011								2010	2009	2008
	EuropeAid ⁽³⁾	FPI	ELARG	ECHO	Total						
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON											
Nombre total d'opérations (dont):	81	8	38	23	150	165	180	180			
Avances	17	2	4	7	30	75	83	71			
Paiements intermédiaires/finaux	64	6	34	16	120	90	97	109			
RÉSULTATS DES TESTS ⁽¹⁾ ⁽²⁾											
Proportion (nombre) d'opérations testées considérées comme:											
Exemptes d'erreur	73 % (59)	50 % (4)	68 % (26)	52 % (12)	67 % (101)	77 %	87 %	73 %			
Affectées par une ou plusieurs erreurs	27 % (22)	50 % (4)	32 % (12)	48 % (11)	33 % (49)	23 %	13 %	27 %			
Analyse des opérations affectées par une erreur											
Analyse par type de dépenses											
Avances	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	11 %	17 %	19 %			
Paiements intermédiaires/finaux	100 % (22)	100 % (4)	100 % (12)	100 % (11)	100 % (49)	89 %	83 %	81 %			
Analyse selon le type d'erreur											
Erreurs non quantifiables:	59 % (13)	50 % (2)	92 % (11)	9 % (1)	55 % (27)	53 %	74 %	60 %			
Erreurs quantifiables:	41 % (9)	50 % (2)	8 % (1)	91 % (10)	45 % (22)	47 %	26 %	40 %			
Éligibilité	67 % (6)	100 % (2)	100 % (1)	100 % (10)	86 % (19)	72 %	100 %	79 %			
Réalité des opérations	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	17 %	0 %	21 %			
Précision	33 % (3)	0 % —	0 % —	0 % —	14 % (3)	11 %	0 %	0 %			
ESTIMATION DE L'INCIDENCE DES ERREURS QUANTIFIABLES											
Taux d'erreur le plus probable											1,1 %
Limite supérieure du taux d'erreur (LSE)											2,4 %
Limite inférieure du taux d'erreur (LIE)											0,0 %

⁽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.

⁽³⁾ Y compris deux opérations de l'EACEA.

ANNEXE 7.2

RÉSULTATS DE L'EXAMEN DES SYSTÈMES POUR LE GROUPE DE POLITIQUES RELATIONS EXTÉRIEURES, AIDE EXTÉRIEURE ET ÉLARGISSEMENT

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

	Contrôles ex ante	Suivi et supervision	Audits externes	Audit interne	Évaluation globale
Systemes centraux	Partiellement efficaces	Efficaces	Efficaces	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces
Délégations	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces	s.o.	Partiellement efficaces

Évaluation d'une sélection de systèmes de contrôle et de surveillance de la DG ECHO

	Contrôles ex ante	Suivi et supervision	Contrôles ex post	Audit interne	Évaluation globale
Systemes centraux	Partiellement efficaces	Efficaces	Efficaces	Efficaces	Partiellement efficaces

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

	Contrôles ex ante	Suivi et supervision	Contrôles ex post	Audit interne	Évaluation globale
IdS	Partiellement efficaces	Efficaces	Efficaces	Inefficaces	Partiellement efficaces
PESC	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces		Partiellement efficaces

ANNEXE 7.3

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LE GROUPE DE POLITIQUES RELATIONS EXTÉRIEURES, AIDE EXTÉRIEURE ET ÉLARGISSEMENT

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés	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 amélioré la documentation des propositions d'actions d'aide humanitaire.	<i>La DG ECHO approuve l'analyse de la Cour.</i>
	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.	En 2011, la DG ECHO a mis en œuvre une solution provisoire pour collecter un maximum d'informations directement auprès des centrales d'achat humanitaires, dans l'attente de l'introduction d'un mécanisme automatisé permettant d'obtenir ces informations auprès des partenaires eux-mêmes.	<i>La DG ECHO approuve l'analyse de la Cour.</i>
2009	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.	Le FPI a pris les mesures adéquates pour la clôture des contrats relatifs à la MRR et à l'IdS. En revanche, il convient de consentir des efforts supplémentaires dans le cadre de la PESC pour donner suite à la recommandation de la Cour.	<i>La Commission reconnaît que des efforts supplémentaires sont nécessaires, en ce qui concerne la clôture de contrats anciens relatifs à la PESC; à cet effet, un plan d'action a été élaboré afin d'améliorer la situation d'ici à la fin de 2012.</i>
	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 ont été élaborées, diffusées auprès des agents concernés et mises en ligne sur l'intranet de la DG ELARG. Les travaux DAS relatifs aux exercices 2010 et 2011 confirment que les listes mises à jour sont actuellement utilisées par les délégations de l'UE.	
	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.	L'arriéré en matière de traitement des déclarations finales a encore été réduit au cours de l'exercice. Toutefois, sur 401 programmes, 88 déclarations finales restaient en suspens fin 2011, et des efforts supplémentaires sont nécessaires pour mettre en œuvre cette recommandation.	<i>La DG ELARG s'est engagée à fournir les efforts nécessaires pour réduire encore cet arriéré. Elle continuera à déployer tous les efforts nécessaires pour apurer les comptes de PHARE et de la facilité de transition UE-12.</i>

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés	Réponse de la Commission
2009	<p>La DG ELARG définit 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 elle teste le fonctionnement des systèmes utilisés par les autorités nationales.</p> <p><i>(Il s'agit du suivi/de l'actualisation 2010 d'une recommandation formulée en 2009.)</i></p>	<p>En 2011, la DG ELARG a commencé à analyser les différentes façons possibles de définir, de manière plus détaillée, les critères et les références concernant la délégation des pouvoirs de gestion et la levée des contrôles ex ante. Quatre audits portant sur les sous-systèmes ont été réalisés en 2011. Ils couvrent le fonctionnement concret de certains aspects clés des systèmes nationaux en Croatie et en Turquie.</p> <p>Les délégations de l'UE concernées ont mis en œuvre leurs plans d'audit et de visite sur place, ce qui leur a permis d'obtenir un degré d'assurance encore plus élevé quant au fonctionnement des systèmes nationaux.</p>	<p><i>Cette analyse sera approfondie dans le cadre du nouvel instrument d'aide de préadhésion. Le suivi régulier des systèmes nationaux par le siège et les délégations se poursuit, notamment au moyen d'audits portant sur les sous-systèmes.</i></p>
	<p>La DG ELARG continue d'améliorer la qualité des données encodées dans son système d'information de gestion.</p> <p><i>(Il s'agit du suivi/de l'actualisation 2010 d'une recommandation formulée en 2009.)</i></p>	<p>La DG ELARG a approuvé un nouveau document d'orientation pour garantir la qualité des données du CRIS. Les nouvelles listes de contrôle des paiements relevant du système de mise en œuvre décentralisé permettent de vérifier les données relatives aux contrats encodées dans iPerseus. L'efficacité des nouvelles procédures devra encore être évaluée.</p>	
	<p>La DG ELARG devrait élaborer un instrument visant à faciliter la consolidation des résultats des visites se rapportant aux questions de légalité et de régularité.</p> <p><i>(Il s'agit du suivi/de l'actualisation 2010 d'une recommandation formulée en 2009.)</i></p>	<p>Certaines délégations de l'UE ont commencé à élaborer leurs propres instruments de consolidation; toutefois, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour définir une base commune, harmoniser les différentes approches et garantir leur mise en œuvre efficace.</p>	<p><i>Dans le cadre de l'exécution des activités de supervision, les services centraux de la DG ELARG encourageront la mise en œuvre des mesures et en assureront le suivi.</i></p>
	<p>La DG ELARG intensifie les contrôles ex post des opérations effectuées en gestion centralisée.</p> <p><i>(Il s'agit du suivi/de l'actualisation 2010 d'une recommandation formulée en 2009.)</i></p>	<p>En 2011, le nombre de contrôles ex post a sensiblement augmenté. Sur les six délégations «centralisées», quatre ont fait l'objet de visites de contrôleurs ex post.</p>	<p><i>Les efforts se poursuivent en 2012, un autre pays a fait l'objet d'une visite, et le programme de travail initial s'achèvera d'ici à la fin de l'année.</i></p>
2008	<p>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. <i>(Recommandation figurant également dans le rapport annuel 2008)</i></p>	<p>Le FPI a renforcé sa méthodologie de contrôle ex post en ce qui concerne la PESC et l'IdS. Ces orientations demeurent cependant incomplètes et les critères d'évaluation des risques devraient être mieux définis.</p>	<p><i>Le FPI a déjà mis au point ses orientations méthodologiques et va continuer à les peaufiner tout au long de l'année, en se fondant sur le retour d'information découlant des contrôles effectués. Les critères d'évaluation des risques sont en cours d'affinement, en 2012, afin de garantir une plus grande clarté en ce qui concerne la sélection des projets à contrôler en 2013. Toutes les recommandations adressées par l'auditeur interne à la DG RELEX au sujet des contrôles ex post ont été mises en œuvre.</i></p>

CHAPITRE 8

Recherche et autres politiques internes

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	8.1-8.11
Caractéristiques du groupe de politiques	8.2-8.10
Programmes-cadres dans le domaine de la recherche	8.3-8.8
Programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (CIP)	8.9-8.10
Étendue et approche de l'audit	8.11
Régularité des opérations	8.12-8.18
Efficacité des systèmes	8.19-8.36
Programmes-cadres dans le domaine de la recherche	8.20-8.30
Contrôles documentaires ex ante	8.20-8.21
Certificats d'audit relatifs aux déclarations de coûts	8.22-8.24
Audits financiers ex post de la Commission	8.25-8.30
Programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (CIP) — Programme d'appui stratégique en matière de TIC	8.31-8.36
Contrôles documentaires ex ante	8.31
Certificats d'audit relatifs aux déclarations de coûts	8.32
Audits financiers ex post de la Commission	8.33-8.34
Fiabilité des prises de position de la Commission	8.35-8.36
Conclusions et recommandations	8.37-8.40
Conclusions	8.37-8.38
Recommandations	8.39-8.40
Résultats de l'audit du Fonds de garantie relatif aux actions extérieures	8.41-8.43

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

8.1. Le présent chapitre est consacré, d'une part, 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 et, d'autre part, à l'audit récurrent effectué par la Cour en ce qui concerne le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures⁽¹⁾. Le **tableau 8.1** présente les principales informations sur les activités couvertes et les dépenses de l'exercice 2011.

Tableau 8.1 — Recherche et autres politiques internes — Informations principales pour 2011

(en millions d'euros)

Titre du budget	Domaine politique	Description	Paiements	Mode de gestion
08	Recherche	Dépenses administratives	321	Gestion centralisée directe
		7 ^e PC	3 494	Gestion centralisée directe
		7 ^e PC Euratom	271	Gestion centralisée indirecte
		Achèvement des programmes-cadres antérieurs (PC)	518	Gestion centralisée directe
		4 604		
15	Éducation et culture	Dépenses administratives	131	Gestion centralisée directe
		Éducation et formation tout au long de la vie, notamment le multilinguisme	1 376	Gestion centralisée indirecte
		Développer la coopération culturelle en Europe	167	Gestion centralisée indirecte
		Encourager et promouvoir la coopération dans le domaine de la jeunesse et des sports	156	Gestion centralisée indirecte
		Personnes — Programme en faveur de la mobilité des chercheurs	584	Gestion centralisée indirecte
		2 414		
09	Société de l'information et médias	Dépenses administratives	132	Gestion centralisée directe
		7 ^e PC	1 218	Gestion centralisée directe
		Autres	139	Gestion centralisée directe
		1 489		

⁽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	Paiements	Mode de gestion
02	Entreprises	Dépenses administratives	123	Gestion centralisée directe
		Compétitivité, politique industrielle, innovation et esprit d'entreprise	187	Gestion centralisée directe/centralisée indirecte par l'intermédiaire de l'EACI
		Marché intérieur des biens et politiques sectorielles	33	Gestion centralisée directe
		7 ^e PC — Coopération — espace et sécurité	423	Gestion centralisée directe
		Programmes de navigation par satellite de l'UE (EGNOS et Galileo)	570	Gestion centralisée directe
		1 336		
18	Liberté, sécurité et justice	Dépenses administratives	76	Gestion centralisée directe
		Solidarité — Frontières extérieures, retour, politique des visas et libre circulation des personnes	445	Gestion partagée/Gestion centralisée directe
		Flux migratoires — Politiques communes en matière d'immigration et d'asile	159	Gestion partagée/Gestion centralisée directe
		Droits fondamentaux et citoyenneté	48	Gestion centralisée directe
		Sécurité et protection des libertés	133	Gestion centralisée directe
		Justice pénale et justice civile	62	Gestion centralisée directe
		Prévenir la consommation de drogue et informer le public	18	Gestion centralisée directe
		Stratégie politique et coordination	3	Gestion centralisée directe
		944		
10	Recherche directe	Frais de personnel, dépenses de fonctionnement et investissements	352	Gestion centralisée directe
		7 ^e PC	41	Gestion centralisée directe
		Poids du passé résultant des activités nucléaires	24	Gestion centralisée directe
		Achèvement des programmes-cadres antérieurs (PC)	24	Gestion centralisée directe
			441	
01	Affaires économiques et financières	Dépenses administratives	70	Gestion centralisée directe
		Union économique et monétaire	12	Gestion centralisée directe
		Affaires économiques et financières internationales	55	Gestion centralisée directe
		Opérations et instruments financiers	252	Gestion centralisée directe/conjointe avec le FEI/centralisée indirecte par l'intermédiaire du FEI
		389		
16	Communication	Dépenses administratives	125	Gestion centralisée directe
		Communication et médias	35	Gestion centralisée directe
		Communication au niveau local	37	Gestion centralisée directe
		Outils d'analyse et de communication	26	Gestion centralisée directe
		Promouvoir la citoyenneté européenne	36	Gestion centralisée directe
		259		
20	Commerce	Dépenses administratives	93	Gestion centralisée directe
		Politique commerciale	11	Gestion centralisée directe/conjointe avec des organisations internationales
		104		

(en millions d'euros)

Titre du budget	Domaine politique	Description	Paiements	Mode de gestion
12	Marché intérieur	Dépenses administratives	61	Gestion centralisée directe
		Stratégie politique et coordination de la direction générale «Marché intérieur»	34	Gestion centralisée directe
			95	
03	Concurrence	Dépenses administratives	94	Gestion centralisée directe
		Ententes, politique antitrust et libéralisation	0	Gestion centralisée directe
			94	

	Montant total des dépenses administratives ⁽¹⁾	1 578
	Programmes-cadres (PC)	5 965
	Éducation et formation tout au long de la vie, notamment le multilinguisme	1 376
	Autres dépenses opérationnelles	3 250
	Montant total des dépenses opérationnelles	10 591
	dont: — avances ⁽²⁾	6 911
	— paiements intermédiaires/finaux ⁽³⁾	3 680
	Montant total des paiements de l'exercice	12 169
	Montant total des engagements de l'exercice	13 968

⁽¹⁾ L'audit des dépenses administratives est présenté au chapitre 9.

⁽²⁾ 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 3 837 millions et 1 208 millions d'euros.

⁽³⁾ 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 2 128 millions et 168 millions d'euros.

Source: Comptes annuels de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2011.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Caractéristiques du groupe de politiques

8.2. Les principaux éléments de ce groupe de politiques sont les programmes-cadres (PC) dans le domaine de la recherche et du développement technologique, qui représentent 56 % du montant total des dépenses opérationnelles (soit 5 965 millions d'euros). Parmi les autres politiques internes figurent le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, qui représente 11 % du montant total des dépenses opérationnelles (soit 1 376 millions d'euros), ainsi que le programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» (SOLID) et le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (CIP), qui en représentent respectivement 4 % (soit 445 millions d'euros) et 2 % (soit 258 millions d'euros).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Programmes-cadres dans le domaine de la recherche

8.3. Les sixième et septième programmes-cadres de recherche et de développement technologique (6^e et 7^e PC) sont les principaux instruments de l'Union européenne pour financer la recherche et l'innovation. Ils ont été élaborés dans le but de soutenir les stratégies de Lisbonne et «Europe 2020», ainsi que l'espace européen de la recherche ⁽²⁾.

8.4. Les PC sont mis en œuvre dans le cadre d'une gestion centralisée directe et centralisée indirecte, qui implique six directions générales et deux agences exécutives ⁽³⁾. Une partie du budget est également exécutée dans le cadre d'une gestion centralisée indirecte par différents organismes, comme les entreprises communes ⁽⁴⁾ et la Banque européenne d'investissement.

8.5. Les deux PC sont principalement des programmes de financement concurrentiels par projet. En l'occurrence, les bénéficiaires potentiels entrent en lice pour tenter d'obtenir le financement du projet qu'ils présentent. Les candidats retenus et la Commission signent des conventions de subvention. Cette signature donne lieu au versement d'une première avance, suivie de paiements intermédiaires et finals effectués sur la base des déclarations de coûts soumises par les bénéficiaires.

8.6. Le principal risque d'irrégularité est que les bénéficiaires surévaluent les coûts éligibles dans leurs déclarations et que les systèmes de contrôle et de surveillance de la Commission ne puissent le détecter et ensuite le corriger. Ce risque est aggravé par la complexité des règles relatives au calcul des coûts éligibles; par ailleurs, dans certains domaines, les organismes chargés de la mise en œuvre (voir point 8.4) appliquent les règles différemment.

⁽²⁾ L'espace européen de la recherche regroupe l'ensemble des activités, des programmes et des politiques liés à la recherche et au développement en Europe impliquant une dimension transnationale. Conjointement, ils améliorent dans une large mesure les possibilités en matière de circulation, de concurrence et de coopération par-delà les frontières offertes aux chercheurs, aux instituts de recherche et aux entreprises.

⁽³⁾ Les six directions générales sont les suivantes: la DG Recherche et innovation (RTD), la DG Société de l'information et médias (INFSO), la DG Éducation et culture (EAC), la DG Entreprises et industrie (ENTR), la DG Mobilité et transports (MOVE) et la DG Énergie (ENER). Les deux agences exécutives sont les suivantes: i) l'Agence exécutive pour la recherche (REA) et ii) l'Agence exécutive du Conseil européen de la recherche (ERCEA).

⁽⁴⁾ Les entreprises communes de l'Union européenne impliquées dans la recherche sont les suivantes: l'entreprise commune européenne pour l'ITER et le développement de l'énergie de fusion; l'entreprise commune Clean Sky; l'entreprise commune Artemis; l'entreprise commune Initiative en matière de médicaments innovants; l'entreprise commune ENIAC; l'entreprise commune Piles à combustible et Hydrogène.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.7. Dans le but de simplifier les règles applicables au 7^e PC, la Commission a adopté, le 24 janvier 2011, les trois mesures suivantes:

- a) une plus grande tolérance à l'égard des méthodes de calcul des coûts moyens de personnel appliquées par les bénéficiaires;
- b) l'introduction d'un financement forfaitaire pour les propriétaires de PME;
- c) la création d'un comité de clarification pour la recherche afin d'aboutir à une interprétation et à une application uniformes des règles.

Il est trop tôt pour évaluer l'incidence de ces mesures sur le niveau des coûts inéligibles.

8.8. Dans ce domaine politique, la Commission européenne est également chargée de la mise en œuvre de deux programmes spatiaux majeurs: le programme Galileo et le programme de surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité (GMES). Ces tâches sont soit déléguées à l'Agence spatiale européenne (ESA), soit effectuées en coopération avec elle. Le montant total des paiements effectués par la Commission en faveur de l'ESA en 2011 s'est élevé à 660 millions d'euros (133,6 millions d'euros pour le GMES et 526,4 millions d'euros pour Galileo).

Programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (CIP)

8.9. Le programme CIP (qui relève des autres politiques internes et qui a été sélectionné par la Cour en vue du contrôle des systèmes qu'elle effectue suivant une approche d'audit par rotation) couvre trois sous-programmes gérés par trois directions générales [à savoir, en 2011, la DG ECFIN ⁽⁵⁾: 29 millions d'euros, la DG ENTR ⁽⁶⁾: 114 millions d'euros, et la DG INFSO: 115 millions d'euros]. Cette dernière assure la gestion du programme d'appui stratégique en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC), qui vise à favoriser l'innovation et la compétitivité en généralisant et en optimisant l'utilisation des TIC par les citoyens, les administrations et les entreprises, notamment les PME.

8.8. *Les paiements de 2011 effectués en faveur de l'ESA au titre de la contribution annuelle du budget de l'UE au programme GMES, qui relève d'une gestion conjointe, et les montants déterminés pour la mise en œuvre du programme Galileo sont des versements de préfinancements. Le montant définitif des fonds utilisés par l'ESA ne sera déterminé par la Commission qu'à l'achèvement des deux programmes.*

⁽⁵⁾ La DG ECFIN soutient les petites et moyennes entreprises (PME) en leur facilitant l'accès aux instruments de capitaux propres, de capital-risque et de prêt, par l'intermédiaire d'instruments financiers de l'UE gérés pour le compte de la Commission par le Fonds européen d'investissement (FEI).

⁽⁶⁾ La DG ENTR gère le sous-programme relatif à l'esprit d'entreprise et à l'innovation au moyen des subventions CIP octroyées par l'intermédiaire de l'Agence exécutive pour la compétitivité et l'innovation (AECI).

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.10. Le programme est mis en œuvre dans le cadre d'une gestion centralisée directe des subventions, les contributions financières étant directement versées au titre de conventions de subvention cofinancée, signées par la Commission et les bénéficiaires regroupés en consortium. S'agissant des projets de recherche liés au programme d'appui stratégique, 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.

Étendue et approche de l'audit

8.11. La **partie 2 de l'annexe 1.1** du chapitre 1 décrit l'approche et la méthodologie d'audit générales de la Cour. S'agissant de l'audit relatif à la recherche et aux autres politiques internes, il convient de noter en particulier les points suivants:

- a) l'audit a comporté l'examen d'un échantillon de 150 paiements, dont 25 avances aux PC de recherche, 39 avances couvrant d'autres mesures relatives à ce groupe de politiques, 60 paiements intermédiaires ou finals concernant les PC de recherche, ainsi que 26 paiements intermédiaires ou finals en faveur d'autres mesures relevant de ce groupe de politiques;
- b) l'évaluation des systèmes a porté sur:
 - les contrôles documentaires ex ante à la Commission ⁽⁷⁾,
 - les certificats d'audit concernant les déclarations de coûts des projets, délivrés par des auditeurs indépendants ⁽⁸⁾,
 - les audits financiers ex post des projets ⁽⁹⁾,
 - les prises de position de la Commission ⁽¹⁰⁾;
- c) l'audit 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.

⁽⁷⁾ S'agissant de la recherche, cette évaluation s'est fondée sur l'échantillon de 85 paiements relatifs aux PC. Pour ce qui concerne les autres politiques internes, cette évaluation ainsi que celle des audits financiers ex post des projets se sont basées sur un échantillon supplémentaire de 30 paiements relatifs au programme CIP géré par la DG INFSO, c'est-à-dire au programme d'appui stratégique en matière de TIC.

⁽⁸⁾ L'évaluation était fondée sur un échantillon de 31 déclarations de coûts de bénéficiaires, pour lesquelles un certificat avait été délivré.

⁽⁹⁾ L'évaluation était principalement fondée sur l'examen de 30 dossiers d'audit ex post.

⁽¹⁰⁾ Les rapports annuels d'activité des directeurs généraux des DG RTD, DG INFSO, DG ENTR et DG EAC, ainsi que des deux agences exécutives (ERCEA et REA) ont été examinés.

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

8.12. L'*annexe 8.1* présente une synthèse des résultats des tests des opérations. Les tests réalisés par la Cour sur l'échantillon d'opérations ont montré que 49 % de celles-ci étaient affectées par des erreurs. Le taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour s'élève à 3,0 % ⁽¹¹⁾.

8.13. Au total, la Cour a constaté que, sur un échantillon de 150 opérations, 74 étaient affectées par des erreurs. La principale source d'erreur réside dans la surdéclaration de coûts par les bénéficiaires pour des projets financés sur les PC de recherche. Cette constatation concorde avec les erreurs relevées par la Commission dans le cadre de ses audits financiers ex post ⁽¹²⁾ (voir points 8.25 à 8.30). Comme la Cour l'a observé les années précédentes ⁽¹³⁾, les erreurs détectées affectent toutes les catégories de coûts: les dépenses de personnel et les autres frais directs, ainsi que les coûts indirects.

8.14. Dépenses de personnel: le calcul des dépenses de personnel réelles devrait se fonder sur un système fiable d'enregistrement du temps de travail. Les audits de la Cour font apparaître des discordances entre les fiches horaires et d'autres relevés relatifs aux membres du personnel (par exemple pour les absences ou les congés), des cas où des agents étaient déclarés comme affectés à temps plein à un projet donné, mais dont les fiches horaires indiquaient qu'ils travaillaient en réalité sur plusieurs projets, ainsi que des cas d'heures supplémentaires non payées, mais imputées à la Commission (voir exemple 8.1).

8.14. *Il se peut que les erreurs détectées dans une déclaration de coûts soient sans incidence financière sur les fonds de l'UE.*

⁽¹¹⁾ 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 1,1 % et 4,9 % [c'est-à-dire, respectivement, les limites inférieure (LIE) et supérieure (LSE) du taux d'erreur].

⁽¹²⁾ La Commission l'a également confirmé dans la note aux bénéficiaires du 19 mars 2012 intitulée «Comment éviter les erreurs courantes détectées dans les déclarations de coûts», laquelle précise que la plupart des erreurs résultent d'une interprétation erronée des règles ou du fait que les bénéficiaires ne prennent pas dûment en considération les dispositions relatives à la convention de subvention et les lignes directrices en matière financière.

⁽¹³⁾ Voir point 6.13 du rapport annuel 2010; points 5.19 et 5.20, ainsi que 8.11 et 8.12 du rapport annuel 2009; points 7.12 à 7.15 ainsi que 10.12 et 10.13 du rapport annuel 2008.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Exemple 8.1 — Erreur relative à des dépenses de personnel détectée dans une déclaration de coûts

Un bénéficiaire participant à un projet relevant du 7^e PC a déclaré des dépenses de personnel pour un montant de 308 000 euros. L'audit de la Cour a montré que le bénéficiaire:

- avait sous-évalué les heures productives de ses employés,
- avait surdéclaré des heures pour plusieurs membres de son personnel affectés au projet audité.

Au total, ces constatations ont permis d'établir que les dépenses de personnel déclarées étaient surestimées de 45 000 euros.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Exemple 8.1 — Erreur relative à des dépenses de personnel détectée dans une déclaration de coûts

Dans le cas cité par la Cour, le montant indûment demandé a déjà fait l'objet d'une compensation par rapport au paiement qui a suivi.

8.15. Autres frais directs: pour que les coûts directs soient éligibles, ils doivent être réels, être étayés par des éléments probants appropriés (comme des factures et des preuves de paiement) et présenter un lien évident avec le projet et la période couverte par le rapport. Lors de ses audits, la Cour a souvent constaté que les bénéficiaires incluaient dans leurs déclarations de dépenses des factures portant sur des consommables commandés ou livrés après la fin du projet, ainsi que des factures relatives à des services externes qui auraient dû être considérés comme de la sous-traitance. Certains bénéficiaires ont également omis de fournir les factures à l'appui des coûts déclarés ou les preuves de paiement. S'agissant des équipements, la Cour a relevé des cas où les frais d'acquisition ont été intégralement imputés au projet de recherche au lieu d'être amortis conformément aux pratiques comptables habituelles du bénéficiaire.

8.16. Coûts indirects: lorsque les bénéficiaires recourent aux coûts indirects réels, il importe que ces derniers aient un lien avec le projet. Souvent, les bénéficiaires ont omis d'exclure des coûts inéligibles résultant d'activités commerciales, des provisions ou des frais directement imputés au projet (voir exemple 8.2).

8.16.

Exemple 8.2 — Erreur relative à d'autres coûts indirects détectée dans une déclaration de dépenses

Un bénéficiaire a déclaré des frais généraux pour un montant de 366 891 euros et y a inclus les coûts indirects de l'ensemble de ses services tout en ne prenant en considération que son personnel de recherche comme clé de répartition lorsqu'il a imputé ces coûts aux projets de recherche. Cela a entraîné l'imputation de coûts non liés au projet et, par suite, une surdéclaration d'un montant de 180 670 euros.

Exemple 8.2 — Erreur relative à d'autres coûts indirects détectée dans une déclaration de dépenses

La Commission a mené la procédure contradictoire avec le bénéficiaire. Après avoir reçu de ce dernier un complément d'informations et d'explications, la Commission a conclu que la surdéclaration pour les coûts indirects relatifs à ce projet représentait un montant de 39 735 euros, qui a été entièrement récupéré en 2012. Elle a en outre informé le bénéficiaire que cette erreur systémique devait être également corrigée dans les autres projets auxquels il participait, ce qu'il a accepté.

Le problème du calcul des coûts indirects est bien connu de la Commission. La proposition relative à Horizon 2020 permettrait d'éviter ce problème car, si elle est adoptée, le paiement des coûts indirects représenterait un pourcentage forfaitaire des coûts directs.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.17. Sur un total de 65 opérations relevant des autres politiques internes, 19 (soit 29 %) étaient affectées par des erreurs. Certaines d'entre elles, similaires à celles détectées dans les 6^e et 7^e PC, concernaient le remboursement de coûts non éligibles.

8.18. Lors de l'audit, la Cour a relevé des erreurs dans le rapport financier fourni par l'ESA (voir aussi point 8.36), comme des avances qui auraient dû faire l'objet d'une demande de remboursement au cours de la période couverte par le rapport suivant ou des provisions inéligibles, ainsi que des insuffisances dans les procédures de passation de marché appliquées dans le cadre de la mise en œuvre des deux programmes spatiaux (voir point 8.8).

EFFICACITÉ DES SYSTÈMES

8.19. L'*annexe 8.2* présente une synthèse des résultats de l'examen des systèmes de contrôle et de surveillance effectué par la Cour. Celle-ci a constaté que les systèmes étaient partiellement efficaces pour garantir la régularité des opérations, tant dans le domaine de la recherche qu'en ce qui concerne le programme d'appui stratégique en matière de TIC.

Programmes-cadres dans le domaine de la recherche

Contrôles documentaires ex ante

8.20. Avant un versement, tous les aspects opérationnels et financiers importants sont soumis à des contrôles documentaires afin de vérifier la régularité des paiements et de garantir le respect des obligations contractuelles. À la suite des efforts déployés par la Commission pour simplifier, dans la mesure du possible, ses procédures de contrôle ex ante, celles-ci se limitent souvent à un contrôle documentaire des déclarations de coûts des bénéficiaires, ainsi que des produits et services fournis par ces derniers.

8.21. Le contrôle de 108 ⁽¹⁴⁾ des 150 paiements de l'échantillon (voir point 8.11) a montré que, dans 51 cas, les contrôles documentaires ex ante présentaient des insuffisances que la Cour ne juge toutefois pas significatives, comme le fait de fixer rétroactivement la date de début du projet (sans demande écrite préalable de la part du bénéficiaire), des retards de paiement et des incohérences au niveau de la procédure d'ordonnancement. En conséquence, cette procédure de contrôle est considérée comme partiellement efficace.

8.18. *La Commission effectue des audits sur place pour chaque rapport financier remis par l'ESA. Toute erreur détectée est ainsi corrigée. L'inclusion du montant des avances communiquées en 2010, qui auraient dû être déclarées au cours de la période de référence suivante, n'a pas d'incidence financière sur le programme. Les provisions mentionnées par la Cour avaient déjà fait l'objet de corrections par l'ESA pour la période suivante. La Commission estime que les aspects décelés par la Cour au sujet des procédures de passation de marché ne donnent pas lieu à un gaspillage des ressources de l'UE. Elle considère que ces procédures, telles que modifiées à la suite des audits de la Cour, sont adéquates et adaptées à la nature particulière des activités de passation dans le domaine spatial.*

8.20. *La Commission est d'avis que le système de contrôle doit être considéré dans son ensemble, c'est-à-dire en incluant les contrôles ex ante et ex post.*

⁽¹⁴⁾ À savoir: 60 paiements intermédiaires ou finals relevant des PC, 25 avances au titre des PC, 21 paiements concernant les contributions aux entreprises communes impliquées dans la recherche, au mécanisme de financement du partage des risques, ainsi qu'aux programmes EGNOS et Galileo, et deux avances destinées au Fonds de recherche du charbon et de l'acier.

Certificats d'audit relatifs aux déclarations de coûts

8.22. Les conventions de subvention définissent les conditions dans lesquelles les déclarations de coûts des bénéficiaires doivent être assorties d'un certificat d'audit (6^e PC) ou d'un certificat relatif aux états financiers (7^e PC) ⁽¹⁵⁾ émis par un auditeur indépendant. Le but de ces certificats est de fournir à la Commission des informations utiles pour qu'elle puisse déterminer si les coûts déclarés par les bénéficiaires sont éligibles et si toutes les recettes et tous les intérêts générés par le préfinancement ont été déclarés.

8.23. En ce qui concerne les déclarations de coûts des bénéficiaires pour lesquelles un certificat avait été délivré (31 sur les 60 paiements intermédiaires et finals), la Cour a comparé les résultats de son propre audit avec la conclusion du certificat en question. Dans 25 cas où l'auditeur indépendant avait émis une opinion sans réserve, la Cour a détecté des erreurs. Dans 14 d'entre eux, les erreurs avaient une incidence financière supérieure à 2 %.

8.24. Comme l'indiquaient déjà les constatations relatives aux exercices précédents et en dépit des efforts déployés par la Commission pour sensibiliser davantage les bénéficiaires et les auditeurs (voir **annexe 8.3**), cette procédure de contrôle n'est toujours que partiellement efficace, puisque les auditeurs indépendants ne détectent pas encore tous les éléments inéligibles.

Audits financiers ex post de la Commission

8.25. Pour les deux PC, les DG de la «famille recherche» suivent des stratégies communes en matière d'audit ex post. Les principaux objectifs sont:

- a) d'évaluer la légalité et la régularité des déclarations de coûts et, ce faisant, d'apporter une contribution à la déclaration d'assurance annuelle des ordonnateurs délégués;
- b) de fournir les éléments à l'appui du recouvrement des fonds de l'UE indûment versés.

8.26. Globalement, le système d'audits ex post mis en place par la Commission a été jugé efficace.

Recours aux travaux d'auditeurs externes

8.27. La Commission confie la majorité de ses audits représentatifs ⁽¹⁶⁾ à des cabinets d'audit externes agissant sous sa responsabilité et son contrôle.

8.24. *La Commission sait que, même s'ils ne peuvent prévenir absolument toutes les erreurs, les certificats relatifs aux états financiers permettent de réduire considérablement les niveaux d'erreurs, de sorte qu'ils apportent une contribution importante au niveau d'assurance global de la Commission.*

⁽¹⁵⁾ Les bénéficiaires du 7^e PC sont tenus de fournir un certificat si le financement de l'UE excède 375 000 euros. La Commission estime que 80 % des contributions resteront inférieures à ce seuil.

⁽¹⁶⁾ Il s'agit d'audits sélectionnés de manière aléatoire et visant à établir un taux d'erreur représentatif pour l'ensemble de la population.

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.28. La Cour a procédé à une vérification approfondie de 30 dossiers d'audit ex post et a en l'occurrence centré son attention sur la qualité de la documentation d'audit, la cohérence de la méthodologie suivie et les rapports présentés à la Commission. La Cour a constaté des insuffisances au niveau de la documentation d'audit et de la méthodologie d'audit⁽¹⁷⁾ appliquée par les auditeurs externes, mais elle a estimé que les rapports étaient globalement satisfaisants.

Systèmes relatifs au recouvrement des fonds de l'UE indûment versés

8.29. Lorsque les audits financiers ex post de la Commission font apparaître des erreurs, les fonds de l'UE indûment versés doivent être recouverts (soit au moyen d'un ordre de recouvrement, soit par compensation avec un paiement futur). Les données consolidées relatives à la DG RTD et à la DG INFSO montrent que le processus de recouvrement est long. À la fin de 2011, une suite avait été donnée aux audits⁽¹⁸⁾ clos en 2010 et en 2011 dans, respectivement, 81 % et 33 % des cas.

8.30. Par ailleurs, l'extrapolation des erreurs systématiques aux projets non contrôlés des bénéficiaires audités est un processus encore plus long. S'agissant des programmes des 6^e et 7^e PC, le taux correspondant aux erreurs systématiques⁽¹⁹⁾ auxquelles il a été donné suite était de 44,8 % pour la DG RTD à la fin de 2011.

Programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (CIP) — Programme d'appui stratégique en matière de TIC*Contrôles documentaires ex ante*

8.31. Lors de son audit, la Cour a comparé les éléments probants des contrôles ex ante enregistrés dans le système comptable ABAC avec ceux figurant dans le système local de la DG INFSO. Dans 23 cas sur 30, les personnes chargées de valider l'opération dans ABAC, d'une part, et dans le système local, d'autre part, n'étaient pas les mêmes. S'agissant du programme d'appui stratégique en matière de TIC, le système n'identifie pas de manière fiable les personnes procédant réellement aux vérifications. Par conséquent, cette procédure de contrôle n'est considérée que comme partiellement efficace.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.28. La Commission estime que les insuffisances détectées par la Cour avaient une faible incidence financière. Elle va néanmoins redoubler d'efforts pour s'assurer que les firmes d'audit extérieures répondent aux exigences spécifiques énoncées dans le contrat-cadre pour chaque mission d'audit.

8.29-8.30. Pour corriger des erreurs dans les projets pluriannuels du programme-cadre, la pratique habituelle consiste à effectuer une compensation par rapport aux paiements à venir. Dans de nombreux cas, ces paiements interviennent après douze ou dix-huit mois, ce qui influe considérablement sur le niveau des suites données aux audits clos en 2010 et 2011. Comme le processus d'extrapolation exige des bénéficiaires qu'ils recalculent et présentent à nouveau leurs déclarations de coûts, il faut effectivement plus de temps pour procéder à des corrections au moyen d'une extrapolation des résultats des audits que pour donner suite aux résultats des audits comme indiqué au point 8.29.

8.31. Le système local en place à la DG Société de l'information et médias (INFSO) enregistre le visa de l'ensemble des acteurs prenant part à la validation des opérations. Ce système automatisé et sécurisé indique par conséquent «qui a fait quoi», avec un degré de certitude de 100 %, sur la base des visas électroniques enregistrés dans le système.

Les noms figurant dans ABAC peuvent être différents car ils correspondent aux personnes qui sont effectivement intervenues dans les opérations, mais avec un rôle différent dans le cas des paiements intermédiaires et finals. Cette situation résulte d'une décision délibérée de la DG Société de l'information et médias visant à restreindre l'accès à ABAC à des agents expérimentés afin de limiter le risque d'erreurs. Ce principe est dûment inscrit dans la description des circuits financiers de la DG Société de l'information et médias.

⁽¹⁷⁾ Les principales insuffisances décelées consistaient en l'acceptation de coûts inéligibles, en un échantillonnage non représentatif de la population et en la validation de coûts indirects inexacts.

⁽¹⁸⁾ Il s'agit d'audits portant sur les 6^e et 7^e PC.

⁽¹⁹⁾ On considère qu'il a été «donné suite» à une erreur lorsque le bénéficiaire accepte la correction forfaitaire proposée par la Commission ou soumet des déclarations de coûts corrigées pour les projets sur lesquels l'extrapolation a porté.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Certificats d'audit relatifs aux déclarations de coûts

8.32. Sur les 30 opérations auditées en ce qui concerne les contrôles ex ante, trois requéraient des certificats d'audit. Ces derniers ont été délivrés et leurs conclusions ont été prises en considération lors du calcul du montant dû.

Audits financiers ex post de la Commission

8.33. En 2011, aucune stratégie d'audit ex post pour les programmes non liés à la recherche et gérés par la DG INFSO n'avait été formellement approuvée. Par conséquent, il n'existait en 2011 aucune procédure d'audit particulière pour l'audit ex post des projets relevant du programme d'appui stratégique en matière de TIC, et aucune évaluation du risque spécifique n'a été effectuée pour ce programme.

8.34. Lorsque la Cour a effectué son audit, la Commission n'avait réalisé que deux audits portant sur des projets du programme d'appui stratégique en matière de TIC (l'un en 2010, l'autre en 2011). Dans les deux cas, les taux d'erreur ont été très élevés: 100 % et 96 % respectivement. En outre, la Cour a contrôlé deux projets du programme d'appui stratégique en matière de TIC dans le cadre de ses tests de validation. Les taux d'erreur s'élevaient à 99,82 % et à 2,86 %. L'absence de stratégie d'audit ex post pour le programme d'appui stratégique en matière de TIC constitue une déficience importante des systèmes de contrôle et de surveillance, notamment eu égard aux taux d'erreur élevés observés. Ce contrôle est considéré comme inefficace.

Afin de remédier au problème détecté par la Cour, la DG Société de l'information et médias a l'intention d'élaborer en 2013 une solution technique pour traiter la question des visas dans ABAC dans le cadre de la prochaine génération de programmes (Horizon 2020).

8.33. *Les programmes de la DG Société de l'information et médias non liés à la recherche font l'objet d'audits réguliers. En 2011, douze audits ex post, dont deux concernaient le programme d'appui stratégique en matière de TIC, ont été clos pour ce domaine de financement. Les audits effectués, qui sont sélectionnés sur la base de considérations liées au risque, sont généralement demandés par les services chargés de la gestion opérationnelle des projets.*

Compte tenu de l'importance financière croissante de ce domaine de financement, les services de la DG Société de l'information et médias ont conçu une stratégie d'audit, qui est mise en œuvre en 2012. Par ailleurs, en 2011, ils ont conclu un contrat-cadre pour des services d'audit ex post portant sur ce domaine de financement. Un premier lot de 22 audits, consacrés à des fonds non liés à la recherche, a été lancé au premier semestre 2012 sur la base de ce contrat-cadre.

Les paiements intermédiaires et finals pour les programmes non liés à la recherche ont représenté moins de 4 % du total des paiements INFSO effectués en 2011. La DG Société de l'information et médias estime que les mesures engagées en 2011 et mises en œuvre en 2012 sont appropriées, compte tenu de l'importance financière de l'activité de financement en question.

8.34. *Les deux audits réalisés par la Commission en 2010 et 2011 pour le PAS-TIC, qui est l'un des programmes hors recherche géré par la DG Société de l'information et médias, ont été sélectionnés sur la base de considérations liées au risque; pour ces audits, le taux d'erreur constaté, souvent très élevé, n'est pas représentatif de l'ensemble de la population*

L'un des objectifs de la stratégie d'audit mise en œuvre en 2012 pour les programmes hors recherche est de définir des approches d'échantillonnage qui permettent de déterminer un taux d'erreur significatif, tout en rentabilisant au maximum les audits en les concentrant sur les bénéficiaires importants et à risques.

Fiabilité des prises de position de la Commission

8.35. Les RAA audités permettent d'obtenir une appréciation correcte de la gestion financière en ce qui concerne la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Les informations fournies corroborent les observations et les conclusions de la Cour.

8.36. Trois DG⁽²⁰⁾ ont émis une réserve à propos des erreurs résiduelles affectant l'exactitude des déclarations de coûts dans le cadre du 7^e PC et deux d'entre elles⁽²¹⁾ ont maintenu leur réserve portant sur les déclarations de coûts relatives au 6^e PC. La DG ENTR a également émis une réserve concernant la fiabilité du rapport financier fourni par l'ESA (voir point 8.18).

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

8.37. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les paiements relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2011 pour le groupe de politiques Recherche et autres politiques internes sont affectés par un niveau significatif d'erreur⁽²²⁾.

8.38. Dans le cadre de ses travaux d'audit, la Cour a constaté que les systèmes de contrôle et de surveillance examinés pour le groupe de politiques Recherche et autres politiques internes sont partiellement efficaces.

Recommandations

8.39. L'*annexe 8.3* 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). Les points suivants méritent d'être soulignés:

a) lorsque les audits ex post ont fait apparaître des différences considérables entre montants certifiés et montants audités, comme à la fin de 2011, il n'existait aucun processus de communication directe d'informations en retour pour sensibiliser les auditeurs chargés de la certification aux constatations d'audit de la Commission;

8.36. *La Commission va poursuivre l'audit des rapports financiers fournis par l'ESA tout en encourageant et soutenant cette dernière pour qu'elle mette en œuvre ses actions visant à améliorer encore la qualité de l'information financière transmise à la Commission. Au vu des actions en cours, la Commission escompte une solution prochaine à ces problèmes, ce qui permettra de limiter cette réserve et, à terme, de la lever.*

8.38. *La Commission estime que, sous l'angle de la gestion — c'est-à-dire en recherchant le juste milieu entre, d'une part, les objectifs en termes de légalité et de régularité et, d'autre part, les considérations sur la proportionnalité des risques et le rapport coût/efficacité des contrôles —, ses systèmes de gestion et de contrôle procurent une assurance raisonnable, en dépit des réserves émises par les ordonnateurs délégués telles que mentionnées au point 8.36.*

8.39.

a) *Les services de la Commission disposent d'un processus permettant de fournir un retour d'information aux auditeurs chargés de la certification lorsque, dans ses audits ex post, la Commission détecte des différences significatives entre les déclarations de coûts certifiées et ses propres constatations. Pour ce faire, ils écrivent aux bénéficiaires en les invitant à communiquer ces informations aux auditeurs chargés de la certification ou ils s'adressent directement à ces derniers.*

⁽²⁰⁾ La DG ENTR, la DG INFSO et la DG RTD.

⁽²¹⁾ La DG ENTR et la DG RTD.

⁽²²⁾ Voir points 8.12 et 8.13.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

b) la Commission a poursuivi ses efforts pour donner suite aux résultats d'audit (par l'ajustement des déclarations de coûts ou l'émission d'ordres de recouvrement) quand il s'est avéré que des participants avaient surestimé des dépenses dans leurs déclarations. Il a cependant été observé que, dans la pratique, notamment en cas d'extrapolation, le processus de recouvrement est long (voir points 8.29 et 8.30).

8.40. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2011, la Cour formule les recommandations ci-après.

— Dans le domaine des PC concernant la recherche, la Commission devrait:

— **recommandation n° 1:** intensifier ses efforts pour corriger les erreurs décelées dans les paiements intermédiaires et finals,

— **recommandation n° 2:** renforcer ses initiatives pour sensibiliser les bénéficiaires et les auditeurs indépendants aux erreurs détectées lors des audits ex post de la Commission et de la Cour,

— **recommandation n° 3:** veiller à ce que les cabinets d'audit externes qui effectuent des audits pour le compte de la Commission rendent leurs procédures conformes aux lignes directrices et aux pratiques courantes en vigueur à la Commission et, en particulier, améliorent la qualité de leur documentation d'audit.

b) La Commission a déjà traité cette constatation de la Cour. Pour corriger des erreurs dans les projets pluriannuels du programme-cadre, la pratique habituelle consiste à effectuer une compensation par rapport aux paiements à venir. Dans de nombreux cas, ces paiements interviennent après douze ou dix-huit mois, ce qui influe considérablement sur le niveau des suites données aux audits clos en 2010 et 2011.

8.40. Voir la réponse commune aux points 1.12 et 1.13.

— Les possibilités de simplifier les règles du 7^e PC ont été épuisées. La Commission continuera toutefois à corriger les erreurs grâce aux actions suivantes:

— intensification des efforts en cours pour fournir des orientations et un retour d'information aux participants et aux auditeurs chargés de la certification,

— révision des procédures de contrôle ex ante sans allongement indu du délai de paiement,

— poursuite de ses travaux d'audit et actions de recouvrement,

— suivi de l'incidence financière des erreurs détectées qui, par rapport à l'erreur elle-même, peut être moins forte sur la durée de la période pluriannuelle.

Il a été proposé de poursuivre la simplification dans le programme Horizon 2020, ce qui permettra, en cas d'adoption de celui-ci, de réduire le taux d'erreur.

— Les services de la Commission disposent d'un processus permettant de fournir un retour d'information aux auditeurs chargés de la certification lorsque, dans ses audits ex post, la Commission détecte des différences significatives entre les déclarations de coûts certifiées et ses propres constatations. Pour ce faire, ils écrivent aux bénéficiaires en les invitant à communiquer les informations aux auditeurs chargés de la certification ou ils s'adressent directement à ces derniers.

— La Commission va redoubler d'efforts pour s'assurer que les firmes d'audit extérieures répondent à l'ensemble des exigences spécifiques énoncées dans le contrat-cadre pour chaque mission d'audit. Dans ce contexte, les documents de travail retenus par les firmes d'audit extérieures seront examinés sous l'angle de leur conformité aux exigences du contrat-cadre. Ce premier examen aura lieu avant la fin de 2012.

OBSERVATIONS DE LA COUR

— Dans le domaine des autres politiques internes, la Commission devrait:

- **recommandation n° 4:** mettre en place, dans les meilleurs délais, une stratégie d'audit ex post pour le programme d'appui stratégique en matière de TIC en tirant les enseignements de la méthode d'audit ex post, fondée sur l'analyse des risques, que la DG INFSO emploie pour les projets relevant des programmes-cadres.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- *La DG Société de l'information et médias a conçu une stratégie d'audit pour les programmes hors recherche, qui couvre notamment le programme PAS-TIC, qui est mise en œuvre en 2012.*

RÉSULTATS DE L'AUDIT DU FONDS DE GARANTIE RELATIF AUX ACTIONS EXTÉRIEURES

8.41. Le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures ⁽²³⁾ («le Fonds»), qui garantit les prêts à des pays tiers, est destiné à rembourser les créanciers ⁽²⁴⁾ 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.

8.42. Au 31 décembre 2011, l'actif net du Fonds, tel qu'il figure dans les comptes consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2011, s'élevait à 1 475 millions d'euros, contre 1 346 millions d'euros au 31 décembre 2010 ⁽²⁵⁾. Aucun appel en garantie n'a été adressé au Fonds en 2011.

8.43. La BEI et la Commission utilisent un indice de référence pour examiner la performance annuelle du Fonds. En 2011, le rendement du portefeuille du Fonds a atteint 0,72 %, soit une performance inférieure de 139 points de base à l'indice de référence correspondant.

⁽²³⁾ Règlement (CE, Euratom) n° 2728/94 du Conseil du 31 octobre 1994, instituant un Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (JO L 293 du 12.11.1994, p. 1), modifié en dernier lieu par le règlement (CE, Euratom) n° 89/2007 (JO L 22 du 31.1.2007, p. 1).

⁽²⁴⁾ 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.

⁽²⁵⁾ L'actif net du Fonds s'élevait à 1 495 millions d'euros avant consolidation.

ANNEXE 8.1

RÉSULTATS DES TESTS DES OPÉRATIONS POUR LE GROUPE DE POLITIQUES RECHERCHE ET AUTRES POLITIQUES INTERNES

	2011					2010	2009	2008
	6 ^e PC	7 ^e PC	LLP (*)	Autres	Total			
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON								
Nombre total d'opérations (dont):	17	68	10	55	150	150	351	361
Avances	2	23	9	30	64	77	125	237
Paiements intermédiaires/finaux	15	45	1	25	86	73	226	124
RÉSULTATS DES TESTS (1) (2)								
Proportion d'opérations testées considérées comme:								
Exemptes d'erreur	47 % (8)	32 % (22)	100 % (10)	65 % (36)	51 % (76)	61 %	72 %	86 %
Affectées par une ou plusieurs erreurs	53 % (9)	68 % (46)	0 % (0)	35 % (19)	49 % (74)	39 %	28 %	14 %
Analyse des opérations affectées par une erreur								
Analyse par type de dépenses								
Avances	0 % (0)	11 % (5)	0 % (0)	63 % (12)	23 % (17)	12 %	9 %	19 %
Paiements intermédiaires/finaux	100 % (9)	89 % (41)	0 % (0)	37 % (7)	77 % (57)	88 %	91 %	81 %
Analyse par type d'erreur								
Erreurs non quantifiables	0 % (0)	39 % (18)	0 % (0)	53 % (10)	38 % (28)	33 %	35 %	34 %
Erreurs quantifiables	100 % (9)	61 % (28)	0 % (0)	47 % (9)	62 % (46)	67 %	65 %	66 %
Éligibilité	100 % (9)	96 % (27)	0 % (0)	100 % (9)	98 % (45)	97 %	55 %	65 %
Réalité des opérations	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 %	6 %	3 %
Précision	0 % (0)	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	3 %	39 %	32 %
ESTIMATION DE L'INCIDENCE DES ERREURS QUANTIFIABLES								
Taux d'erreur le plus probable						3,0 %		
Limite supérieure du taux d'erreur						4,9 %		
Limite inférieure 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.

(*) LLP: Lifelong Learning Programme (programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie).

ANNEXE 8.2

RÉSULTATS DE L'EXAMEN DES SYSTÈMES POUR LE GROUPE DE POLITIQUES RECHERCHE ET AUTRES POLITIQUES INTERNES

Évaluation des systèmes examinés

Systèmes concernés	Contrôles documentaires ex ante	Certificats d'audit	Audits financiers ex post	Évaluation globale
Programmes-cadres de recherche	Partiellement efficaces	Partiellement efficaces	Efficaces	Partiellement efficaces
Programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité — Programme d'appui stratégique en matière de TIC	Partiellement efficaces	s.o.	Inefficaces	Partiellement efficaces

ANNEXE 8.3

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LE GROUPE DE POLITIQUES RECHERCHE ET AUTRES POLITIQUES INTERNES

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés	Réponse de la Commission
2009	<p>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.</p> <p>(point 8.32)</p>	<p>Lorsque les audits ex post font apparaître des différences considérables entre les montants certifiés et les montants audités, il n'existe aucun processus d'information en retour pour sensibiliser les auditeurs chargés de la certification aux constatations d'audit de la Commission. Celle-ci entend mettre en place une telle pratique en 2012.</p> <p>Par ailleurs, la Commission a lancé en 2012 une campagne de communication ciblant les bénéficiaires et les auditeurs chargés de la certification, dans le but d'améliorer la fiabilité des déclarations de coûts présentées et, le cas échéant, des certificats d'audit correspondants.</p>	<p><i>Les services de la Commission disposent déjà d'un processus permettant de fournir un retour d'information aux auditeurs chargés de la certification lorsque, dans ses audits ex post, la Commission détecte des différences significatives entre les déclarations de coûts certifiées et ses propres constatations. Pour ce faire, ils écrivent aux bénéficiaires en les invitant à communiquer les informations aux auditeurs chargés de la certification ou ils s'adressent directement à ces derniers.</i></p>
2008	<p>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.</p> <p>(point 7.42)</p>	<p>En 2011, la Commission a poursuivi ses efforts pour donner suite aux résultats d'audit, soit par l'ajustement des déclarations de coûts, soit par l'émission d'ordres de recouvrement. En outre, depuis 2009, la Commission impose systématiquement le paiement d'une indemnité forfaitaire aux participants lorsqu'il s'avère qu'ils ont surestimé leurs dépenses et ont donc indûment perçu une contribution financière de la Commission.</p> <p>Il a toutefois été constaté que, dans la pratique, les dossiers ouverts sont plus nombreux que les dossiers clos, notamment en cas d'extrapolation.</p>	<p><i>Étant donné que les services de la Commission doivent être attentifs aux droits des bénéficiaires à tous les stades, les suites données aux résultats des audits, plus particulièrement en ce qui concerne l'extrapolation, constituent un processus long et difficile. En outre, dans certains cas, les suites ne peuvent être données qu'après la clôture du projet. Une priorité élevée a récemment été accordée à la gestion des cas d'extrapolation. À titre d'exemple, à la DG Recherche et innovation, l'équipe chargée de ce processus a été renforcée, de sorte qu'en 2012, 17 dossiers d'extrapolation ont été clôturés et 13 ont été ouverts jusqu'au 8 mai.</i></p>

CHAPITRE 9

Dépenses administratives et autres

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	9.1-9.8
Caractéristiques du groupe de politiques	9.4-9.5
Étendue et approche de l'audit	9.6-9.8
Régularité des opérations	9.9
Efficacité des systèmes	9.10
Observations sur des institutions et organes en particulier	9.11-9.29
Parlement européen	9.12-9.17
Conseil européen et Conseil	9.18
Commission	9.19-9.21
Cour des comptes	9.22
Comité économique et social européen	9.23-9.24
Service européen pour l'action extérieure (SEAE)	9.25-9.28
Autres institutions et organes	9.29
Conclusions et recommandations	9.30-9.34
Conclusions	9.30-9.32
Recommandations	9.33-9.34

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

9.1. 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 9.1** présente les principales informations concernant les institutions et les organes couverts ainsi que les dépenses de l'exercice 2011.

Tableau 9.1 — Dépenses administratives et autres — Informations principales pour 2011

(en millions d'euros)

Titres du budget	Domaine politique	Description	Paiements	Mode de gestion
14 et 24 à 31	Dépenses administratives et autres	Parlement européen	1 580	Gestion centralisée directe
		Conseil	547	Gestion centralisée directe
		Commission	6 264	Gestion centralisée directe
		Cour de justice	334	Gestion centralisée directe
		Cour des comptes	137	Gestion centralisée directe
		Comité économique et social européen	126	Gestion centralisée directe
		Comité des régions	91	Gestion centralisée directe
		Médiateur européen	9	Gestion centralisée directe
		Contrôleur européen de la protection des données	7	Gestion centralisée directe
		Service européen pour l'action extérieure	682	Gestion centralisée directe
Montant total des dépenses administratives			9 777	
Montant total des dépenses opérationnelles			—	
Montant total des paiements de l'exercice			9 777	
Montant total des engagements de l'exercice			11 721	

Source: Comptes annuels de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2011.

9.2. 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).

9.3. 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; un exemplaire est transmis au Parlement européen, au Conseil et à la Commission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Caractéristiques du groupe de politiques

9.4. Les dépenses administratives et autres comprennent les dépenses relatives aux ressources humaines (traitements, indemnités et pensions), qui représentent 60 % 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.

9.5. Les risques principaux en matière de dépenses administratives et autres concernent le non-respect des procédures de passation de marchés, de mise en œuvre des contrats, de recrutement et de calcul des traitements et indemnités.

Étendue et approche de l'audit

9.6. La **partie 2** de l'**annexe 1.1** du chapitre 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 56 opérations, comprenant trois avances et 53 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⁽³⁾.

9.7. L'audit de la Cour a également couvert les thèmes sélectionnés ci-après pour l'ensemble des institutions et des organes⁽⁴⁾:

- a) les critères d'éligibilité, le calcul et le paiement des indemnités à caractère social dues aux agents (allocation de foyer, allocation pour enfant à charge ou personne assimilée et allocations scolaires, y compris la déduction d'allocations de même nature versées par ailleurs);

⁽²⁾ Contrôles ex ante et ex post, fonction d'audit interne, relevés des exceptions et normes de contrôle interne.

⁽³⁾ L'examen a porté sur les directions générales et offices de la Commission ci-après: l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels (PMO), l'Office pour les infrastructures et la logistique à Bruxelles (OIB), l'Office pour les infrastructures et la logistique à Luxembourg (OIL) et la direction générale de l'informatique (DIGIT).

⁽⁴⁾ Excepté la Cour des comptes (voir point 9.8).

OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) les procédures de renouvellement et de modification des contrats d'agents temporaires et contractuels;
- c) les procédures ouverte, restreinte et négociée de passation de marchés.

9.8. La Cour des comptes fait l'objet d'un audit réalisé par un cabinet d'audit externe ⁽⁵⁾, qui lui a délivré un rapport d'audit sur les états financiers de l'exercice courant du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2011, ainsi qu'un rapport de certification concernant la régularité de l'utilisation des ressources de la Cour et la validité des procédures de contrôle en vigueur entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2011 (voir point 9.22).

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

9.9. L'**annexe 9.1** présente une synthèse des résultats des tests des opérations. Les tests réalisés par la Cour sur l'échantillon d'opérations ont montré que 7 % de celles-ci sont affectées par une erreur. Le taux d'erreur le plus probable (EPP) estimé par la Cour s'élève à 0,1 % ⁽⁶⁾.

EFFICACITÉ DES SYSTÈMES

9.10. L'**annexe 9.2** présente une synthèse des résultats de l'examen des systèmes de contrôle et de surveillance effectué par la Cour.

OBSERVATIONS SUR DES INSTITUTIONS ET ORGANES EN PARTICULIER

9.11. Les observations particulières ci-après sont présentées par institution ou organe de l'Union européenne et n'ont aucune incidence sur les appréciations formulées aux points 9.9 et 9.10. Si elles n'affectent pas de manière significative les dépenses administratives dans leur ensemble, elles sont toutefois importantes pour chaque institution ou organe concerné.

⁽⁵⁾ PricewaterhouseCoopers, société à responsabilité limitée, réviseur d'entreprises.

⁽⁶⁾ 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 0,0 % et 0,3 % [c'est-à-dire, respectivement, les limites inférieure (LIE) et supérieure (LSE) du taux d'erreur].

OBSERVATIONS DE LA COUR

Parlement européen**Païement des indemnités et des prestations à caractère social aux agents**

9.12. Dans deux des cinq cas soumis à audit, soit les informations mises à la disposition des services du Parlement européen sur la situation personnelle et familiale des membres du personnel n'étaient plus d'actualité, soit elles n'avaient pas été traitées correctement. Dans un de ces cas, cela a occasionné le versement de sommes indues.

Régime des assistants parlementaires accrédités (APA)

9.13. Conformément au règlement (7) relatif au régime des assistants parlementaires accrédités (APA), ceux-ci sont autorisés à présenter le certificat médical et les autres documents requis pour la conclusion d'un contrat dans les 3 mois qui suivent la date à laquelle le contrat relatif au recrutement initial prend effet. Cette dérogation est incompatible avec les dispositions des articles 128 et 129 du régime applicable aux autres agents des Communautés européennes (CEOS) (8), selon lequel toutes les conditions préalables au recrutement doivent être remplies avant la conclusion du contrat. En témoigne le fait que, dans cinq des cas sur les dix qui ont été soumis à audit, les APA ont produit les certificats médicaux requis entre 3 et 7 mois après la conclusion du contrat. En ce qui concerne la condition tenant à la connaissance des langues (9), dans aucun des dix cas soumis à audit des documents ne figuraient dans le dossier, démontrant que des contrôles avaient été effectués.

(7) Mesures d'application du titre VII du régime applicable aux autres agents des Communautés européennes (décision du Bureau du Parlement européen du 9 mars 2009).

(8) Règlement (CE) n° 160/2009 du Conseil du 23 février 2009 modifiant le régime applicable aux autres agents des Communautés européennes (JO L 55 du 27.2.2009, p. 1).

(9) L'article 128, paragraphe 2, point e), du régime applicable aux autres agents des Communautés européennes dispose que l'assistant possède une connaissance approfondie d'une des langues de l'UE et une connaissance satisfaisante d'une autre langue de l'UE dans la mesure nécessaire à l'exercice de ses fonctions.

RÉPONSE DU PARLEMENT EUROPÉEN

9.12. La récupération des sommes trop payées a été engagée à partir de novembre 2011 par déduction du salaire de l'agent concerné. Des mesures ont par ailleurs été prises afin de disposer d'une information à jour sur la situation personnelle et familiale des agents et de la traiter correctement, guidées en particulier par un souci permanent d'améliorer l'environnement de contrôle, et la relance individualisée, via la voie hiérarchique, du processus annuel de validation et de mise à jour des données personnelles, afin que le taux de réponse couvre la totalité des agents. Cette relance individualisée constitue une étape préalable avant la mise en œuvre éventuelle de mesures plus coercitives en cas de non-réponse.

RÉPONSE DU PARLEMENT EUROPÉEN

9.13. Le Parlement prend acte de la position de la Cour estimant non totalement conformes les dispositions prévues aux articles 15.2 et 16.3 des mesures d'application par rapport aux exigences de l'article 128 du règlement (CE) n° 160/2009. Le Parlement note qu'en matière de contrôle des conditions d'aptitude physique, le législateur n'a pas voulu retenir un dispositif totalement identique à celui existant pour les fonctionnaires et agents temporaires et n'a de ce fait pas indiqué aussi explicitement que l'examen médical devait être fait avant l'acte d'engagement comme par exemple à l'article 33 du statut des fonctionnaires.

Depuis février 2012, le formulaire de recrutement contient un poste où le député déclare sur l'honneur que l'APA qu'il souhaite recruter possède les connaissances linguistiques requises.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Vérification ex-ante des procédures de recrutement

9.14. Les articles 47 et 48 des modalités d'exécution du règlement financier prévoient que tout acte d'exécution budgétaire doit faire l'objet d'une vérification ex ante. Dans neuf des dix procédures de recrutement d'APA, aucun document ne figurait dans le dossier apportant la preuve de la réalisation de contrôles ex-ante des documents relatifs au recrutement. La meilleure pratique veut que toute la documentation officielle soit dûment remplie et archivée à des fins de contrôle interne.

Passation des marchés

9.15. L'audit consistait à examiner les procédures de recrutement. Dans deux cas, concernant l'entretien des bâtiments et les services d'imprimerie, des faiblesses ont été constatées dans l'application des critères de sélection et d'attribution.

9.16. Dans la procédure concernant l'entretien des bâtiments, les soumissionnaires n'ont pas reçu d'informations détaillées sur la méthode appliquée pour l'évaluation de leurs offres. Pour un lot évalué à 750 000 EUR sur quatre ans (pour un contrat d'une valeur totale de 23 141 740 EUR), la valeur estimée des matériaux à utiliser qui représentait 40 % de la valeur du lot n'a pas été publiée dans la documentation d'appel à la concurrence. Les soumissionnaires ont été simplement invités à présenter un taux brut de marge bénéficiaire sur les matériaux et empêchés ainsi de faire une offre plus concurrentielle en combinant idéalement les diverses composantes de leur offre financière.

9.17. Dans le cas d'une procédure négociée concernant des services d'imprimerie, la spécification du lieu où fournir les services n'a pas été formulée d'une manière claire et transparente. En outre, les soumissionnaires potentiels consultés étaient tous installés à Luxembourg, ce qui restreignait toute concurrence transfrontalière. Sur les onze soumissionnaires potentiels consultés, seul le contractant précédent a présenté une offre et s'est vu attribuer le contrat d'un montant de 60 000 EUR sur quatre ans. Par surcroît, le respect des critères de sélection n'a été vérifié qu'après le début des négociations, ce qui est contraire aux dispositions de l'article 122, paragraphe 3, des modalités d'exécution du règlement financier.

RÉPONSE DU PARLEMENT EUROPÉEN

9.14. *Les contrôles ex ante conduits au sein de l'unité en charge du recrutement font actuellement l'objet d'améliorations substantielles (refonte des check-lists de contrôle et mise en place de contrôles croisés). La documentation sous-jacente de ces contrôles ex ante sera dorénavant dûment conservée.*

RÉPONSE DU PARLEMENT EUROPÉEN

9.16. *Dans ce lot en particulier, le Parlement a présenté les matériaux sous la forme d'une somme variable permettant d'individualiser et d'évaluer de manière transparente le coût réel des travaux.*

RÉPONSE DU PARLEMENT EUROPÉEN

9.17. *Le Parlement partage les observations de la Cour; il en tiendra compte lors de la préparation de la prochaine procédure. Cependant, le Parlement tient à souligner que, pour ce contrat particulier d'une valeur modeste, les services à fournir étaient essentiellement d'ordre local.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

Conseil européen et Conseil**Passation de marchés**

9.18. Cinq procédures de passation de marchés ont été examinées. Dans deux cas concernant des services de nettoyage (marché d'une valeur de 16 214 000 euros sur quatre ans) et l'achat d'uniformes et de chaussures (marché d'une valeur de 344 000 euros sur quatre ans), si le soumissionnaire ne proposait pas de prix pour certains éléments de l'offre, le cahier des charges autorisait le Conseil à évaluer leur prix sur la base de la moyenne des prix indiqués par les autres soumissionnaires. Le Conseil modifie ainsi la valeur de l'offre d'une manière qui n'est pas prévue dans le règlement financier.

Commission**Calcul et paiement des indemnités à caractère social dues aux agents**

9.19. Dans 15 des 28 cas examinés, les informations dont disposait l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels (PMO) sur la situation personnelle et familiale des agents n'étaient pas à jour. Dans six de ces cas, cela a donné lieu à des paiements incorrects, car les montants déduits ne correspondaient pas à la dernière valeur à appliquer en ce qui concerne les prestations versées par les autorités nationales ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ L'article 67, paragraphe 2, du statut dispose que les allocations de même nature versées par ailleurs viennent en déduction de celles payées par les institutions.

RÉPONSE DU CONSEIL

9.18. *Le Conseil fait observer en premier lieu qu'il n'y a pas eu de violation du règlement financier, étant donné que l'article 148, paragraphe 3, de ses modalités d'exécution fait référence à des contacts conduisant à une modification de la valeur de l'offre. Aucun contact de ce type n'a eu lieu pendant le déroulement des procédures de passation de marché examinées par la Cour. Le Conseil a pleinement conscience que cette disposition ne permet pas à une institution de demander des prix que des soumissionnaires auraient omis de communiquer.*

Toutefois, afin de n'exclure aucun candidat et de préserver la concurrence lors d'appels d'offres complexes couvrant une large gamme de produits ou de services, les documents d'appel à la concurrence indiquent explicitement qu'au cas où le soumissionnaire omettrait de communiquer un prix, le comité d'évaluation peut lui-même appliquer (sans avoir aucun contact avec le soumissionnaire) un prix moyen théorique. Afin de ne pas fausser l'intention du soumissionnaire, cette méthode n'est utilisée que pour corriger un nombre limité d'omissions. Elle n'a été utilisée que dans l'un des cas examinés par la Cour, pour un élément mineur qui faisait défaut sur une liste de 81 prix (représentant un impact financier de 0,67 % sur l'offre).

Le secrétariat général du Conseil estime que cette approche respecte pleinement l'esprit et les principes du règlement financier, à savoir la transparence, la proportionnalité et la non discrimination. Associée à une mise en œuvre mesurée et prudente, cette façon de procéder donne la garantie d'une concurrence suffisante et d'une bonne gestion financière.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

9.19. *Une mise à jour automatique des montants des allocations de même nature versées par l'État belge est effectuée par la Commission dans son système SYSPER2/Droits (qui contient des informations sur la gestion des droits individuels) depuis avril 2012. Cette procédure automatique va fortement réduire les risques d'erreurs étant donné que la mise à jour ne sera plus effectuée manuellement. Il en ira prochainement de même pour les autres États membres.*

En outre, un nouveau module sera mis en place dans le «front office» de SYSPER2/Droits. Les membres du personnel seront invités à déclarer l'activité professionnelle de leur conjoint. Les autres modules de SYSPER2/Droits en cours de mise en œuvre comprennent eux aussi des sections consacrées aux allocations de même nature.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Passation de marchés

9.20. L'audit a porté sur quatre procédures de passation de marchés engagées par l'Office pour les infrastructures et la logistique à Luxembourg (OIL). Pour trois de ces procédures, relatives à la prestation de services de sécurité (marché d'une valeur de 46 000 000 euros sur quatre ans), de formation (marché d'une valeur de 860 000 euros sur quatre ans) et d'entretien (marché d'une valeur de 11 000 000 euros sur quatre ans), et conclues par adjudication, des insuffisances ont été relevées. Celles-ci concernaient l'application des critères d'attribution au stade de la sélection, l'utilisation répétée de critères similaires pendant le processus d'évaluation, ainsi que des incohérences dans la définition et l'évaluation des critères de sélection.

9.21. L'OIL a également organisé une procédure ouverte de passation de marchés pour la fourniture d'assistance et de conseils dans les domaines technique, architectural et financier. La valeur totale du marché s'élève à 3 124 000 euros sur quatre ans. Le type de contrat retenu est un contrat-cadre multiple en cascade conclu avec trois entreprises. Cela signifie que, si l'entreprise classée première dans la cascade se trouve dans l'impossibilité d'assurer le service demandé, l'entreprise classée deuxième est invitée à soumettre une offre, et ainsi de suite. Or, l'entreprise classée deuxième de cette cascade aurait dû être éliminée au stade de l'examen des critères de sélection, car elle ne remplissait pas la condition relative à l'expérience acquise dans le domaine concerné par le contrat.

Cour des comptes

9.22. Selon le rapport du réviseur indépendant ⁽¹⁾, «les états financiers donnent une image fidèle de la situation financière de la Cour des comptes européenne au 31 décembre 2011, ainsi que de la performance financière et des flux de trésorerie pour l'exercice clôturé à cette date, en conformité avec le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002, le règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution dudit règlement du Conseil et les règles comptables de l'Union européenne». Le rapport sera publié au Journal officiel.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

9.20. *Toutes les procédures de passation de marché analysées par la Cour avaient été lancées à la fin de 2010 ou au début de 2011. Au milieu de l'année 2011, l'OIL a revu son approche en matière de procédures d'appel d'offres afin de rationaliser tous les aspects des cahiers des charges, par exemple en réduisant le nombre de critères de sélection et d'attribution et en définissant ces derniers de manière plus précise. Il a été remédié à la plupart des faiblesses formelles mises en évidence par la Cour pour toutes les nouvelles procédures de passation lancées depuis lors (en ce qui concerne celles qui existaient encore au moment de l'audit de la Cour, des mesures ont à présent été prises pour les éliminer).*

RÉPONSE DE LA COMMISSION

9.21. *Lors de la procédure d'appel d'offres, l'OIL aurait dû demander au soumissionnaire concerné une justification plus récente de son expérience acquise dans le domaine concerné par le contrat. C'est uniquement en cas de non-communication de ces renseignements que le soumissionnaire aurait dû être éliminé.*

Cependant, il convient de noter que, depuis la signature du contrat, le 4 mars 2011 et jusqu'à la fin du mois de mai 2012, l'OIL n'a signé avec l'entreprise concernée qu'un seul ordre d'achat, d'une valeur de 1 116 euros.

⁽¹⁾ Voir le rapport du réviseur indépendant sur les états financiers mentionné au point 9.8.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Comité économique et social européen**Conclusion de contrats avec des agents temporaires et contractuels**

9.23. Un examen des procédures de renouvellement et de modification des contrats d'agents temporaires et contractuels a montré que les dispositions des règles internes et des lignes directrices applicables à la sélection et au classement de ces agents ne tenaient pas systématiquement compte de leur expérience professionnelle. En outre, l'une des lignes directrices appliquées était dépourvue de date d'entrée en vigueur. Ces incohérences augmentent le risque d'erreur dans le classement des agents temporaires au sens de l'article 2, point b), du RAA.

9.24. Un membre du personnel recruté en tant qu'agent temporaire en vertu des dispositions susmentionnées (parmi quatre cas examinés) a été classé un grade au-dessus du grade de base de sa carrière. Cet agent a été reclassé au grade de base six mois plus tard, lorsqu'il a été constaté que le nombre de postes destinés à la promotion des agents permanents était insuffisant. Cette situation dénote une faiblesse dans la planification de la répartition des emplois disponibles parmi les différentes catégories d'agents.

RÉPONSE DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
EUROPÉEN

9.23. *Les lignes directrices en vigueur relatives à l'engagement des agents temporaires (DRHF 001/08) ont été adoptées le 14 janvier 2008. Toutefois, depuis juillet 2010, le grade de tous les agents temporaires 2b est resté AD 5. Ce qui était initialement une situation due à un manque de grades disponibles à un niveau plus élevé, est toutefois devenu dans les faits une politique plus générale. Il est exact qu'aucune mise à jour des lignes directrices n'est intervenue pour refléter ce changement de politique. Le CESE adaptera les dispositions de sa réglementation/de ses lignes directrices actuelles relatives aux agents temporaires engagés suivant les dispositions de l'article 2, point b), du RAA, afin de garantir une application cohérente et transparente. La Cour sera informée de la date d'entrée en vigueur de la future décision, attendue à la fin de l'automne 2012.*

Le document non daté auquel il a été fait référence était un document de travail interne dont l'unique objectif était de fournir des orientations pratiques en matière de procédures d'engagement, tant concernant les agents contractuels que les agents temporaires. Ces éléments seront intégrés aux lignes directrices mises à jour comme mentionné plus haut.

RÉPONSE DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
EUROPÉEN

9.24. *Dans l'affaire à laquelle la Cour fait référence, il est exact que l'agent a été reclassé au grade de base de sa carrière à l'occasion d'une prolongation de contrat, six mois après l'entrée en vigueur du contrat initial, à cause de la non-disponibilité, à ce moment, d'un poste au grade qui était le sien.*

Le Comité fournit des efforts constants pour améliorer les prévisions relatives à l'utilisation des postes. Toutefois, les marges sont limitées pour les institutions plus petites, étant donné que l'effet provoqué par un très petit nombre de mouvements imprévus au sein du personnel peut avoir des répercussions significatives et, partant, être difficile à contrebalancer.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Service européen pour l'action extérieure (SEAE)**Paiement des indemnités et des prestations à caractère social aux agents**

9.25. Dans six des 17 cas examinés, les informations dont disposaient les services du SEAE sur la situation personnelle et familiale des agents n'étaient pas à jour. Dans trois de ces cas, cela a donné lieu à des paiements incorrects, car les montants déduits ne correspondaient pas à la dernière valeur à appliquer en ce qui concerne les prestations versées par les autorités nationales.

Conclusion de contrats avec des agents temporaires

9.26. L'analyse des traitements versés à trois agents temporaires, sur un échantillon de huit cas examinés, a montré que les contrats de travail avaient été signés par les deux parties trois à sept mois après l'entrée en service de ces agents. Cette pratique fait naître une situation d'incertitude juridique pour les deux parties.

Gestion d'un contrat pour la prestation de services de sécurité

9.27. La facture correspondant au paiement mensuel de 5 340 euros pour la prestation de services de sécurité destinés à la délégation au Venezuela portait, à tort, la mention «conforme aux faits», alors que les services n'avaient pas encore été fournis. Cette pratique est contraire aux dispositions de l'article 79 du règlement financier. De plus, le contrat de prestation de services de sécurité correspondant court depuis 24 ans sans modification. L'audit a également montré que la délégation n'avait obtenu une exemption de TVA que de manière informelle, alors que la législation relative à la récupération de la TVA est en vigueur au Venezuela depuis l'an 2000. Le montant de la TVA non recouvrée durant cette période n'a pas été calculé.

RÉPONSE DU SEAE

9.25. Le SEAE invitera régulièrement ses agents, à raison d'une fois par année, à mettre à jour leur dossier personnel et leur rappellera qu'ils sont tenus de déclarer ce type de prestations. Un message leur sera adressé en septembre.

Les systèmes informatiques doivent permettre une mise à jour régulière des montants perçus conformément à la législation/réglementation nationale ou régionale sur l'augmentation de ces prestations. Le SEAE croit savoir que le PMO a mis au point un outil informatique, qu'il a récemment testé avec les prestations versées par les autorités belges et qu'il étendra ultérieurement à d'autres catégories de bénéficiaires, y compris aux agents du SEAE. Le SEAE demandera au PMO à bénéficier de cette application informatique le plus vite possible.

RÉPONSE DU SEAE

9.26. Pendant la période de transition, au cours de laquelle un grand nombre de diplomates d'États membres ont été recrutés en tant qu'agents temporaires, il a pu arriver que certains contrats ne soient signés qu'après la prise de fonctions de ces agents. Il s'agit de cas exceptionnels. Toutes ces personnes ont été recrutées selon des procédures-types normales. Le SEAE prendra toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que de tels cas ne se reproduisent pas à l'avenir.

RÉPONSE DU SEAE

9.27. La délégation a reçu pour instruction de lancer un nouvel appel d'offres pour un contrat de prestation de services de sécurité et de recouvrer la TVA versée indûment depuis 2000.

De manière plus générale, il a été rappelé aux délégations, à maintes reprises et à tous les niveaux, qu'il importait de lancer régulièrement de nouveaux appels d'offres pour leurs contrats de prestation de services de sécurité.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Passation de marchés

9.28. Sur cinq procédures restreintes de passation de marchés examinées, trois concernant la prestation de services de sécurité présentaient des insuffisances. Celles-ci affectaient la définition et l'application des critères d'attribution ainsi que l'évaluation des offres, la rédaction des dossiers d'appel d'offres, la définition et l'application des critères de sélection, et la manière dont la commission d'ouverture des offres et le comité d'évaluation se sont acquittés de leurs fonctions respectives. Dans l'un de ces cas, le comité d'évaluation a décidé de rejeter sans autre examen une proposition comportant une offre anormalement basse, bien que le soumissionnaire ait confirmé que l'anomalie résultait d'une erreur d'écriture. S'agissant de deux autres procédures relatives à la prestation de services de gestion des installations (marché d'une valeur de 285 000 euros sur quatre ans) et à la location de bureaux (marché d'une valeur de 9 000 000 euros sur dix ans), les principaux documents concernant la réalisation de certaines étapes des procédures n'ont pu être fournis à la Cour.

Autres institutions et organes

9.29. L'audit n'a permis de mettre au jour aucune faiblesse significative en ce qui concerne les thèmes sélectionnés pour la Cour de justice, le Comité des régions, le Médiateur européen et le Contrôleur européen de la protection des données.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**Conclusions**

9.30. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les paiements relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2011 pour les dépenses administratives et autres des institutions et des organes sont, dans l'ensemble, exempts d'erreur significative (voir point 9.9).

9.31. Dans le cadre de ses travaux d'audit, la Cour a constaté que les systèmes de contrôle et de surveillance examinés pour le groupe de politiques Dépenses administratives et autres sont efficaces.

9.32. La Cour attire l'attention sur les erreurs et les faiblesses qui ne l'ont pas amenée à modifier sa conclusion. Elle a examiné un échantillon de procédures de passation de marchés (voir points 9.15, 9.16, 9.17, 9.18, 9.20, 9.21 et 9.28) et relevé plusieurs insuffisances portant sur l'application des critères de sélection et d'attribution, dont certaines ont influé sur les résultats de la procédure. D'autres faiblesses concernaient l'organisation de la concurrence transfrontalière, la gestion des adjudications et le respect des dispositions en matière de rédaction et d'archivage des dossiers d'appel d'offres. La Cour a également détecté des faiblesses lorsqu'elle a examiné un échantillon de calculs et de paiements d'indemnités à caractère social (voir points 9.12, 9.19 et 9.25) ainsi qu'un échantillon de contrats de travail conclus avec des agents non permanents (voir points 9.13, 9.23, 9.24 et 9.26).

RÉPONSE DU SEAE

9.28. Avant avril 2011, la préparation des dossiers d'appels d'offres incombait à l'ancienne unité RELEX K8 (désormais MDR-B1). Avec la création du SEAE et du service chargé de la passation des marchés (MDR-A2), la qualité des dossiers d'appels d'offres s'est améliorée.

Les services de gestion des installations dont il est question ont fait l'objet d'une procédure d'appel d'offres passée sans l'appui du service MDR-A2 à l'époque. En ce qui concerne la remarque relative au marché de location de bureaux d'une valeur de 9 000 000 euros, les principaux documents (rapport immobilier de la délégation et avis favorable du siège) ont été envoyés entre-temps à la Cour (juin 2012).

RÉPONSE DE LA COMMISSION

9.30-9.31. La Commission note que, depuis de nombreuses années consécutives, les opérations relatives aux dépenses administratives sont, dans leur ensemble, exemptes d'erreur significative et que les systèmes de contrôle et de surveillance sont efficaces.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Recommandations

9.33. L'*annexe 9.3* présente le résultat de l'examen, par la Cour, des progrès accomplis en matière de mise en œuvre des recommandations figurant dans le rapport annuel relatif à l'exercice 2009. Les points suivants méritent d'être soulignés:

- a) indemnités à caractère social: la Cour a recommandé au Parlement européen, à la Commission européenne et au Contrôleur européen de la protection des données (voir points 9.14, 9.19 et 9.26 du rapport annuel relatif à l'exercice 2009), d'une part, d'inviter leurs agents à produire, à intervalles réguliers, les documents attestant leur situation personnelle et, d'autre part, de mettre en place un système permettant d'assurer un suivi desdits documents en temps opportun;
- b) l'audit a permis de constater que les problèmes mis en évidence dans le rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2009 subsistaient en 2011, quoique dans une moindre mesure, au Parlement européen et au SEAE (ancienne direction générale des relations extérieures de la Commission européenne). Le risque que des paiements incorrects ou indus soient effectués en cas de changement dans la situation de l'agent subsiste donc. En ce qui concerne le Contrôleur européen de la protection des données, les mesures prises par suite de l'audit de la Cour ont été efficaces.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

9.33.

- a) *La Commission mettra en place un nouveau module dans le «front office» de SYSPER2/Droits. Les membres du personnel seront invités à déclarer l'activité professionnelle de leur conjoint. Les autres modules de SYSPER2/Droits en cours de mise en œuvre comprennent eux aussi des sections consacrées aux allocations de même nature.*

RÉPONSE DU SEAE

9.33. *Le SEAE invitera régulièrement ses agents, à raison d'une fois par année, à mettre à jour leur dossier personnel et leur rappellera qu'ils sont tenus de déclarer ce type de prestations. Un message leur sera adressé en septembre.*

Les systèmes informatiques doivent permettre une mise à jour régulière des montants perçus conformément à la législation/réglementation nationale ou régionale sur l'augmentation de ces prestations. Le SEAE croit savoir que le PMO a mis au point un outil informatique, qu'il a récemment testé avec les prestations versées par les autorités belges et qu'il étendra ultérieurement à d'autres catégories de bénéficiaires, y compris aux agents du SEAE. Le SEAE demandera au PMO à bénéficier de cette application informatique le plus vite possible.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSE DE LA COMMISSION

9.34. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2011, la Cour formule les recommandations ci-après.

— **Recommandation n° 1:** les institutions et organes concernés (voir points 9.12, 9.19 et 9.25) devraient prendre des mesures afin de garantir que leurs agents produisent, à intervalles réguliers, les documents attestant leur situation personnelle, et mettre en place un système permettant d'assurer un suivi desdits documents en temps opportun. Il faudrait améliorer les systèmes informatiques utilisés afin de garantir que les indemnités versées par les autorités nationales soient actualisées automatiquement.

— **Recommandation n° 2:** les institutions et organes concernés (voir points 9.13, 9.23, 9.24 et 9.26) devraient prendre des mesures pour assurer le respect des dispositions des règlements applicables lors de la conclusion, du renouvellement ou de la modification des contrats de travail d'agents non permanents.

9.34.

Une mise à jour automatique des montants des allocations de même nature versées par l'État belge est effectuée par la Commission dans son système SYSPER2/Droits (qui contient des informations sur la gestion des droits individuels) depuis avril 2012. Cette procédure automatique va fortement réduire les risques d'erreurs étant donné que la mise à jour ne sera plus effectuée manuellement. Il en ira prochainement de même pour les autres États membres.

En outre, un nouveau module sera mis en place dans le «front office» de SYSPER2/Droits. Les membres du personnel seront invités à déclarer l'activité professionnelle de leur conjoint. Les autres modules de SYSPER2/Droits en cours de mise en œuvre comprennent eux aussi des sections consacrées aux allocations de même nature.

RÉPONSE DU SEAE

Le SEAE invitera régulièrement ses agents, à raison d'une fois par année, à mettre à jour leur dossier personnel et leur rappellera qu'ils sont tenus de déclarer ce type de prestations. Un message leur sera adressé en septembre. Les systèmes informatiques doivent permettre une mise à jour régulière des montants perçus conformément à la législation/réglementation nationale ou régionale sur l'augmentation de ces prestations. Le SEAE croit savoir que le PMO a mis au point un outil informatique, qu'il a récemment testé avec les prestations versées par les autorités belges et qu'il étendra ultérieurement à d'autres catégories de bénéficiaires, y compris aux agents du SEAE. Le SEAE demandera au PMO à bénéficier de cette application informatique le plus vite possible.

RÉPONSE DU SEAE

Pendant la période de transition, au cours de laquelle un grand nombre de diplomates d'États membres ont été recrutés en tant qu'agents temporaires, il a pu arriver que certains contrats ne soient signés qu'après la prise de fonctions de ces agents. Il s'agit de cas exceptionnels.

Toutes ces personnes ont été recrutées selon des procédures-types normales. Le SEAE prendra toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que de tels cas ne se reproduisent pas à l'avenir.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- **Recommandation n° 3:** les institutions et organes concernés (voir points 9.15, 9.16, 9.17, 9.18, 9.20, 9.21 et 9.28) devraient faire en sorte que les ordonnateurs améliorent la conception, la coordination et l'application des procédures de passation de marchés, grâce à des contrôles appropriés et à de meilleures orientations.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

L'OIL a déjà revu son approche en matière de procédures d'appel d'offres afin de rationaliser tous les aspects des cahiers des charges.

RÉPONSE DU SEAE

La recommandation n° 3 est en train d'être mise en œuvre grâce à la création du service MDR-A2 et aux efforts déployés pour améliorer la qualité des procédures de passation de marchés. Par ailleurs, ce service a publié un guide des marchés publics et un modèle pour les contrats de prestation de services dans les délégations. D'autres modèles sont en cours de préparation.

ANNEXE 9.1

RÉSULTATS DES TESTS DES OPÉRATIONS POUR LE GROUPE DE POLITIQUES DÉPENSES ADMINISTRATIVES ET AUTRES

2011				2010	2009	2008
Dépenses liées au personnel	Dépenses liées aux immeubles	Autres dépenses	Total			

TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON

Nombre total d'opérations (dont):	43	4	9	56	58	57	57
Avances	0	0	3	3	4	2	0
Paielements finals	43	4	6	53	54	55	57

RÉSULTATS DES TESTS (1) (2)

Proportion (nombre) d'opérations testées considérées comme:

Exemptes d'erreur	91 %	(39)	100 %	(4)	100 %	(9)	93 %	(52)	93 %	93 %	91 %
Affectées par une ou plusieurs erreurs	9 %	(4)	0 %	(0)	0 %	(0)	7 %	(4)	7 %	7 %	9 %

ESTIMATION DE L'INCIDENCE DES ERREURS QUANTIFIABLES

Taux d'erreur le plus probable	0,1 %
Limite supérieure du taux d'erreur	0,3 %
Limite inférieure du taux d'erreur	0,0 %

(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 9.2

RÉSULTATS DE L'EXAMEN DES SYSTÈMES POUR LE GROUPE DE POLITIQUES DÉPENSES ADMINISTRATIVES ET AUTRES

Évaluation des systèmes examinés

Systèmes concernés	Évaluation globale
Tous les systèmes	Efficaces

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LE GROUPE DE POLITIQUES DÉPENSES ADMINISTRATIVES ET AUTRES

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés	Réponse de l'institution
	<p>Parlement</p> <p><i>Paiement des indemnités à caractère social aux agents</i></p> <p>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.</p>	<p>Comme cela a été indiqué à l'annexe 7.4 du rapport annuel 2010, le Parlement a mis en œuvre des mesures visant à atténuer les risques: lancement d'une campagne appelant à vérifier l'éligibilité à certaines indemnités; 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. L'audit réalisé par la Cour a montré cependant que le risque de paiements incorrects ou indus subsiste.</p>	<p><i>Dans le cadre des améliorations constantes apportées à l'environnement de contrôle en la matière, et afin d'augmenter sensiblement le taux de réponse des agents à l'exercice annuel de validation/mise à jour des données personnelles, une relance individualisée, via la voie hiérarchique, a dorénavant été instaurée. À cet effet, les directions Ressources ont reçu une liste des agents de leur direction générale n'ayant pas répondu à la campagne 2012. Cette mesure constitue une étape préalable avant la mise en place de mesures plus coercitives en cas de non-réponse.</i></p>
2009	<p>Commission — DG RELEX</p> <p><i>Paiement des indemnités et des prestations à caractère social aux agents</i></p> <p>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.</p>	<p>Comme cela a été indiqué à l'annexe 7.4 du rapport annuel 2010, 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, et de mettre en place des contrôles appropriés. L'audit réalisé par la Cour a montré cependant que le risque de paiements incorrects ou indus subsiste.</p>	<p>Commission</p> <p><i>Une mise à jour automatique des montants des allocations de même nature versées par l'État belge est effectuée par la Commission dans son système SYSPER2/Droits (qui contient des informations sur la gestion des droits individuels) depuis avril 2012. Cette procédure automatique va fortement réduire les risques d'erreurs étant donné que la mise à jour ne sera plus effectuée manuellement. Il en ira prochainement de même pour les autres États membres.</i></p> <p><i>En outre, un nouveau module sera mis en place dans le «front office» de SYSPER2/Droits. Les membres du personnel seront invités à déclarer l'activité professionnelle de leur conjoint. Les autres modules de SYSPER2/Droits en cours de mise en œuvre comprennent eux aussi des sections consacrées aux allocations de même nature.</i></p> <p>SEAE</p> <p><i>Le PMO, qui assure la gestion du personnel du SEAE au Siège, appliquera une mise à jour automatisée des allocations perçues par ailleurs. Cette mise à jour sera étendue au personnel du SEAE au Siège dès cet automne 2012. S'agissant de la population SEAE en délégations, le SEAE mettra à profit la mise en production d'une application de déclaration des 'allocations perçues par ailleurs' ('PPA') dans Sysper2 pour inviter son personnel se conformer à ses obligations qui découlent de l'article 67 du Statut.</i></p>

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés	Réponse de l'institution
2009	<p>Contrôleur européen de la protection des données</p> <p><i>Paiement des indemnités à caractère social aux agents</i></p> <p>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 (CEPD) devrait améliorer le système qui lui permet d'assurer un suivi de ces documents et de les contrôler en temps opportun.</p>	<p>Comme cela a été indiqué à l'annexe 7.4 du rapport annuel 2010, le CEPD a mis en place des outils permettant d'améliorer la gestion des indemnités (contacts formels au sein du bureau du CEPD et avec l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels, et fiche d'information annuelle). L'audit réalisé par la Cour a montré que ces mesures étaient efficaces.</p>	<p><i>Le CEPD prend bonne note des résultats de l'analyse de la Cour et a l'intention de continuer à améliorer son système pour un suivi et un contrôle adéquats.</i></p>

CHAPITRE 10

Le budget de l'UE: obtenir des résultats

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	10.1-10.2
Rapport d'évaluation des finances de l'Union fondé sur les résultats obtenus	10.3-10.4
Rapports des directions générales de la Commission sur les réalisations de l'année	10.5-10.18
Introduction	10.5-10.6
Quelques modifications bienvenues depuis l'année dernière	10.7
La pertinence reste un problème dans certains cas	10.8-10.12
La comparabilité pâtit d'un manque d'explications	10.13-10.16
Cohérence des objectifs, des indicateurs et des valeurs cibles	10.14-10.15
Explications pour la performance réalisée	10.16
La fiabilité des données est un défi lorsqu'elles proviennent de sources externes	10.17-10.18
Résultats des travaux de la Cour en matière d'audit de la performance	10.19-10.33
Introduction	10.19-10.21
Analyse des besoins: absence d'éléments probants solides	10.22-10.24
Conception: les réalisations visées manquent de clarté	10.25-10.30
Valeur ajoutée européenne: justification de l'intervention de l'UE	10.31-10.33
Conclusions et recommandations	10.34-10.39
Conclusions	10.34-10.38
Recommandations	10.39

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

10.1. Le présent chapitre est consacré à la performance. Une première et brève section traite du premier rapport d'évaluation de la Commission ⁽¹⁾. Le reste du chapitre comporte les observations de la Cour sur les autoévaluations de la performance de la Commission, telles qu'elles ressortent de la partie 1 des rapports annuels d'activité de ses directeurs généraux ⁽²⁾, et décrit quelques-uns des grands thèmes des rapports spéciaux que la Cour a consacrés à la performance en 2011 ⁽³⁾.

10.2. La performance est évaluée sur la base des principes de bonne gestion financière (économie, efficacité et efficacité) ⁽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).

RAPPORT D'ÉVALUATION DES FINANCES DE L'UNION FONDÉ SUR LES RÉSULTATS OBTENUS

10.3. En février 2012, la Commission a publié, à l'intention du Parlement européen et du Conseil, un rapport d'évaluation des finances de l'Union fondé sur les résultats obtenus (ci-après «le rapport d'évaluation») ⁽⁵⁾. Le traité prévoit que la Commission présente un tel rapport et que ce dernier fasse partie des éléments probants sur lesquels le Parlement se fonde chaque année pour donner décharge à la Commission sur l'exécution du budget ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ L'article 318 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) (JO C 83 du 30.3.2010) prévoit que la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation des finances de l'Union fondé sur les résultats obtenus.

⁽²⁾ L'article 60, paragraphe 7, du 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) dispose que les rapports annuels d'activité indiquent «les résultats [des] 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⁾ Article 27 du règlement financier.

⁽⁵⁾ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation des finances de l'Union fondé sur les résultats obtenus, COM(2012) 40 final.

⁽⁶⁾ Articles 318 et 319 du TFUE.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

10.4. En juin 2012, en réponse à une invitation du Parlement, la Cour a émis son avis n° 4/2012 sur le rapport d'évaluation (7). Elle y constate que le rapport d'évaluation est vague, qu'il manque de substance et qu'il apporte donc une valeur ajoutée limitée. La Cour estime par ailleurs que le Parlement, le Conseil et la Commission devraient saisir l'occasion offerte par ce rapport pour discuter et convenir de la manière dont son utilité pour l'autorité de décharge pourrait être accrue.

10.4. *Le rapport d'évaluation 2010 a fait l'objet de discussions avec l'autorité de décharge au début de 2012. Sur la base de ces discussions, la Commission a revu l'approche adoptée pour le premier rapport d'évaluation pour s'orienter vers un compte rendu plus détaillé sur les résultats des activités financées par le budget, en s'appuyant sur la documentation disponible en la matière. Cependant, la Commission poursuit le développement du rapport d'évaluation, en tant que contribution essentielle à la procédure de décharge, en tenant compte des réactions de l'autorité de décharge.*

RAPPORTS DES DIRECTIONS GÉNÉRALES DE LA COMMISSION SUR LES RÉALISATIONS DE L'ANNÉE

Introduction

10.5. Les directeurs généraux de la Commission fixent, dans leurs plans de gestion annuels respectifs, des objectifs en matière de performance pour leur direction générale (DG) et rendent ensuite compte de leurs réalisations dans les rapports annuels d'activité. La Cour a évalué les rapports de trois directions générales, en l'occurrence celles en charge de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI), de la politique régionale (DG REGIO) et du développement et de la coopération – EuropeAid (EuropeAid) (8). Ensemble, ces trois directions générales représentent quelque trois quarts des paiements effectués à partir du budget de l'UE en 2011 (9).

10.6. La Cour a examiné les modifications apportées aux dispositions internes de la Commission en matière d'établissement de rapports depuis l'exercice antérieur et, pour les trois directions générales susmentionnées, a vérifié si les objectifs et les indicateurs de performance présentés étaient:

- a) pertinents — il s'agissait de déterminer si les indicateurs étaient cohérents par rapport aux objectifs politiques et au mode de gestion et s'ils étaient associés à des valeurs cibles quantifiées;

(7) Avis n° 4/2012 concernant le rapport de la Commission sur l'évaluation des finances de l'Union fondé sur les résultats obtenus, établi conformément à l'article 318 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO C 179 du 20.6.2012).

(8) Les rapports annuels d'activité de la DG AGRI et de la DG REGIO avaient également été examinés dans le cadre du rapport annuel 2010 de la Cour. EuropeAid est née en janvier 2011 de la fusion entre la direction générale en charge du développement et des relations avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (DG DEV) et l'Office de coopération EuropeAid (DG AIDCO).

(9) DG AGRI: 56,2 milliards d'euros; DG REGIO: 32,9 milliards d'euros; EuropeAid: 4,1 milliards d'euros.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) **comparables** — il s'agissait d'établir 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;
- c) **fiables** — il s'agissait de déterminer si le lecteur pouvait avoir une assurance raisonnable de l'exactitude des informations fournies ⁽¹⁰⁾.

Quelques modifications bienvenues depuis l'année dernière

10.7. En novembre 2011, la Commission a adressé des lignes directrices révisées à ses directeurs généraux en vue de la préparation des rapports annuels d'activité 2011. Cette révision tenait compte, entre autres, des observations formulées par la Cour dans son rapport annuel 2010 ⁽¹¹⁾. Ainsi, les instructions relatives aux informations sur les réalisations politiques dans la première partie du rapport annuel d'activité ont été clarifiées, les directeurs généraux étant invités à se concentrer davantage sur les progrès par rapport aux objectifs sur le plan des résultats et de l'impact et à fournir une description des réalisations acquises.

La pertinence reste un problème dans certains cas

10.8. Au niveau stratégique, il est demandé aux directions générales de définir un nombre limité d'«objectifs généraux», ainsi qu'une série d'«indicateurs d'impact» permettant de suivre les progrès enregistrés par rapport à ces objectifs. Ensemble, les objectifs généraux et les indicateurs d'impact sont des outils dont les responsables de la Commission – et, partant, les lecteurs du rapport annuel d'activité, parmi lesquels l'autorité de décharge – se servent pour évaluer la mesure dans laquelle la direction générale concernée réalise ses objectifs de haut niveau. La Cour a relevé plusieurs problèmes concernant les objectifs et les indicateurs, ce qui limite leur utilité, comme les points suivants en font état.

⁽¹⁰⁾ La Cour n'a procédé qu'à un examen limité de cet aspect (voir point 10.17).

⁽¹¹⁾ Le calendrier de publication du rapport annuel de la Cour est tel qu'il reste peu de temps à la Commission pour tenir compte des observations qui y figurent dans ses propres rapports annuels d'activité.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

10.9. Dans certains cas, la Cour a observé des insuffisances dans la cohérence interne des objectifs et des indicateurs (voir exemple 10.1).

Exemple 10.1**DG AGRI: l'indicateur d'impact ne couvre pas totalement l'objectif**

L'un des objectifs généraux définis dans le rapport annuel d'activité consiste à:

- promouvoir un secteur agricole viable et compétitif,
- qui soit en phase avec les avancées majeures enregistrées dans les domaines de l'environnement et de la production,
- tout en assurant à la communauté agricole un niveau de vie équitable.

Le niveau de revenu des agriculteurs est le seul indicateur d'impact pour cet objectif. Il ne concerne que le troisième aspect de l'objectif en question, ce qui signifie qu'aucun indicateur n'a été défini pour les deux premiers volets de l'objectif.

EuropeAid: indicateur d'impact formulé comme un objectif

L'indicateur d'impact «Approche coordonnée de l'UE» correspondant à l'objectif général 4 «Promouvoir un cadre de développement international fondé sur une coopération multilatérale et une gouvernance mondiale renforcées» et ayant pour cible «Les nouveaux contrats d'aide sont conclus en conformité avec les principes du document COM 638» est formulé comme un objectif plutôt que comme un indicateur.

10.10. Bon nombre des objectifs de haut niveau et des indicateurs fixés au sein des trois directions générales auditées ne cadrent guère avec l'évaluation annuelle qu'implique le processus d'établissement du rapport annuel d'activité. Cela est dû au fait que certaines politiques sont conçues pour avoir un impact à plus long terme, ce qui entraîne un décalage important entre l'investissement et l'avantage qui en est tiré. La plupart des indicateurs et des valeurs cibles portaient sur l'ensemble de la période 2007-2013, sans échéances ni indicateurs intermédiaires.

10.9.

Exemple 10.1

Les exigences de base du standard de contrôle interne n° 5 prévoient que, dans les plans de gestion, il existe au moins un indicateur par objectif, tant au niveau du domaine politique qu'à celui de l'activité, pour pouvoir suivre les réalisations et en rendre compte. Cette exigence figure dans les instructions permanentes du secrétariat général, et la DG AGRI s'y conforme.

La Commission a fourni des efforts considérables pour définir les objectifs et les indicateurs de manière cohérente et exhaustive. Dans certains domaines politiques, cette tâche est très ardue, et il convient de prendre en considération que les indicateurs dans le RAA ne doivent pas être interprétés isolément.

La Commission estime que l'indicateur «évolution du revenu des agriculteurs» couvre totalement l'objectif général n° 1, car il porte non seulement sur la garantie d'un niveau de vie équitable pour la communauté agricole, mais aussi sur la viabilité des exploitations et des zones rurales. Par ailleurs, en ce qui concerne les recettes issues du paiement unique, les agriculteurs sont tenus de maintenir les terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales, de sorte que l'objectif général n° 1 est également rempli en ce qui concerne le respect de «normes strictes en matière d'environnement et de production».

La Commission va étudier d'autres possibilités de définir des indicateurs sur la base d'objectifs «SMART».

10.10. La Commission confirme qu'il est inhérent à la nature des programmes pluriannuels d'investir dans le long terme, l'évaluation de leur incidence n'étant possible que sur une durée prolongée. Pour la période 2014-2020, la Commission a proposé des échéances pour les indicateurs de réalisation qui sont plus directement liés à la politique.

OBSERVATIONS DE LA COUR

10.11. Les indicateurs d'impact devraient être accompagnés de valeurs cibles quantifiées. Or:

- a) des 29 indicateurs d'impact figurant dans les trois rapports annuels d'activité examinés, 11 ne comportaient pas de valeurs cibles quantifiées (ni de délais) ⁽¹²⁾;
- b) s'agissant de la DG REGIO, toutes les valeurs cibles (sauf une) sont assorties d'un délai, qui se situe généralement à moyen terme. Par conséquent, le rapport annuel d'activité 2011 de cette direction générale rend souvent compte en faisant référence à des résultats atteints relevant de la période de programmation antérieure (2000-2006).

10.12. Dans son rapport annuel 2010, la Cour avait indiqué que les directions générales n'avaient pas fixé d'objectifs pour les activités opérationnelles relatives à l'économie (coût des intrants) ou à l'efficacité (rapport entre intrants, réalisations et résultats) ni rendu compte à cet égard. L'année dernière, elle a également fait remarquer, dans une observation distincte, que la description des réalisations politiques dans la partie 1 des rapports annuels d'activité apportait des informations limitées sur les résultats et sur les impacts et que ces documents avaient tendance à être centrés sur les intrants et les réalisations plutôt que sur les effets des mesures. L'examen par la Cour des plans de gestion et des rapports annuels d'activité dans le cadre du présent rapport annuel n'a pas révélé de progrès significatif à ce niveau.

La comparabilité pâtit d'un manque d'explications

10.13. Outre qu'elles ont obligation d'établir un rapport sur les objectifs/valeurs cibles fixés, les bonnes pratiques exigent par définition que l'information relative à la performance soit cohérente d'une période à l'autre ou explique les modifications apportées, de sorte que ses utilisateurs puissent effectuer des comparaisons et évaluer les tendances.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

10.11. Fixer des objectifs quantifiés n'est pas toujours possible, adéquat ou même approprié, notamment parce que les indicateurs d'impact font entrer en jeu un certain nombre de facteurs externes. En pareils cas, la tendance observée constitue un critère de référence suffisant pour mesurer le degré de réalisation.

- a) La Commission s'efforce, dans la mesure du possible, de fixer des objectifs quantifiés. Cependant, dans certains domaines, liés par exemple aux droits de l'homme dans les pays tiers, il se peut que l'utilité et la pertinence des objectifs quantifiés ne soient pas toujours avérées.
- b) La section 1.2 du RAA s'appuie sur des indicateurs d'impact fondés sur des modèles macroéconomiques et des données statistiques pour établir le lien avec les objectifs globaux de la politique, dont la base a été définie dans la plupart des cas en 2006. L'évolution des indicateurs d'impact reflète l'apport de nombreux facteurs, dont fait partie, parmi d'autres, la politique de cohésion.

10.12. Les services de la Commission ont respecté les obligations découlant du règlement financier et des instructions sur l'élaboration des rapports annuels d'activités (RAA).

La Commission a renforcé les instructions permanentes applicables aux RAA de 2011 en termes d'économie, d'efficacité et d'efficacités, et a demandé aux directions générales d'ajouter dans la partie 3, sur une base volontaire, des indicateurs sur la bonne gestion financière.

La Commission est convaincue que les RAA dans leur ensemble procurent suffisamment d'informations sur les résultats/effets.

10.13. La Commission est d'avis que l'information relative à la performance doit être axée, lorsque c'est nécessaire, sur un processus d'amélioration continue et non sur la cohérence. Elle convient que les modifications en la matière doivent être expliquées, tout en estimant que les informations communiquées à cet égard sont suffisantes.

⁽¹²⁾ Cinq indicateurs pour la DG AGRI, cinq pour EuropeAid et un pour la DG REGIO.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Cohérence des objectifs, des indicateurs et des valeurs cibles

10.14. Les rapports annuels des directions générales devraient rendre compte des activités en faisant référence à des objectifs, des indicateurs et des valeurs cibles établis dans le plan de gestion. Ce fut généralement le cas pour la DG AGRI, qui a reclassé certains indicateurs d'impact comme la Cour l'avait suggéré lors de ses travaux sur les rapports annuels d'activité 2010. Cela étant, cette direction générale n'a pas expliqué quant au fond deux autres modifications apportées, que ce soit dans le rapport annuel d'activité ou dans le plan de gestion. Et comme les États membres étaient en mesure de modifier les valeurs cibles quantifiées à leur discrétion, trois des quatre valeurs cibles quantifiées ont changé entre le plan de gestion 2011 et le rapport annuel d'activité 2011, après que les États membres ont actualisé leurs plans de développement rural (voir exemple 10.2).

Exemple 10.2		
Cible	Plan de gestion 2011	Rapport annuel d'activité 2011
Augmentation de la production d'énergie renouvelable	20 500 ktep ⁽¹³⁾	12 300 ktep
Création d'emplois	346 000	344 000
Superficie agricole utilisée à haute valeur naturelle	3 400 000 ha	3 620 000 ha

10.15. Outre ses objectifs généraux, la DG REGIO établit également des «priorités pluriannuelles». Par rapport au plan de gestion 2011, le plan 2012 fait passer le nombre de priorités pluriannuelles de quatre à cinq et modifie la description de certaines autres priorités. De plus, ce même plan relève de 28 à 39 le nombre de «priorités opérationnelles spécifiques», sans fournir toutefois d'explications pour quelque modification que ce soit.

10.14. La Commission estime que les indicateurs et les valeurs cibles sont stables au fil des ans. Comme il est indiqué dans cette constatation, tout changement dans les indicateurs et les valeurs cibles est exceptionnel, et la Commission a suivi les recommandations de la Cour en réévaluant deux indicateurs d'impact pour en faire des indicateurs de résultats. Ces éléments sont très clairement signalés dans la mise à jour du plan de gestion 2011.

En effet, les États membres ont la possibilité d'adapter leurs valeurs cibles pour améliorer leur plan de développement rural (voir la réponse à l'exemple 10.2).

Exemple 10.2
Les États membres ont la possibilité d'adapter leurs valeurs cibles, et les évaluations à mi-parcours ont été une bonne occasion d'affiner les données et la méthode et, si nécessaire, d'adapter ces valeurs cibles.
S'agissant de la valeur cible «augmentation de la production d'énergie renouvelable», la forte réduction dont elle fait l'objet est imputable à une erreur dans un plan de développement rural, qui a été corrigée. À la lumière des évaluations à mi-parcours, il a été possible d'effectuer des contrôles de qualité supplémentaires et ainsi de détecter cette erreur et d'y remédier.

10.15. La DG REGIO définit l'intitulé et le nombre des priorités pluriannuelles après avoir déterminé comment elle peut remplir sa mission de la manière la plus efficace possible et la plus judicieuse sur le plan juridique, de même que le nombre de priorités opérationnelles spécifiques dans l'année.

Les changements relevés par la Cour reflètent les défis qu'affronte actuellement l'Union européenne, avec la crise économique et financière et les ajustements qui en découlent pour la définition des priorités de la politique régionale et de la DG REGIO.

⁽¹³⁾ Une kilotonne d'équivalent pétrole (ktep) correspond à la quantité d'énergie libérée par la combustion d'une kilotonne de pétrole brut.

Explications pour la performance réalisée

10.16. Le but d'un rapport sur la performance est d'informer les parties prenantes. Cependant, même lorsqu'il aurait été possible de fournir une explication valable sur la raison pour laquelle la performance réalisée ne correspond pas à l'objectif ou à la valeur cible visée, les rapports annuels d'activité n'en comportaient pas. C'était le cas de la DG AGRI, même quand la performance réalisée était très loin de la valeur cible: pour quatre indicateurs, la performance ne correspondait pas à la moitié de la valeur cible. S'agissant de la DG REGIO, le rapport annuel d'activité procède à une analyse détaillée, point par point, de la performance par rapport aux priorités pluriannuelles (point 10.15), mais il n'y a pas d'équivalent pour les objectifs généraux et les indicateurs d'impact.

La fiabilité des données est un défi lorsqu'elles proviennent de sources externes

10.17. L'examen de la fiabilité de l'ensemble des données figurant dans les rapports annuels d'activité sortait du cadre de l'audit de la Cour. Sur la base de l'évaluation limitée qu'elle a effectuée, la Cour a estimé que les données relatives à EuropeAid étaient globalement fiables, vu que dans la plupart des cas, les indicateurs sont reconnus au niveau international et peuvent faire l'objet d'une vérification indépendante. Il n'empêche qu'elle a relevé un certain nombre de problèmes dans les rapports annuels d'activité de la DG AGRI et de la DG REGIO, deux directions générales très tributaires des données fournies par les États membres (voir exemple 10.3).

Exemple 10.3**DG AGRI: l'information relative à la performance réalisée se fonde sur des données incomplètes**

Il y a 88 plans de développement rural en place dans toute l'Union européenne. Or la performance renseignée pour l'ensemble de l'UE pour trois indicateurs s'appuyait respectivement sur six, neuf et 32 de ces 88 plans. Dans le cas d'un autre indicateur, elle se fondait sur des données fournies par huit des 27 États membres seulement.

10.16. La Commission estime avoir fourni suffisamment d'explications. Les indicateurs présentés dans le RAA ne doivent pas être interprétés isolément. C'est le système d'indicateurs inhérent au plan de gestion dans son ensemble qui permet de tirer des conclusions sur l'incidence et le résultat de la politique, car celles-ci sont fondées sur une modélisation et des statistiques macroéconomiques se rapportant aux objectifs globaux de l'évolution des politiques.

10.17.

Exemple 10.3**DG AGRI: l'information relative à la performance réalisée se fonde sur des données incomplètes**

L'agrégation, au niveau de l'UE, de l'effet net produit par les plans de développement rural sur les indicateurs d'impact a été opérée au moyen des données chiffrées disponibles fournies par les États membres. La plupart des évaluations à mi-parcours n'ont pas quantifié les incidences, étant donné qu'elles ont été effectuées trop en amont dans la période de programmation pour pouvoir mesurer les effets et incidences. Les incidences portent sur les processus de longue durée.

OBSERVATIONS DE LA COUR

DG REGIO: incohérences dans le rapport annuel d'activité

Le nombre d'emplois créés varie, étant tantôt de 200 000 dans 25 États membres (page 34), tantôt de 165 000 dans 21 États membres (annexe 6, page 169), la note 126 de bas de page faisant mention quant à elle de 19 États membres.

La population supplémentaire ayant accès aux réseaux à haut débit varie elle aussi selon le cas (900 000 personnes à la page 34 pour 806 826 à l'annexe 6, page 172).

La même remarque s'applique aux nouvelles routes: 920 km dans 12 États membres (page 34) et 805 kilomètres dans 10 États membres (annexe 6, page 171).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

DG REGIO: incohérences dans le rapport annuel d'activités

La Commission fait valoir qu'il existe deux approches pour présenter des informations relatives aux valeurs cibles et aux derniers résultats connus. Toutes les incohérences internes sont dûment expliquées dans le texte.

— Dans la partie principale du RAA, les informations portent sur le niveau global de réalisation de la politique de cohésion et sont accompagnées des chiffres des États membres ayant transmis des données, qu'ils aient ou non des valeurs cibles (celles-ci étant facultatives).

— À l'annexe 6 figure une comparaison directe entre les valeurs cibles et les réalisations. Les chiffres sont indiqués uniquement pour les États membres qui traitent des deux volets (c'est-à-dire que ceux d'entre eux qui communiquent des données sur les réalisations mais pas sur les valeurs cibles sont exclus). Cette approche, qui a été suivie de manière cohérente au fil des ans, vise à permettre une évaluation des progrès réalisés au regard des objectifs.

10.18. La capacité de la DG AGRI et de la DG REGIO à garantir la qualité des données fournies par les États membres est limitée. La DG REGIO a recommandé que les États membres se concentrent sur les indicateurs clés et a diffusé des orientations pour la saisie des données. Elle a également lancé une procédure de vérification annuelle, qui a permis de déceler certaines erreurs dans les données soumises. L'introduction d'une «réserve de performance» pour les fonds relevant du cadre stratégique commun (CSC) ⁽¹⁴⁾ pour la prochaine période de programmation pourrait être un moyen d'encourager les États membres à fournir des données pertinentes, comparables et fiables en matière de performance. Il n'empêche que l'actualité des données visées restera un défi. À titre d'exemple, dans l'état actuel des choses, les États membres sont censés fournir leurs données à la DG REGIO pour le mois de juin de l'année suivante, de sorte que les informations figurant dans le rapport annuel d'activité 2011, publié en 2012, ont trait à 2010.

10.18. Le contrôle qu'effectue la Commission sur la qualité des données fournies par les États membres pour la période de programmation actuelle sera poursuivi et renforcé.

Une proposition législative de la Commission pour la période à venir prévoit, à titre d'incitation pour les États membres, que 5 % des fonds devraient rester non alloués au début de la nouvelle période de programmation pour permettre le versement de fonds supplémentaires aux États membres dont les programmes ont atteint les étapes prévues [voir COM(2011) 615 final].

Pour la Commission, l'actualité des données ne constitue pas un défi. La DG REGIO utilise toujours les données les plus récentes disponibles, tout en reconnaissant que — en vertu des modalités de compte rendu fixées dans la réglementation actuelle et la réglementation future proposée — les données pour l'année précédente ne seront pas disponibles avant le mois d'avril de l'année suivante.

⁽¹⁴⁾ Il s'agit des fonds suivants: le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion (FC), le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

OBSERVATIONS DE LA COUR

**RÉSULTATS DES TRAVAUX DE LA COUR EN
MATIÈRE D'AUDIT DE LA PERFORMANCE****Introduction**

10.19. Les rapports spéciaux de la Cour visent à déterminer si le budget de l'Union européenne a été géré dans le respect des principes de bonne gestion financière (voir point 10.2). Lorsqu'elle sélectionne les thèmes de ses rapports spéciaux – il s'agit de domaines budgétaires ou de thèmes de gestion spécifiques –, la Cour recherche une incidence maximale et se fonde sur toute une série de critères, comme le niveau de recettes ou de dépenses concerné (importance relative), les risques pour la bonne gestion financière, ainsi que le degré d'intérêt des parties prenantes.

10.20. En 2011, la Cour a adopté⁽¹⁵⁾ les 16 rapports spéciaux énumérés dans l'encadré 10.1.

Encadré 10.1**Rapports spéciaux adoptés par la Cour des comptes en 2011⁽¹⁶⁾**

- N° 1/2011: «La déconcentration de la gestion de l'aide extérieure par la Commission, de ses services centraux vers ses délégations, s'est-elle traduite par une amélioration des interventions?»
- N° 2/2011: «Suivi du rapport spécial n° 1/2005 relatif à la gestion de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)»
- N° 3/2011: «L'efficience et l'efficacité des contributions de l'UE acheminées par des organisations des Nations unies dans des pays affectés par des conflits»
- N° 4/2011: «Audit du mécanisme de garantie pour les PME»
- N° 5/2011: «Régime de paiement unique (RPU): questions à examiner en vue d'améliorer la bonne gestion financière»
- N° 6/2011: «Quelle efficacité pour les projets touristiques cofinancés par le FEDER?»
- N° 7/2011: «L'aide agroenvironnementale est-elle conçue et gérée de manière satisfaisante?»
- N° 8/2011: «Recouvrement des paiements indus effectués dans le cadre de la politique agricole commune»
- N° 9/2011: «Les projets d'administration en ligne soutenus par le FEDER ont-ils été efficaces?»

⁽¹⁵⁾ «Adopté» signifie «approuvé pour publication». La publication proprement dite, qui requiert diverses opérations (mise en page, traduction, etc.), intervient en général deux mois plus tard.

⁽¹⁶⁾ 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° 10/2011: «Les programmes “Lait aux écoliers” et “Fruits à l'école” sont-ils efficaces?»
- N° 11/2011: «La conception et la gestion du système des indications géographiques garantissent-elles son efficacité?»
- N° 12/2011: «Les mesures prises par l'UE ont-elles contribué à l'adaptation de la capacité des flottes de pêche aux possibilités de pêche existantes?»
- N° 13/2011: «Le contrôle relatif au régime douanier 42 permet-il d'éviter et de détecter l'évasion en matière de TVA?»
- N° 14/2011: «L'aide de l'UE a-t-elle permis de renforcer la capacité de la Croatie à gérer les financements postérieurs à l'adhésion?»
- N° 15/2011: «Les procédures de la Commission permettent-elles de garantir une gestion efficace du contrôle des aides d'État?»
- N° 16/2011: «Aide financière de l'UE en faveur du déclassement de centrales nucléaires en Bulgarie, en Lituanie et en Slovaquie: réalisations et défis à relever»

10.21. Dans son rapport annuel 2010, la Cour a montré à quel point les constatations formulées dans ses rapports spéciaux de 2010 couvraient l'intégralité d'un cycle de gestion typique, de la planification stratégique et de la définition des besoins à l'information sur la performance réalisée. En 2011, les sujets traités dans les rapports spéciaux de la Cour ont également été variés. Toutefois, comme l'Union se prépare à entrer dans la nouvelle période de programmation 2014-2020, la Cour examine ici les leçons qui peuvent être tirées de ses rapports spéciaux de 2011 pour la préparation des nouveaux programmes et projets et s'intéresse plus particulièrement à trois thèmes: l'analyse des besoins, la conception et la notion de valeur ajoutée européenne. Ces trois thèmes se retrouvent également, à des degrés divers, dans les récents avis émis par la Cour sur les propositions de règlements relatifs au cadre stratégique commun et à la politique agricole commune ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ Avis n° 7/2011 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 (JO C 47 du 17.2.2012) et avis n° 1/2012 sur certaines propositions de règlements relatifs à la politique agricole commune pour la période 2014-2020 (<http://eca.europa.eu>).

Analyse des besoins: absence d'éléments probants solides

10.22. Dans son rapport annuel 2010, la Cour indiquait que la production de résultats de qualité exigeait une définition claire des besoins auxquels les programmes sont censés répondre⁽¹⁸⁾. S'agissant de l'assistance fournie à la Croatie pour lui permettre d'être en mesure de gérer les financements de l'UE postérieurs à son adhésion, la Commission a généralement veillé à ce que les principaux besoins soient recensés⁽¹⁹⁾.

10.23. En 2011, la Cour a continué à relever et à relater des cas où de bonnes analyses des besoins faisaient défaut. Ainsi, les premières stratégies en matière d'administration en ligne, dont les projets peuvent être soutenus par le Fonds européen de développement régional (FEDER), ont été avant tout élaborées pour répondre à des déclarations politiques plutôt qu'à la suite d'évaluations rigoureuses des besoins, avec pour conséquence que les projets négligeaient les aspects les plus importants⁽²⁰⁾. Par ailleurs, dans deux des trois programmes de déclassement de centrales nucléaires audités par la Cour, aucune évaluation des besoins n'a été effectuée dans le cadre de l'objectif de réduction de l'incidence de la fermeture anticipée des centrales nucléaires⁽²¹⁾.

10.24. L'une des conséquences d'une analyse inappropriée des besoins est la difficulté qu'il y a à déterminer les projets en lice susceptibles de garantir une utilisation optimale des ressources. C'est ce qui est apparu lors de l'audit susmentionné des projets d'administration en ligne⁽²²⁾, ainsi que lors de l'audit de l'aide agroenvironnementale de l'UE. Dans ce dernier cas, la Cour a constaté qu'une affectation ciblée des fonds aux zones qui en avaient le plus besoin était essentielle pour renforcer les effets sur l'environnement de l'aide agroenvironnementale, mais que les États membres n'avaient pas pris en considération ce ciblage sur la base d'une analyse des coûts-avantages escomptés⁽²³⁾.

10.22. *Convenant qu'une bonne analyse des besoins constitue un aspect important du cycle des programmes, la Commission est en train d'étudier soigneusement les cas pour lesquels la Cour a constaté des insuffisances dans l'analyse des besoins.*

10.23. *Le coût de la migration vers l'administration en ligne est très élevé. Des priorités sont indispensables, et il est raisonnable qu'elles soient tirées de déclarations politiques qui ont servi d'outils de sensibilisation et qui ont été la base des premières stratégies dans ce domaine. Cependant, la définition des priorités s'est nettement améliorée depuis et, aujourd'hui, tous les États membres ont mis en œuvre des stratégies d'administration en ligne plus développées.*

Les traités d'adhésion ou la réglementation qui en découle ont mis en évidence la nécessité de mesures d'atténuation. Le régime de soutien de l'UE est conçu de manière à garantir que les mesures proposées par les États membres sont conformes à leurs stratégies énergétiques nationales et fondées sur celles-ci, qui tiennent inévitablement compte de l'incidence de la fermeture des centrales nucléaires.

10.24. *La Commission convient qu'une analyse des besoins peut aider à cerner les projets prioritaires. Cependant, pour ce qui est de l'aide agroenvironnementale, certains États membres ont déterminé le degré souhaitable de ciblage en s'appuyant sur une analyse des coûts et avantages escomptés. La Roumanie, par exemple, cible les paiements agroenvironnementaux à haute valeur naturelle sur une base géographique, en déterminant les zones éligibles à l'aide de données de macroniveau. S'agissant des projets d'administration en ligne, à la suite des initiatives politiques de l'UE, tous les États membres ont aujourd'hui mis en œuvre des stratégies d'administration en ligne plus développées, sur la base du plan d'action 2011-2015 pour l'administration en ligne.*

⁽¹⁸⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 2010, point 8.36.

⁽¹⁹⁾ Rapport spécial n° 14/2011 «L'aide de l'UE a-t-elle permis de renforcer la capacité de la Croatie à gérer les financements postérieurs à l'adhésion?», point 17 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁰⁾ Rapport spécial n° 9/2011 «Les projets d'administration en ligne soutenus par le FEDER ont-ils été efficaces?», point 56, lettre a) (<http://eca.europa.eu>).

⁽²¹⁾ Rapport spécial n° 16/2011 «Aide financière de l'UE en faveur du déclassement de centrales nucléaires en Bulgarie, en Lituanie et en Slovaquie: réalisations et défis à relever», point 26 et illustration 7 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²²⁾ Rapport spécial n° 9/2011 «Les projets d'administration en ligne soutenus par le FEDER ont-ils été efficaces?», point 56, lettre b).

⁽²³⁾ Rapport spécial n° 7/2011 «L'aide agroenvironnementale est-elle conçue et gérée de manière satisfaisante?», points 72 et 78 (<http://eca.europa.eu>).

Conception: les réalisations visées manquent de clarté

10.25. La définition des besoins n'est que le point de départ du processus. Une bonne conception, tant des programmes que des différents projets à réaliser dans le cadre de ceux-ci, est essentielle pour une bonne gestion financière, afin que les fonds produisent un effet maximal au moindre coût. La conception des programmes et des projets y afférents devrait établir un lien entre les activités financées par le budget et les réalisations, résultats et impacts escomptés des dépenses correspondantes.

10.26. Dans un cas précis, la Commission a tenu compte des problèmes conceptuels d'un programme pour améliorer, du moins en partie, la conception d'un programme similaire. De ce fait, les mesures destinées à encourager la consommation de fruits à l'école ne rencontrent pas, auprès de la population cible, les problèmes d'effet d'aubaine et de manque d'attractivité⁽²⁴⁾ que connaît le programme similaire «Lait aux écoliers»⁽²⁵⁾. La Cour a toutefois continué à déceler un certain nombre de faiblesses dans la conception des flux de financement qu'elle a audités en 2011, comme le montrent les points suivants.

10.27. La Commission achemine de l'aide destinée à des pays affectés par des conflits par l'intermédiaire d'organisations des Nations unies. Or la quasi-totalité des accords de contribution (18 sur 19) audités par la Cour présentaient une, voire plusieurs faiblesses d'ordre conceptuel, comme l'absence de critères de base, des objectifs non spécifiques et des indicateurs manquants. Cela s'est traduit par un certain manque de précision quant à ce qui devait être réalisé et quant aux méthodes d'évaluation à appliquer⁽²⁶⁾.

10.26. *La Commission est d'avis que la dernière révision du programme «Lait aux écoliers» a pris en compte, dans une large mesure, les observations de la Cour en vue d'améliorer l'efficacité globale du système.*

10.27. *Reconnaissant l'importance de la conception des projets, la Commission estime cependant que seuls deux des dix-huit cas cités présentaient des lacunes susceptibles d'influer directement sur les résultats du projet.*

Elle a mis en place de nouvelles formations et orientations, en 2011, afin d'améliorer la conception des projets, mesures qui, selon elle, répondent en grande partie aux préoccupations de la Cour.

Par ailleurs, dans son rapport spécial, la Cour a reconnu que, même dans des circonstances extrêmement difficiles, les projets mis en œuvre en collaboration avec les Nations unies dans des pays affectés par des conflits obtenaient de bons résultats et offraient une durabilité raisonnable.

⁽²⁴⁾ L'effet d'aubaine se produit lorsqu'une mesure vise à soutenir des bénéficiaires qui auraient effectué le même choix en l'absence d'aide.

⁽²⁵⁾ Rapport spécial n° 10/2011 «Les programmes «Lait aux écoliers» et «Fruits à l'école» sont-ils efficaces?», point 53 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁶⁾ Rapport spécial n° 3/2011 «L'efficacité et l'efficacités des contributions de l'UE acheminées par des organisations des Nations unies dans des pays affectés par des conflits», points 23, 24 et 48 (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVATIONS DE LA COUR

10.28. Le régime de paiement unique de la politique agricole commune (PAC) a été conçu pour encourager les agriculteurs à répondre à la demande du marché et pour promouvoir des pratiques agricoles plus écologiques. Cela étant, il y a une contradiction dans la conception de ce régime: alors qu'il est censé soutenir le revenu individuel, la manière dont l'aide financière est distribuée tient, dans la pratique, peu compte de la situation particulière du bénéficiaire, de sorte que la répartition des subventions aux agriculteurs reste essentiellement fondée sur la superficie de terre cultivée et qu'une part élevée de l'aide du RPU continue à prendre la direction des grandes exploitations, comme c'était déjà le cas avec le système antérieur ⁽²⁷⁾.

10.29. Le système des indications géographiques (SIG) vise à protéger les dénominations qui désignent les produits agricoles dont la qualité, l'image et d'autres caractéristiques sont essentiellement attribuables à leur origine géographique («prosciutto di Parma» ou «Bayerisches Bier», par exemple). Le succès du SIG dépend notamment de l'utilisation qu'en font les producteurs. Ce système doit pouvoir attirer d'autres producteurs, en particulier dans les États membres où le taux de participation est faible. Or les mesures en vigueur et les procédures appliquées ne les encouragent pas à participer ⁽²⁸⁾.

⁽²⁷⁾ Rapport spécial n° 5/2011 «Régime de paiement unique (RPU): questions à examiner en vue d'améliorer la bonne gestion financière», point 44 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁸⁾ Rapport spécial n° 11/2011 «La conception et la gestion du système des indications géographiques garantissent-elles son efficacité?», point 61 (<http://eca.europa.eu>).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

10.28. Le régime de paiement unique (RPU) a démontré qu'il agissait comme un instrument très efficace de soutien au revenu de base des agriculteurs, sans pour autant empêcher les exploitants de prendre leurs décisions de production sur la base des signaux du marché. Il en est ainsi parce que les paiements sont découplés de la production et n'interfèrent pas avec les décisions de production prises par les agriculteurs. Pour être éligibles, les bénéficiaires, les parcelles et les activités doivent remplir des conditions clairement définies par le règlement du Conseil et compatibles avec les règles de l'OMC, c'est-à-dire que ces conditions ne sont pas liées à des facteurs de production.

Les besoins des «grandes exploitations» en matière de soutien au revenu de base ne doivent pas être considérés comme systématiquement moins élevés que ceux d'autres exploitations, étant donné que le revenu est en général très dépendant des types de production, des prix à la production et des coûts des intrants, de la main-d'œuvre agricole, etc.

Leur valeur et le nombre des droits ont été calculés, en fonction de références historiques sur la production et les surfaces concernées, de façon à assurer une transition en douceur vers le découplage. Il s'ensuit que la répartition actuelle des paiements directs aux exploitations reflète simplement les disparités entre les exploitations de l'UE en termes de taille des surfaces agricoles et de volume de la production agricole.

Néanmoins, la question de la redistribution de l'aide entre les agriculteurs et les États membres est prise en considération dans les propositions législatives sur la PAC après 2013 et devrait aussi déboucher sur un ciblage amélioré de l'aide allouée au titre du RPU. Pour ce qui est d'accroître la valeur ajoutée et la qualité des dépenses, la Commission a proposé d'améliorer certains éléments et d'en ajouter d'autres, couvrant ainsi plusieurs questions soulevées par la Cour dans son rapport spécial: un réaménagement et un meilleur ciblage du soutien.

10.29. Ce système est avant tout un système de protection de la propriété intellectuelle. Des instruments et des moyens juridiques appropriés sont en place, et les producteurs sont invités à se joindre au système de leur plein gré. En outre, l'intérêt que les producteurs ont clairement manifesté pour ce système le confirme: un grand nombre de dénominations de produits a été enregistré (plus de mille), ce qui représente une valeur de marché de 14,5 milliards d'euros (en 2008).

Les États membres qui ont adhéré à l'UE depuis 2004 redoublent d'efforts pour participer au système. Une série d'initiatives, parmi lesquelles des campagnes d'information, des foires commerciales, des expositions internationales thématiques ou l'élaboration de guides destinés aux demandeurs souhaitant faire enregistrer une indication géographique (AOP ou IGP), ont été lancées pour attirer de nouveaux candidats potentiels.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

10.30. Dans le cadre de la politique commune de la pêche, la Commission aide les États membres à réduire la capacité de leur flotte de pêche, le but final étant de préserver les stocks halieutiques. Des problèmes conceptuels réduisent l'efficacité de cette aide. Ainsi, les critères d'éligibilité et de sélection des programmes de déclassement des navires de pêche étaient trop peu ciblés, de sorte que certains navires ont été mis au rebut sans effet notable sur les stocks halieutiques visés ⁽²⁹⁾.

Valeur ajoutée européenne: justification de l'intervention de l'UE

10.31. La Commission a défini la valeur ajoutée européenne comme «la valeur qui résulte d'une intervention de l'UE, en plus de la valeur qu'aurait pu avoir une action isolée des États membres» ⁽³⁰⁾. La Cour a précédemment suggéré que toute définition s'appuie sur les principes cités dans l'encadré 10.2 et recommandé d'explicitier la notion de valeur ajoutée européenne dans une déclaration politique adéquate ou dans la législation de l'UE afin de fournir des orientations auxquelles les autorités politiques européennes peuvent se référer pour définir les priorités en matière de dépenses ⁽³¹⁾.

10.30. Les cas analysés par la Cour ont été passés en revue et discutés avec les États membres. Les États membres sont en train de prendre, si c'est nécessaire, des mesures correctrices, parmi lesquelles le recouvrement des montants indûment versés.

10.31. La Commission souligne que la notion de valeur ajoutée de l'UE peut être invoquée dans de nombreux contextes, comme dans les réflexions académiques sur le budget de l'Union, dans la définition d'objectifs et/ou de critères permettant de sélectionner des projets relevant de programmes spécifiques de l'UE, dans des dispositions du règlement financier et dans l'évaluation des programmes existants, mais elle estime également que la valeur ajoutée d'un projet politique va bien au-delà de la simple référence à des chiffres.

L'un des objectifs du document de travail mentionné était d'expliquer la valeur ajoutée que représente pour l'UE le fait de disposer d'un budget et de présenter de nombreux exemples concrets de son fonctionnement dans les États membres, procurant ainsi aux organes de décision de l'UE les orientations nécessaires pour hiérarchiser les dépenses.

Par ailleurs, le processus d'analyse d'impact de la Commission informe les décideurs politiques sur les avantages et inconvénients des options stratégiques envisagées en évaluant leur incidence potentielle. Dans le cadre de cette démarche, ce processus aborde également la question de la valeur ajoutée des propositions de la Commission.

⁽²⁹⁾ Rapport spécial n° 12/2011 «Les mesures prises par l'UE ont-elles contribué à l'adaptation de la capacité des flottes de pêche aux possibilités de pêche existantes?», points 51 à 58 et 76 (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁰⁾ Document de travail des services de la Commission, *The added value of the EU budget* (La valeur ajoutée du budget de l'UE), SEC(2011) 867 final, section 1.1, accompagnant le document «Un budget pour la stratégie Europe 2020», COM(2011) 500 final.

⁽³¹⁾ Avis n° 1/2010 «Améliorer la gestion financière du budget de l'Union européenne: risques et défis», point 18 (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Encadré 10.2**Principes suggérés par la Cour et sous-tendant la notion de valeur ajoutée européenne:**

- les dépenses à la charge du budget de l'UE effectuées au sein même de l'Union doivent présenter, pour l'UE et ses citoyens, des avantages clairs et manifestes qui ne pourraient être obtenus par une dépense uniquement effectuée au niveau national, régional ou local, mais qui pourraient mieux l'être, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union;
- les dépenses ayant des effets transfrontaliers présentant un intérêt commun s'inscrivent, à première vue, davantage dans le cadre d'une action de l'UE que celles dont l'incidence géographique est limitée;
- le fait de concentrer de façon raisonnable les dépenses permet de prime abord davantage de réaliser l'objectif consistant à apporter une valeur ajoutée;
- s'agissant des dépenses effectuées à l'extérieur de l'Union, telles que celles relatives à l'aide au développement, une approche sélective serait également susceptible d'accroître la valeur ajoutée: le fait par exemple de se concentrer sur la coordination de l'aide au développement dans les domaines où prévaut un soutien des donateurs mondiaux et de mettre l'accent sur les activités pour lesquelles le savoir-faire spécifique de l'UE est particulièrement valorisé ⁽³²⁾.

10.32. La Cour a indiqué que les programmes de dépenses qui n'apportent pas de valeur ajoutée européenne ne sont, par définition, pas susceptibles de constituer un usage efficace et efficient de l'argent du contribuable européen ⁽³³⁾. Dans ses rapports spéciaux de 2011, la Cour a fait état d'exemples dans lesquels l'existence d'une valeur ajoutée européenne était pour le moins sujette à caution:

- la valeur ajoutée européenne du mécanisme de garantie pour les petites et moyennes entreprises (GPME) n'a pas été démontrée, vu que les résultats qui en sont issus auraient très bien pu être obtenus par des financements effectués dans le cadre de régimes nationaux ⁽³⁴⁾;

⁽³²⁾ Contribution de la Cour des comptes européenne en réponse à la communication de la Commission «Réformer le budget, changer l'Europe», point 8, avril 2008.

⁽³³⁾ Avis n° 7/2011, point 9.

⁽³⁴⁾ Rapport spécial n° 4/2011 «Audit du mécanisme de garantie pour les PME», point 104 (<http://eca.europa.eu>).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Encadré 10.2

La Commission considère que la valeur ajoutée d'un projet politique doit être un critère essentiel pour justifier les dépenses au niveau de l'UE.

La Commission a vérifié la valeur ajoutée des dépenses proposées dans l'ensemble des domaines politiques lorsqu'elle a élaboré ses propositions pour le budget de l'UE de la période 2007-2013, en appliquant les critères suivants:

- l'efficacité: cas dans lesquels l'action de l'UE constitue le seul moyen d'obtenir des résultats,
- l'efficacité: cas dans lesquels l'UE offre un meilleur rapport qualité/prix,
- la synergie: cas dans lesquels l'action de l'UE est nécessaire pour compléter, stimuler et lancer les mesures.

La Commission a conçu à la fois le nouveau cadre financier pluriannuel et les instruments et programmes sectoriels de manière que:

- les objectifs puissent être mis en œuvre plus efficacement par des dépenses engagées au niveau de l'UE,
- la contribution des dépenses engagées au niveau de l'UE soit mise en évidence,
- la valeur ajoutée de l'UE soit particulièrement importante,
- la mise en commun des ressources au niveau de l'UE engendre effectivement des économies d'échelle et de meilleurs résultats.

La communication de la Commission d'octobre 2011 «Un programme pour le changement» et les conclusions du Conseil du 14 mai 2012 recommandent un meilleur ciblage sur les pays qui ont le plus besoin d'aide et une concentration sur un nombre limité de secteurs dans lesquels l'incidence peut être maximale et où la valeur ajoutée de l'UE est manifeste.

10.32. La Commission considère que la valeur ajoutée des programmes de dépenses doit être évaluée par rapport aux objectifs fixés et aux critères appliqués lors de la vérification initiale de la valeur ajoutée des propositions de la Commission (voir encadré 10.2).

- La Commission prend déjà cette observation en considération dans les discussions et la planification concernant la nouvelle génération d'instruments financiers, puisque «garantir la valeur ajoutée européenne» est l'un des principes essentiels que devront respecter tous les instruments proposés dans le cadre financier pluriannuel de l'après-2013.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- dans le cas des projets touristiques cofinancés par le FEDER et en l'absence de système approprié pour fixer les objectifs et contrôler la performance des projets par rapport à ces derniers, il a été difficile d'évaluer l'étendue de la valeur ajoutée européenne obtenue ⁽³⁵⁾;
- s'agissant de l'aide de l'UE apportée dans le cadre du déclassement de centrales nucléaires dans trois États membres, la Cour a conclu que le cadre politique était relativement peu structuré et a recommandé que l'UE fonde toute décision relative à une aide financière additionnelle sur une évaluation de la valeur ajoutée européenne d'une telle intervention ⁽³⁶⁾.

- La Commission fait observer que l'audit de performance de la Cour a révélé que les projets touristiques examinés avaient de fortes retombées sur l'emploi.

- La Commission considère que la valeur ajoutée européenne des programmes était évidente: sans ces programmes, la réalisation de l'objectif général, à savoir améliorer sensiblement la sûreté nucléaire de l'UE et aider les États membres à atténuer les conséquences de la fermeture anticipée des réacteurs, aurait été extrêmement difficile.

Le 24 novembre 2011, la Commission a proposé un règlement du Conseil relatif au soutien de l'Union en faveur des programmes d'assistance au déclassement d'installations nucléaires en Bulgarie, en Lituanie et en Slovaquie [COM(2011) 783] pour la période 2014-2020. Cette proposition était accompagnée d'une analyse d'impact détaillée comportant une évaluation de la valeur ajoutée de l'UE.

10.33. Dans des avis récents, la Cour a fait état des insuffisances de la Commission en ce qui concerne la définition d'objectifs politiques axés sur les résultats, alors que ces derniers sont in fine le but poursuivi par les financements de l'UE ⁽³⁷⁾. Sans valeurs cibles claires pour les résultats escomptés, la Commission continuera à éprouver des difficultés à démontrer que ses dépenses apportent une valeur ajoutée européenne et, partant, à fournir une assurance de leur efficacité et de leur efficacité.

10.33. Une concentration accrue sur les performances et les résultats constitue l'un des principaux objectifs de la Commission dans ses propositions relatives à «un budget pour la stratégie Europe 2020» en vue de la mise en œuvre des objectifs stratégiques à long terme de l'Union avec le budget disponible pour les sept prochaines années.

Dans cette perspective, tous les programmes et instruments figurant dans la proposition de cadre financier pluriannuel ont été conçus de manière à garantir que leurs réalisations et incidences contribuent fortement à la mise en œuvre des principaux objectifs politiques de l'UE, ce qui met l'accent sur les performances et les résultats escomptés.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

10.34. Le processus d'élaboration des rapports annuels d'activité par les directions générales de la Commission évolue. Par rapport à l'exercice antérieur, la Cour a observé quelques signes d'amélioration encourageants (voir point 10.7).

10.35. La pertinence reste un problème, en particulier pour ce qui concerne la cohérence interne des objectifs et des indicateurs, l'établissement de valeurs cibles quantifiées valables, ainsi que l'évaluation annuelle des progrès réalisés. Comme ce fut déjà le cas l'année précédente, les trois directions générales auditées par la Cour n'ont pas rendu compte des aspects «économie» et «efficacité» dans la partie 1 des rapports annuels d'activité (voir points 10.8 à 10.12).

10.34. La Commission s'efforce d'améliorer en permanence la qualité et la clarté de ses rapports d'activité.

10.35. La Commission a renforcé les instructions permanentes applicables aux RAA de 2011 en termes d'efficacité et d'efficacité, et a demandé aux directions générales d'ajouter dans la partie 3, sur une base volontaire, des indicateurs sur la bonne gestion financière. Un certain nombre de directions générales ont rendu compte de ces aspects en 2011.

⁽³⁵⁾ Rapport spécial n° 6/2011 «Quelle efficacité pour les projets touristiques cofinancés par le FEDER?», point 46 (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁶⁾ Rapport spécial n° 16/2011, point 42, lettre b).

⁽³⁷⁾ Avis n° 7/2011, point 10, et avis n° 1/2012, points 8 et 151.

OBSERVATIONS DE LA COUR

10.36. Les objectifs, les indicateurs et les valeurs cibles définis dans les plans de gestion de la DG AGRI et de la DG REGIO étaient en général ceux utilisés dans le cadre des rapports annuels d'activité et se sont avérés globalement cohérents par rapport à l'exercice antérieur. Toutefois, lorsque des modifications ont été apportées, elles n'ont pas toujours été assorties d'explications (voir points 10.13 à 10.16).

10.37. Des limitations juridiques et des contraintes pratiques ont compromis la fiabilité des informations obtenues par les directions générales auprès des États membres dans le cadre des programmes en gestion partagée. Certaines mesures sont prises afin d'inciter les États membres à fournir des données pertinentes, comparables et fiables en matière de performance pour les fonds relevant du CSC au cours de la prochaine période de programmation et pourraient apporter de précieux enseignements pour l'avenir. Il y a en outre un problème d'actualité des données (voir points 10.17 et 10.18).

10.38. Dans ses rapports spéciaux de 2011 et s'agissant des trois domaines spécifiques analysés, la Cour estime que:

- a) bien qu'elles soient essentielles pour garantir le ciblage des dépenses de l'UE sur les régions ou les thèmes qui en ont le plus besoin, de bonnes évaluations des besoins font souvent défaut (points 10.22 à 10.24);
- b) la conception des programmes présente des faiblesses qui affectent négativement la capacité de la Commission à déterminer les résultats et les impacts des dépenses de l'UE et à rendre compte à cet égard (points 10.25 à 10.30);
- c) démontrer la valeur ajoutée européenne des dépenses de l'Union est un défi pour la Commission (points 10.31 à 10.33).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

10.36. *La Commission convient que les modifications par rapport au RAA de l'exercice précédent méritent des explications. Elle estime toutefois que des informations suffisantes ont été fournies à ce sujet.*

10.37. *Le contrôle qu'effectue la Commission sur la qualité des données fournies par les États membres pour la période de programmation actuelle sera poursuivi et renforcé. Cependant, pour la Commission, l'actualité des données ne constitue pas un défi.*

Étant donné que la période de programmation a une durée de sept ans, les données disponibles seize mois après la fin de l'exercice sont toujours utilisées pour adapter les programmes qui, d'après les données, sont peu performants (voir la réponse au point 10.18).

10.38.

- a) *Convenant qu'une bonne analyse des besoins constitue un aspect important du cycle des programmes, la Commission est en train d'étudier soigneusement les cas pour lesquels la Cour a constaté des insuffisances dans l'analyse des besoins.*
- b) *Reconnaissant l'importance de la conception des projets, la Commission n'approuve cependant pas toutes les évaluations menées par la Cour en ce qui concerne les cas cités aux points 10.25 à 10.30. Toutefois, la Commission analyse soigneusement lesdites évaluations de la Cour et elle adapte sa pratique, chaque fois que cela se révèle nécessaire, pour améliorer encore la conception des projets.*
- c) *Lors de l'élaboration du prochain cadre financier pluriannuel, la Commission a mis en œuvre les principes exposés dans le cadre du réexamen du budget en 2010, en mettant notamment l'accent sur la valeur ajoutée du budget de l'UE.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandations

10.39. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2011, la Cour formule les recommandations suivantes.

— **Recommandation n° 1:** la Commission devrait, lors de la conception des nouveaux programmes de dépenses, chercher à centrer ses activités sur les résultats et les impacts qu'elle souhaite atteindre. Si les résultats et les impacts ne peuvent être mesurés facilement, la Commission devrait définir des indicateurs et des échéances qui seraient fondés sur des objectifs SMART ⁽³⁸⁾ et qui démontreraient que ses activités soutiennent les buts poursuivis.

— **Recommandation n° 2:** la Commission devrait collaborer avec les États membres en vue d'améliorer la qualité des données fournies et d'en assurer l'actualisation. En particulier, elle devrait tirer tous les enseignements possibles des mesures prises au niveau des fonds relevant du CSC afin d'inciter les États membres à fournir des données de qualité relatives à la performance.

— **Recommandation n° 3:** pour la prochaine période de programmation (2014-2020), la Commission devrait faire la démonstration et rendre compte de la manière dont elle garantit la valeur ajoutée européenne.

10.39.

La Commission approuve la recommandation de la Cour et, comme il est indiqué, elle a déjà pris des mesures à cet égard.

Pour concevoir le prochain cadre financier pluriannuel, la Commission a appliqué les principes qu'elle avait énoncés lors du réexamen du budget en 2010, à savoir:

- *mettre en œuvre les priorités d'action fondamentales,*
- *se concentrer sur la valeur ajoutée de l'UE,*
- *orienter les dépenses en fonction de leur incidence et de leurs résultats,*
- *produire des avantages mutuels dans toute l'Union européenne.*

La Commission convient de l'importance de la coopération avec les États membres en vue d'améliorer la qualité des données et d'en assurer l'actualisation. À la suite d'un exercice de vérification mené avec les États membres pour confirmer l'exactitude des indicateurs soumis par voie électronique, la Commission est convaincue que la qualité des données va s'améliorer encore. Cependant, en vertu des modalités de compte rendu fixées dans la réglementation actuelle et la réglementation future proposée, les données pour l'année précédente ne seront pas disponibles avant le mois d'avril de l'année suivante.

Toutes les propositions particulières que la Commission a présentées à l'autorité législative définissent des objectifs généraux et spécifiques dont la réalisation contribuera à soutenir la valeur ajoutée européenne des instruments financiers proposés.

⁽³⁸⁾ *Specific, measurable, achievable, relevant and timed* (spécifique, mesurable, réalisable, pertinent et daté). Voir le rapport annuel 2010 de la Cour des comptes, point 8.33.

