

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



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

## TABLE DES MATIÈRES

|   | <i>Points</i> |
|---|---------------|
| Introduction  | 1-10          |
| Caractéristiques des Fonds européens de développement   | 2-10          |
| Chapitre I — Huitième, neuvième et dixième FED  | 11-15         |
| Exécution   | 11-14         |
| Rapport annuel de la Commission sur la gestion financière des huitième, neuvième et dixième Fonds européens de développement  | 15            |
| Chapitre II — Déclaration d'assurance de la Cour relative aux Fonds européens de développement  | 16-51         |
| Déclaration d'assurance de la Cour relative aux huitième, neuvième et dixième Fonds européens de développement (FED) adressée au Parlement européen et au Conseil — Rapport d'audit indépendant | I-X           |
| Informations à l'appui de la déclaration d'assurance  | 16-44         |
| Étendue et approche de l'audit  | 16-18         |
| Fiabilité des comptes   | 19-20         |
| Régularité des opérations   | 21-30         |
| Efficacité des systèmes   | 31-44         |
| Conclusions et recommandations  | 45-51         |
| Conclusions   | 45-47         |
| Recommandations   | 48-51         |

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## INTRODUCTION

1. Le présent rapport annuel est consacré à l'appréciation de la Cour concernant les Fonds européens de développement (FED). Le **tableau 1** présente les principales informations concernant les activités couvertes et les dépenses de l'exercice 2012.

Tableau 1 — Fonds européens de développement — Informations principales pour 2012

(en millions d'euros)

| Titre du budget                  | Domaine politique   | Description              | Paiements effectués en 2012 | Mode de gestion               |                               |
|----------------------------------|---------------------|--------------------------|-----------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Fonds européens de développement | 8 <sup>e</sup> FED  | Dépenses opérationnelles | Projets                     | 22                            | Gestion décentralisée         |
|                                  |                     |                          | Projets                     | 5                             | Gestion centralisée directe   |
|                                  |                     |                          | Projets                     | 2                             | Gestion centralisée indirecte |
|                                  |                     |                          | Projets                     | 0                             | Gestion conjointe             |
|                                  |                     |                          | Appui budgétaire            | 0                             | Gestion centralisée directe   |
|                                  |                     |                          | Dépenses administratives    | 0                             |                               |
|                                  |                     |                          | <b>29</b>                   |                               |                               |
|                                  | 9 <sup>e</sup> FED  | Dépenses opérationnelles | Projets                     | 383                           | Gestion décentralisée         |
|                                  |                     |                          | Projets                     | 95                            | Gestion conjointe             |
|                                  |                     |                          | Projets                     | 90                            | Gestion centralisée directe   |
|                                  |                     |                          | Appui budgétaire            | 16                            | Gestion centralisée directe   |
|                                  |                     |                          | Projets                     | 15                            | Gestion centralisée indirecte |
|                                  |                     |                          | Dépenses administratives    | 0                             |                               |
|                                  |                     |                          | <b>599</b>                  |                               |                               |
|                                  | 10 <sup>e</sup> FED | Dépenses opérationnelles | Appui budgétaire            | 824                           | Gestion centralisée directe   |
| Projets                          |                     |                          | 775                         | Gestion conjointe             |                               |
| Projets                          |                     |                          | 624                         | Gestion décentralisée         |                               |
| Projets                          |                     |                          | 299                         | Gestion centralisée directe   |                               |
| Projets                          |                     |                          | 45                          | Gestion centralisée indirecte |                               |
| Dépenses administratives         |                     |                          | 97                          |                               |                               |
|                                  |                     | <b>2 664</b>             |                             |                               |                               |

|   |              |
|---|--------------|
| Montant total des dépenses opérationnelles (projets)          | 2 355        |
| Montant total des dépenses opérationnelles (appui budgétaire) | 840          |
| Montant total des dépenses administratives                    | 97           |
| <b>Montant total des paiements</b>                            | <b>3 292</b> |
| – avances   | 1 738        |
| + avances apurées   | 1 369        |
| <b>Population audité</b>                                      | <b>2 923</b> |

**Montant total des engagements individuels <sup>(1)</sup>** **3 226**

**Montant total des engagements globaux <sup>(1)</sup>** **3 163**

<sup>(1)</sup> Les engagements globaux se rapportent à des décisions de financement. Les engagements individuels concernent des contrats individuels.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**Caractéristiques des Fonds européens de développement**

2. Les Fonds européens de développement (FED) sont le principal instrument dont dispose l'Union européenne pour octroyer son aide en matière de coopération au développement aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ainsi qu'aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM). L'accord de partenariat, signé à Cotonou le 23 juin 2000 pour une durée de vingt ans («l'accord de Cotonou»), constitue actuellement le cadre des relations de l'Union européenne avec les États ACP et les PTOM. Son objectif premier est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté.

3. Les FED sont financés par les États membres; ils sont régis par leurs propres règlements financiers et gérés, par la Commission européenne, en dehors du cadre du budget général de l'UE. La Banque européenne d'investissement (BEI) gère la facilité d'investissement, qui n'est pas couverte par la déclaration d'assurance de la Cour ou par la procédure de décharge du Parlement européen <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>.

4. Les FED sont presque entièrement gérés par la direction générale du développement et de la coopération de la Commission européenne (EuropeAid), qui gère également un grand nombre de dépenses financées sur le budget de l'UE <sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Voir articles 118, 125 et 134 du règlement (CE) n° 215/2008 du Conseil du 18 février 2008 portant règlement financier applicable au dixième Fonds européen de développement (JO L 78 du 19.3.2008, p. 1) et avis n° 9/2007 de la Cour sur cette proposition de règlement (JO C 23 du 28.1.2008, p. 3).

<sup>(2)</sup> En 2012, un accord tripartite entre la BEI, la Commission et la Cour (article 134 du règlement (CE) n° 215/2008) a défini les règles en matière d'audit de ces opérations par la Cour.

<sup>(3)</sup> La direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (DG ECHO) gère 1,2 % des dépenses liées aux FED.

<sup>(4)</sup> Voir le chapitre 7 «Relations extérieures, aide extérieure et élargissement» du rapport annuel de la Cour sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2012.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

5. Les interventions relevant des FED sont mises en œuvre par l'intermédiaire de projets et d'un appui budgétaire <sup>(5)</sup> et gérées selon trois modes principaux. En 2012, 43 % des paiements ont été effectués dans le cadre d'une gestion centralisée, 30 % dans le cadre d'une gestion décentralisée et 27 % dans le cadre d'une gestion conjointe <sup>(6)</sup> (voir **tableau 1**).

6. Les dépenses couvertes dans le présent rapport sont effectuées selon des méthodes d'octroi de l'aide extrêmement diverses, appliquées dans 79 pays. Les règles et les procédures sont souvent complexes, y compris en ce qui concerne les appels d'offres et la passation des marchés. Selon l'évaluation de la Cour, le risque est intrinsèquement élevé en la matière.

7. Dans deux domaines – l'appui budgétaire <sup>(7)</sup> et les contributions de l'UE en faveur de projets relevant de plusieurs donateurs et mis en œuvre par des organisations internationales <sup>(8)</sup> comme l'ONU – la nature des instruments et des conditions de paiement limite la mesure dans laquelle les opérations sont exposées au risque d'erreur, telle que celle-ci est définie dans l'audit de la Cour sur la régularité.

8. L'appui budgétaire est versé à un État pour renforcer son budget général ou le budget qu'il alloue à une politique ou un objectif spécifiques. La Cour examine si la Commission a respecté les conditions particulières applicables aux paiements relatifs à l'appui budgétaire en faveur du pays partenaire concerné et si elle a démontré que les conditions générales d'éligibilité (comme la réalisation de progrès en matière de gestion des finances publiques) ont été respectées.

9. Cependant, la décision sur le respect des conditions générales est largement laissée à la discrétion de la Commission. L'audit de la Cour portant sur la régularité ne peut aller au delà de la phase où l'aide est versée à un pays partenaire. Les fonds transférés se mêlent alors aux ressources budgétaires de ce dernier. Les faiblesses éventuelles en matière de gestion financière ne feront pas apparaître d'erreurs dans l'audit de la Cour concernant la régularité.

<sup>(5)</sup> L'appui budgétaire consiste dans le versement de fonds, par la Commission, sur le compte du Trésor public du pays partenaire. Il s'agit de fournir des ressources budgétaires supplémentaires pour soutenir une stratégie nationale de développement.

<sup>(6)</sup> En gestion centralisée, l'aide est directement mise en œuvre par les services de la Commission (services centraux ou délégations) ou indirectement par des organismes nationaux (par exemple une agence de développement d'un État membre de l'UE). En gestion décentralisée, la mise en œuvre est déléguée à un pays tiers. En gestion conjointe, elle est déléguée à une organisation internationale.

<sup>(7)</sup> Paiements bruts estimés à 840 millions d'euros en 2012.

<sup>(8)</sup> Paiements bruts estimés à 632 millions d'euros en 2012.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

10. Les contributions de la Commission en faveur de projets multidonateurs sont mises en commun avec celles d'autres donateurs et ne sont pas affectées à des postes de dépenses spécifiques.

## CHAPITRE I — HUITIÈME, NEUVIÈME ET DIXIÈME FED

### Exécution

11. Les conventions relatives aux FED sont habituellement conclues pour une durée d'engagement de cinq ans environ, mais les paiements peuvent être effectués sur une période plus longue. En 2012, des paiements ont été effectués au titre des 8<sup>e</sup>, 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> FED. Le 8<sup>e</sup> FED (1995-2000) et le 9<sup>e</sup> FED (2000-2007) ont été respectivement dotés de 14 625 millions d'euros et de 15 200 millions d'euros.

12. Le 10<sup>e</sup> FED (2008-2013) dispose au total de 22 682 millions d'euros. Sur ce montant, 21 967 millions d'euros sont alloués aux pays ACP et 285 millions aux PTOM. Ces montants comprennent, respectivement, 1 500 millions d'euros et 30 millions d'euros destinés à la facilité d'investissement gérée par la BEI pour les pays ACP et pour les PTOM. Enfin, 430 millions d'euros sont affectés aux dépenses de la Commission en matière de programmation et de mise en œuvre du FED.

13. En 2012, les États membres ont versé des contributions pour un montant total de 2 600 millions d'euros.

14. Le **tableau 2** montre l'utilisation cumulée, pour 2012, des ressources des FED. Les engagements individuels ont été supérieurs de 27 % aux prévisions de départ, notamment du fait que l'aide de l'UE à l'initiative «Une énergie durable pour tous» de 400 millions d'euros, qui n'était pas initialement prévue, a été approuvée. Les paiements ont été supérieurs de 8 % aux prévisions de départ, principalement parce que le montant des engagements a été plus élevé que prévu. Les engagements restant à liquider sont restés stables par rapport à 2011.

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

15. Conformément aux dispositions du règlement financier applicable au 10<sup>e</sup> FED, la Commission établit chaque année un rapport sur la gestion financière des FED <sup>(9)</sup>. La Cour estime que ce rapport présente de manière exacte les informations financières importantes.

<sup>(9)</sup> Articles 118, 124 et 156 du règlement (CE) n° 215/2008.

Tableau 2 — Utilisation des ressources des FED au 31 décembre 2012

(en millions d'euros)

|   | Situation fin 2011 |                                 | Exécution budgétaire au cours de l'exercice 2012<br>(montants nets) <sup>(6)</sup> |                                   |                     |                | Situation fin 2012 |                    |                     |                |                                 |
|---|--------------------|---------------------------------|--|-----------------------------------|---------------------|----------------|--------------------|--------------------|---------------------|----------------|---------------------------------|
|   | Montant global     | Taux d'exécution <sup>(2)</sup> | 8 <sup>e</sup> FED <sup>(3)</sup>  | 9 <sup>e</sup> FED <sup>(3)</sup> | 10 <sup>e</sup> FED | Montant global | 8 <sup>e</sup> FED | 9 <sup>e</sup> FED | 10 <sup>e</sup> FED | Montant global | Taux d'exécution <sup>(2)</sup> |
| <b>A — RESSOURCES <sup>(1)</sup></b>                | <b>48 854</b>      |                                 | – 79   | – 102                             | 246                 | <b>66</b>      | 10 584             | 16 450             | 21 885              | <b>48 920</b>  |                                 |
| <b>B — UTILISATION</b>                              |                    |                                 |  |                                   |                     |                |                    |                    |                     |                |                                 |
| <b>1. Engagements globaux <sup>(4)</sup></b>        | <b>40 827</b>      | <b>83,6 %</b>                   | – 64   | – 297                             | 3 524               | <b>3 163</b>   | 10 576             | 16 157             | 17 258              | <b>43 991</b>  | <b>89,9 %</b>                   |
| <b>2. Engagements individuels <sup>(5)</sup></b>    | <b>34 833</b>      | <b>71,3 %</b>                   | – 46   | – 187                             | 3 460               | <b>3 226</b>   | 10 448             | 15 504             | 12 107              | <b>38 059</b>  | <b>77,8 %</b>                   |
| <b>3. Paiements</b>                                 | <b>29 208</b>      | <b>59,8 %</b>                   | 15   | 539                               | 2 655               | <b>3 209</b>   | 10 345             | 14 566             | 7 507               | <b>32 417</b>  | <b>66,3 %</b>                   |
| <b>C — Engagements restant à liquider (B1 – B3)</b> | <b>11 619</b>      | <b>23,8 %</b>                   |  |                                   |                     |                | 231                | 1 591              | 9 751               | <b>11 574</b>  | <b>23,7 %</b>                   |
| <b>D — Solde disponible (A – B1)</b>                | <b>8 027</b>       | <b>16,4 %</b>                   |  |                                   |                     |                | 8                  | 293                | 4 627               | <b>4 929</b>   | <b>10,1 %</b>                   |

<sup>(1)</sup> Y compris la dotation initiale des 8<sup>e</sup>, 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> FED, les cofinancements, les intérêts, les ressources diverses et les transferts des FED antérieurs.

<sup>(2)</sup> En pourcentage des ressources.

<sup>(3)</sup> Les montants négatifs correspondent à des dégagements.

<sup>(4)</sup> Les engagements globaux se rapportent à des décisions de financement.

<sup>(5)</sup> Les engagements individuels concernent des contrats individuels.

<sup>(6)</sup> Engagements nets après dégagements. Paiements nets après recouvrements.

Source: Cour des comptes, sur la base des rapports FED sur l'exécution financière et des états financiers des FED au 31 décembre 2012.

## CHAPITRE II — DÉCLARATION D'ASSURANCE DE LA COUR RELATIVE AUX FONDS EUROPÉENS DE DÉVELOPPEMENT

### Déclaration d'assurance de la Cour relative aux huitième, neuvième et dixième Fonds européens de développement (FED) adressée 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) et de l'article 141 du règlement financier applicable au 10<sup>e</sup> FED, qui s'applique également aux FED précédents, la Cour a contrôlé:

- a) les comptes annuels des 8<sup>e</sup>, 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> Fonds européens de développement, qui comprennent le bilan, le compte de résultat économique, le tableau des flux de trésorerie, l'état de variation des actifs nets et le tableau des créances dues aux Fonds européens de développement, ainsi que les états sur l'exécution financière pour l'exercice clos le 31 décembre 2012, comptes approuvés par la Commission le 16 juillet 2013;
- b) la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes à ces comptes au regard du cadre juridique des FED, pour ce qui concerne la partie des ressources du FED dont la gestion financière relève de la responsabilité de la Commission <sup>(10)</sup>.

#### *Responsabilité de la direction*

II — En vertu des articles 310 à 325 du TFUE et conformément aux règlements financiers applicables aux 8<sup>e</sup>, 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> FED, la direction est responsable de l'établissement et de la présentation des comptes annuels des FED sur la base des normes comptables internationalement admises pour le secteur public <sup>(11)</sup>, ainsi que de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes à ces derniers. Cette responsabilité comprend la conception, la mise en œuvre et le maintien de contrôles internes pertinents pour l'établissement et la présentation d'états financiers exempts d'anomalies significatives, qu'elles résultent d'une fraude ou d'une erreur. La direction est également chargée de s'assurer que les activités, les opérations financières et les informations présentées dans les états financiers sont conformes aux textes législatifs et réglementaires qui les régissent. La Commission est responsable en dernier ressort de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes des FED (article 317 du TFUE).

#### *Responsabilité de l'auditeur*

III — La responsabilité de la Cour consiste à fournir au Parlement européen et au Conseil, sur la base de son audit, une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes, ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes à ces derniers. La Cour a conduit son audit conformément aux normes internationales d'audit et aux codes de déontologie de l'IFAC, ainsi qu'aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle, établies par l'Intosai. En vertu de ces normes, la Cour est tenue de programmer et d'effectuer ses travaux d'audit de manière à pouvoir déterminer avec une assurance raisonnable si les comptes annuels des FED sont exempts d'anomalies significatives et si les opérations sous-jacentes à ces comptes sont légales et régulières.

<sup>(10)</sup> Conformément aux dispositions des articles 2, 3, 4, 125, paragraphe 4, et 134 du règlement financier applicable au 10<sup>e</sup> FED, la présente déclaration d'assurance ne couvre pas la partie des ressources des FED dont la gestion relève de la BEL.

<sup>(11)</sup> Les règles et méthodes comptables adoptées par le comptable des FED sont fondées sur les normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) ou, à défaut, sur les normes internationales d'information financière (IFRS), telles qu'elles sont publiées respectivement par la Fédération internationale des experts-comptables et l'*International Accounting Standards Board* (IASB).

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, 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 anomalies significatives affectent les comptes et, s'agissant des opérations sous-jacentes, du risque de non-respect, dans une mesure significative, des obligations prévues par le cadre juridique des FED, que cela soit dû à des fraudes ou à des erreurs. En procédant à cette évaluation des risques, l'auditeur tient compte des contrôles internes relatifs à l'établissement et à la présentation fidèle des comptes, ainsi que des systèmes de contrôle et de surveillance visant à assurer la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, afin de définir des procédures d'audit adaptées aux circonstances. L'auditeur ne vise cependant pas à formuler une opinion sur l'efficacité des contrôles internes. 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.

V — La Cour estime que les informations probantes obtenues sont suffisantes et appropriées pour étayer ses opinions.

### **Fiabilité des comptes**

#### *Opinion sur la fiabilité des comptes*

VI — La Cour estime que les comptes annuels des 8<sup>e</sup>, 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> FED pour l'exercice clos le 31 décembre 2012 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière au 31 décembre 2012, le résultat de leurs opérations, leurs flux de trésorerie, ainsi que la variation de l'actif net pour l'exercice clos à cette date, conformément au règlement financier des FED et aux normes comptables internationalement admises pour le secteur public.

### **Légalité et régularité des opérations sous-jacentes aux comptes**

#### **Recettes**

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

VII — La Cour estime que les recettes sous-jacentes aux comptes pour l'exercice clos le 31 décembre 2012 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légales et régulières.

#### **Engagements**

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

VIII — La Cour estime que les engagements sous-jacents aux comptes pour l'exercice clos le 31 décembre 2012 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légaux et réguliers.

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

IX — La Cour estime, en conclusion, que les systèmes de contrôle et de surveillance sont partiellement efficaces pour garantir la légalité et la régularité des paiements sous-jacents aux comptes. Selon les estimations de la Cour, le taux d'erreur le plus probable pour les opérations de dépenses effectuées au titre des 8<sup>e</sup>, 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> FED est de 3,0 %.

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

X — Compte tenu de l'importance des problèmes décrits dans le point où elle justifie l'opinion défavorable relative à la légalité et à la régularité des paiements sous-jacents aux comptes, la Cour estime que les paiements sous-jacents aux comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2012 sont affectés par un niveau significatif d'erreur.

Le 5 septembre 2013.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

*Président*

Cour des comptes européenne

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**Informations à l'appui de la déclaration d'assurance***Étendue et approche de l'audit*

16. Les observations relatives à la fiabilité des comptes des FED formulées au point VI de la déclaration d'assurance sont fondées sur un audit des états financiers <sup>(12)</sup> et des états sur l'exécution financière des 8<sup>e</sup>, 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> FED <sup>(13)</sup>. L'audit a consisté à tester les montants présentés et les informations fournies, ainsi qu'à évaluer les principes comptables appliqués, les principales estimations réalisées par les gestionnaires et la présentation globale des comptes.

17. L'approche et la méthodologie d'audit générales de la Cour sont décrites dans la **partie 2 de l'annexe 1.1** du chapitre 1 du rapport annuel 2012 de la Cour des comptes sur l'exécution du budget. Les observations relatives à la régularité des opérations du FED sont exposées aux points VII à X de la déclaration d'assurance et se fondent sur les éléments suivants:

- a) l'examen de l'ensemble des contributions provenant des États membres et d'un échantillon d'autres types d'opérations de recettes;
- b) l'examen d'un échantillon de 30 engagements <sup>(14)</sup>;
- c) l'examen d'un échantillon de 167 opérations de dépenses intermédiaires et finales approuvées par sept délégations de l'UE ou par les services centraux de la Commission <sup>(15)</sup>. Le cas échéant, les organismes chargés de la mise en œuvre et les bénéficiaires finals ont fait l'objet de contrôles sur place visant à vérifier les opérations sous-jacentes déclarées dans des rapports financiers ou des déclarations de coûts;
- d) une évaluation de l'efficacité des systèmes de contrôle et de surveillance au niveau des services centraux d'EuropeAid et des délégations de l'UE, qui a porté sur les éléments suivants:

<sup>(12)</sup> Voir article 122 du règlement (CE) n° 215/2008: les états financiers comprennent le bilan financier, le compte de résultat économique, le tableau des flux de trésorerie, l'état de variation des actifs nets et le tableau des créances dues au FED.

<sup>(13)</sup> Voir article 123 du règlement (CE) n° 215/2008: «Les états sur l'exécution financière [...] comprennent des tableaux décrivant les dotations, les engagements et les paiements.»

<sup>(14)</sup> Engagements financiers globaux et engagements juridiques correspondants (conventions de financement) à la suite de l'adoption, par la Commission, d'une décision de financement.

<sup>(15)</sup> EuropeAid: 126 paiements concernant des projets et 40 concernant l'appui budgétaire; DG ECHO: 8 paiements concernant des projets d'aide humanitaire.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSE DE LA COMMISSION

- i) les contrôles ex ante réalisés par les ordonnateurs, les superviseurs externes (pour les marchés de travaux) ou les auditeurs externes (pour les devis-programmes <sup>(16)</sup>, ainsi que pour les subventions et les contrats de service à prix unitaire). La Cour a analysé les raisons pour lesquelles les erreurs qu'elle avait constatées s'étaient produites,
  - ii) le suivi et la surveillance. Cela a comporté, entre autres, l'examen de l'étude d'EuropeAid sur le taux d'erreur résiduel (TER) pour 2012, qui s'appuyait en partie sur les travaux du service d'audit interne de la Commission (IAS) <sup>(17)</sup>,
  - iii) l'audit interne;
- e) l'examen du rapport annuel d'activité (RAA) établi par le directeur général d'EuropeAid.

18. Comme cela est indiqué au point 4, EuropeAid met en œuvre la plupart des instruments d'aide extérieure financés sur le budget général et sur les FED. Les observations de la Cour relatives tant à l'efficacité des systèmes de contrôle et de surveillance qu'à la fiabilité du RAA et de la déclaration du directeur général pour 2012, ont trait à l'ensemble du domaine de compétence d'EuropeAid.

*Fiabilité des comptes*

19. Les intérêts générés par les préfinancements d'un montant supérieur à 250 000 euros accordés à des bénéficiaires sont enregistrés en tant que recettes dans le compte de résultat économique. Afin de recouvrer les intérêts sur les préfinancements plus importants (à savoir ceux excédant 750 000 euros) auprès des bénéficiaires, la Commission est tenue d'émettre annuellement des ordres de recouvrement <sup>(18)</sup>. Cependant, ces recouvrements sont rarement effectués. En outre, les intérêts générés par les préfinancements sont parfois compensés par les demandes de remboursement de dépenses encourues: ces intérêts ne figurent pas en tant que recettes dans les états financiers.

**19.** La Commission reconnaît qu'en dépit d'un rappel adressé aux ordonnateurs subdélégués dans la note préalable à la clôture annuelle, les recouvrements des intérêts générés par les préfinancements excédant 750 000 euros ne sont pas systématiquement effectués chaque année. Toutefois, la DG Développement et coopération — EuropeAid (DEVCO) tient à souligner que les intérêts produits par les préfinancements sont toujours pris en compte lors de l'établissement de la situation financière avant la clôture des contrats. En 2013, la DG DEVCO mènera une action spécifique en la matière:

— note rappelant aux ordonnateurs subdélégués les dispositions pertinentes du règlement financier,

— analyse détaillée de l'ensemble des contrats pour lesquels il y a des préfinancements ouverts excédant 750 000 euros à la fin de l'année 2012.

<sup>(16)</sup> Un devis-programme est élaboré, habituellement sur une base annuelle, en vue d'établir un programme de travail et de déterminer les ressources nécessaires à sa réalisation. Il est mis en œuvre par l'institution ou le bénéficiaire concerné(e), mais doit être préalablement approuvé par le représentant du pays partenaire et par la Commission.

<sup>(17)</sup> Le service d'audit interne est une direction générale de la Commission placée sous la responsabilité de l'auditeur interne. Il rend compte au comité de suivi des audits de la Commission. Sa mission consiste à fournir, en toute indépendance, l'assurance que les systèmes de contrôle interne sont efficaces et à assister la Commission par ses avis, ses conseils et ses recommandations.

<sup>(18)</sup> Article 8, paragraphe 3, du règlement financier applicable au 10<sup>e</sup> FED.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

20. Comme les années précédentes, la Cour a fréquemment relevé des opérations mal enregistrées<sup>(19)</sup>. Une étude réalisée par EuropeAid en 2012 a également montré que les opérations étaient souvent enregistrées de manière inexacte dans le système commun d'information RELEX (CRIS). Bien que la Cour n'ait constaté aucune erreur significative à cet égard concernant la fiabilité des comptes, ces erreurs demeurent une source de préoccupation, car elles compromettent l'exactitude des données utilisées pour l'établissement des comptes annuels, notamment en ce qui concerne la procédure de séparation des exercices en fin d'année<sup>(20)</sup>.

*Régularité des opérations*

21. **L'annexe I** présente une synthèse des résultats des tests des opérations.

**Recettes**

22. Il ressort de l'audit effectué par la Cour que les opérations relatives aux recettes sont exemptes d'erreur significative.

## RÉPONSE DE LA COMMISSION

En ce qui concerne les préfinancements compris entre 250 000 et 750 000 euros, le système CRIS FED local n'autorise pour l'instant que la réimputation des ordres de recouvrement sur la ligne de dépense initiale, de sorte que les intérêts ne peuvent pas être comptabilisés. La DG DEVCO a prévu de développer, dans le système CRIS, une fonction permettant une telle comptabilisation, qui devrait être disponible au plus tôt à partir d'octobre 2013.

**20.** Comme l'a indiqué la Cour, la Commission a accompli, en 2012, des efforts importants qui ont permis d'améliorer considérablement la qualité des données. La Commission manifeste sa volonté de poursuivre ses efforts d'amélioration de la qualité des données.

L'étude approfondie réalisée en 2012 a donné lieu à l'élaboration d'un plan d'action, qui est en voie de finalisation (adoption prévue pour la mi-juillet 2013) et dont plusieurs éléments sont déjà en cours d'examen et/ou de mise en œuvre. Parallèlement à ce plan d'action, la Commission s'emploie actuellement à améliorer encore la qualité des données selon plusieurs axes, notamment:

- a) amélioration de CRIS afin de limiter les erreurs commises par les utilisateurs (par exemple, l'action 4.0 du «plan directeur» vise pour CRIS une amélioration de l'interface utilisateur, une révision de la documentation ainsi que la création d'un dictionnaire de données);
- b) suivi continu des données de CRIS par les services du siège, par voie de contrôles automatisés, tests ciblés de la qualité comptable et lancement d'études sur des points particuliers à la suite d'une évaluation des risques;
- c) amélioration des informations fournies aux utilisateurs au moyen de la base de connaissances de CRIS et de cours spécifiques;
- d) établissement d'indicateurs de performance clés plus ciblés afin de sensibiliser davantage à l'importance de disposer de données intégrales d'une qualité élevée.

<sup>(19)</sup> Par exemple: type de contrat, dates de début et de fin des contrats et mode de gestion.

<sup>(20)</sup> La séparation des exercices vise à garantir que les recettes et les dépenses, enregistrées de manière exhaustive et exacte, soient rattachées à la période comptable à laquelle elles se rapportent.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**Engagements**

23. Il ressort de l'audit effectué par la Cour que les engagements sont exempts d'erreur significative.

**Opérations de dépenses**

24. Sur les 167 opérations contrôlées par la Cour, 44 (26 %) étaient affectées par des erreurs. Le taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour s'élève à 3,0 % <sup>(21)</sup>.

*Projets*

25. Dans l'échantillon de 127 opérations de dépenses, 41 (32 %) étaient affectées par des erreurs, dont 28 (68 %) étaient quantifiables. Sur les 28 opérations affectées par des erreurs quantifiables, 20 étaient des opérations finales déjà contrôlées par la Commission.

26. Des erreurs ont été plus fréquemment relevées dans les opérations liées aux devis-programmes, aux conventions de subvention et aux accords de contribution conclus entre la Commission et des organisations internationales que dans d'autres formes d'aide; sur les 71 opérations de cette nature testées, 31 (44 %) étaient affectées par des erreurs.

27. Les principaux types d'erreurs quantifiables détectées dans les opérations relatives aux projets concernaient (voir encadré 1):

- a) l'éligibilité de la dépense: dépense relative à des éléments non inclus dans la convention (12 opérations), non-respect des procédures de passation de marchés par le bénéficiaire (quatre opérations), dépense encourue en dehors de la période d'exécution (deux opérations) ou supérieure au budget fixé (deux opérations);
- b) la réalité des opérations: absence de factures ou d'autres pièces justificatives à l'appui des dépenses (deux opérations), services non fournis ou travaux non effectués (deux opérations) et dépenses non encourues par le bénéficiaire (une opération);
- c) l'exactitude de la dépense: calcul incorrect des montants déclarés (trois opérations).

<sup>(21)</sup> La Cour estime le taux d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. La Cour estime, avec un degré de confiance de 95 %, que le taux d'erreur affectant la population se situe entre 1,5 % et 4,5 % (c'est-à-dire, respectivement, les limites inférieure et supérieure du taux d'erreur).

## OBSERVATIONS DE LA COUR

**Encadré 1 — Exemples d'erreurs affectant les opérations relatives aux projets***Travaux non effectués*

La Cour a examiné un paiement intermédiaire de 464 640 euros effectué dans le cadre d'un contrat d'entretien des routes au Sénégal. Les travaux relatifs à la consolidation de la partie inférieure d'un talus facturés par le contractant, certifiés par le superviseur et payés par la Commission n'avaient pas été effectués. La Commission a par la suite réalisé un audit technique approfondi du contrat.

*Valeur du contrat augmentée au delà de la limite admissible*

La Cour a examiné l'apurement d'une avance de 305 738 euros payée dans le cadre d'un programme d'aide au secteur de la santé en République démocratique du Congo. La valeur de deux contrats avait été augmentée de 58 % et 68 % respectivement pour des travaux supplémentaires nécessaires à l'achèvement du contrat initial. L'unité de gestion du projet au sein de l'administration nationale ignorait que ces travaux supplémentaires ne pouvaient entraîner une augmentation de plus de 50 % de la valeur du contrat initial.

## RÉPONSE DE LA COMMISSION

**Encadré 1 — Exemples d'erreurs affectant les opérations relatives aux projets***Travaux non effectués*

*Le rapport d'audit technique d'avril 2013 indique que des travaux d'une valeur totale de 39 095 euros (0,94 % du montant total du marché) facturés pour le renforcement des accotements n'avaient pas été réalisés.*

*Depuis lors, l'entrepreneur a réalisé ces travaux de renforcement qui avaient été facturés.*

*Le pouvoir adjudicateur décentralisé déterminera, au moment du décompte définitif, s'il y a lieu d'émettre des ordres de recouvrement et d'infliger des sanctions contractuelles à l'entrepreneur et au prestataire de services ayant supervisé les travaux.*

*Valeur du contrat augmentée au-delà de la limite admissible*

*Un audit complémentaire visant à déceler tout autre montant inéligible est en cours.*

*La délégation de l'UE a rappelé à l'ordonnateur national les règles applicables. Ce dernier a diffusé une circulaire dont le contenu avait été précédemment convenu avec la délégation de l'UE.*

28. Les types d'erreurs non quantifiables les plus fréquents concernent l'insuffisance des pièces justificatives (cinq opérations) et des faiblesses affectant les procédures de passation de marchés (cinq opérations).

*Appui budgétaire*

29. Sur les 40 opérations relatives à l'appui budgétaire contrôlées, trois (8 %) étaient affectées par des erreurs, dont deux (67 %) étaient des erreurs quantifiables.

29. La Commission ne souscrit pas à l'analyse de la Cour sur une des erreurs quantifiables.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

30. Les erreurs quantifiables décelées par la Cour dans les opérations relatives à l'appui budgétaire concernaient l'application incorrecte de la méthode de notation visant à établir si les bénéficiaires avaient respecté les conditions fixées pour les paiements liés aux performances, ou l'absence d'évaluation de la conformité à certaines conditions de paiement spécifiques (deux opérations) (voir encadré 2). La Cour a également relevé des erreurs non quantifiables: la Commission n'a pas démontré de manière satisfaisante que les bénéficiaires avaient respecté les conditions générales d'éligibilité pour bénéficier de paiements relatifs à l'appui budgétaire<sup>(22)</sup>. Elle n'a pas comparé les progrès réalisés par les pays bénéficiaires en matière de mise en œuvre de politiques spécifiques ou de réforme de la gestion des finances publiques avec les objectifs fixés pour la période de référence (deux opérations).

**Encadré 2 — Exemple d'erreur affectant une opération relative à l'appui budgétaire**

La Commission n'a pas fixé de condition de paiement particulière

La Cour a examiné un paiement de 600 000 euros relatif à l'appui au programme de réformes économiques pour 2007-2010 au Vanuatu, y compris une tranche variable en fonction de la performance, d'un montant de 200 000 euros. En vertu de la convention de financement, la Commission était tenue de sélectionner des indicateurs de performance spécifiques relatifs à la gestion des finances publiques définis dans le rapport sur le développement économique annuel, mais ne l'a pas fait. Elle estimait qu'il lui suffisait de se fonder sur une évaluation des progrès globalement accomplis par le Vanuatu en matière de réforme de la gestion des finances publiques (une condition générale d'éligibilité) pour pouvoir décaisser la tranche variable. Cela n'était pas conforme à la convention de financement, qui stipule que la Commission effectuera le paiement uniquement si les conditions tant générales que particulières sont respectées.

## RÉPONSE DE LA COMMISSION

30. *L'appui budgétaire est un instrument politique reposant sur une relation de confiance durable entre la Commission et les pays partenaires. Lorsqu'elle décide de procéder ou non à un paiement, la Commission tient compte des progrès accomplis en ce qui concerne les différents indicateurs et les diverses conditions à respecter.*

*La Commission prend note avec satisfaction de la nette diminution du nombre d'erreurs non quantifiables au cours des dernières années.*

*Elle est d'avis que le niveau atteint par les indicateurs, dont les valeurs avaient été convenues conjointement avec le gouvernement partenaire, ne doit pas être évalué de manière trop stricte. Bien que les conditions fixées pour les paiements liés aux performances jouent un rôle important dans le processus visant à encourager les pays à progresser dans la réalisation d'objectifs politiques essentiels, la Commission estime que les indicateurs doivent être évalués compte tenu des objectifs qu'ils mesurent et du contexte dans lequel s'inscrit le développement du pays.*

**Encadré 2 — Exemple d'erreur affectant une opération relative à l'appui budgétaire**

*Absence de fixation de conditions de paiement particulières*

*Conformément à la décision de la Commission, les conditions tant générales que particulières fixées en matière de gestion des finances publiques dans la convention de financement sont, pour l'essentiel, identiques et se rapportent aux progrès en matière de réforme globale de la gestion des finances publiques. La Commission a porté une appréciation positive sur les progrès accomplis globalement par le Vanuatu en la matière jusqu'en 2010. Les indicateurs pertinents sur la gestion des finances publiques figurant dans le rapport annuel sur le développement établi par les autorités de ce pays corroborent cette orientation positive. En outre, la délégation a confirmé que, dans le respect de la stratégie de réforme de la gestion des finances publiques de 2008, cette orientation positive et ces efforts s'étaient maintenus au cours de l'année 2011, qui a été difficile sur le plan politique.*

<sup>(22)</sup> La Cour a également constaté des déficiences affectant les systèmes. Les conventions de financement comportent parfois des conditions de paiement quantifiées aussi strictes qu'irréalistes. Par exemple, l'une d'elles prévoyait comme condition de paiement une couverture de 100 % pour une campagne de vaccination. Or un tel taux n'est atteint dans aucun pays du monde.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

## RÉPONSE DE LA COMMISSION

*Efficacité des systèmes*

31. L'*annexe 2* récapitule les résultats de l'examen des systèmes de contrôle et de surveillance effectué par la Cour.

**Contrôles ex ante**

32. Compte tenu de l'environnement à haut risque dans lequel il opère (voir point 6), EuropeAid s'appuie dans une large mesure sur les contrôles ex ante (réalisés par des agents de la Commission, des superviseurs externes ou des auditeurs externes avant que les paiements relatifs aux projets soient effectués) pour prévenir ou détecter et corriger les paiements irréguliers. Comme les années précédentes, la fréquence des erreurs décelées par la Cour, y compris dans les déclarations finales de dépenses qui avaient fait l'objet d'audits externes et de vérifications, est révélatrice de faiblesses au niveau de ces contrôles ex ante. Une étude réalisée par EuropeAid en 2012 a également montré que la qualité d'un nombre important (un tiers) des rapports d'audit reçus en 2011 n'était pas satisfaisante.

33. Deux délégations de l'UE visitées par la Cour n'ont pas convenablement assuré le suivi des rapports d'audit. Dans le RAA, il est admis que l'une des causes principales d'erreur est le non-recouvrement, sans en expliquer les raisons, de montants qui ont été indûment perçus selon des rapports d'audit ou de vérification des dépenses <sup>(23)</sup>.

34. L'audit de la Cour a montré qu'un retard dans la liquidation des dépenses et la clôture des contrats affecte la qualité des contrôles ex ante et augmente considérablement le risque d'interruption de la piste d'audit ou d'absence de pièces justificatives <sup>(24)</sup>. Tant dans les opérations relevant des FED que dans celles financées sur le budget de l'UE, la Cour a mis au jour d'anciens contrats pour lesquels les dépenses avaient été apurées tardivement. Par conséquent, les engagements financiers individuels correspondants sont soit encore ouverts, soit ont été clos longtemps après la fin de la période de mise en œuvre du contrat.

32. La Commission, qui attache la plus haute importance à la qualité des audits, élabore des outils pour permettre aux gestionnaires d'audit à la Commission de mieux évaluer la qualité des rapports d'audit.

33. Le plan d'action visé dans la réponse de la Commission au point 38 prévoit la mise au point, dans le cadre du module CRIS Audit, d'un outil spécifique permettant à la Commission d'assurer un suivi convenable des rapports d'audit.

34. Dans le cadre d'une étude externe menée en 2012, la Commission avait mis en place une procédure d'examen de tous les contrats dont le délai de validité des activités avait expiré depuis plus de dix-huit mois. Les services avaient été invités à indiquer les raisons pour lesquelles ces contrats étaient toujours en cours et ce qu'ils prévoyaient pour que ces contrats puissent être clos dès que possible. Cette procédure a ainsi permis de diminuer de 1 038 unités le nombre de contrats en cours à la fin de l'année pour le FED (qui est passé de 7 470 fin 2011 à 6 432 fin 2012). Un exercice similaire a été lancé, en avril 2013, afin de poursuivre cet effort.

<sup>(23)</sup> Page 71.

<sup>(24)</sup> Dans cinq des huit cas en cause, la Cour a relevé des erreurs quantifiables.

**Suivi et surveillance***Système d'information de gestion*

35. Comme la Cour l'a mentionné dans ses précédents rapports annuels <sup>(25)</sup>, des faiblesses affectent les systèmes d'information de gestion d'EuropeAid en ce qui concerne les résultats et le suivi des audits externes, des vérifications des dépenses et des visites de suivi. En conséquence, il devient difficile pour le directeur général de rendre les chefs d'unité ou de délégation de l'UE responsables du suivi et de la correction, en temps opportun, des faiblesses des systèmes et des erreurs constatées.

*Missions de suivi*

36. Les sept délégations de l'UE visitées par la Cour avaient toutes une bonne vue d'ensemble de la mise en œuvre opérationnelle des projets, principalement grâce aux visites de suivi. Cependant, une seule de ces sept délégations avait sélectionné et planifié ces visites sur la base d'une évaluation des risques. EuropeAid développe actuellement un outil visant à aider les délégations de l'UE à avoir une meilleure vision de leur portefeuille de projets et, sur la base d'une évaluation des risques, à visiter en priorité ceux qui nécessitent un suivi particulier. La Cour a également constaté des faiblesses dans la manière dont deux des sept délégations de l'UE avaient assuré le suivi de la mise en œuvre des projets ou celui des résultats de ces visites.

*Étude relative au TER réalisée en 2012*

37. Conformément aux recommandations antérieures de la Cour <sup>(26)</sup>, EuropeAid a réalisé sa première étude portant sur le taux d'erreur résiduel (TER) afin d'évaluer le niveau d'erreur que tous les contrôles de gestion visant à prévenir, détecter et corriger les erreurs n'ont pu empêcher. L'étude a consisté dans l'examen d'un échantillon représentatif d'opérations relatives à des contrats clos, de manière à déterminer si les dépenses avaient été effectuées aux fins prévues, étaient conformes aux règles applicables et avaient été calculées correctement. Les erreurs décelées ont été utilisées pour estimer l'erreur la plus probable dans la population des contrats clos.

35. Le module d'audit du système d'information de gestion sur l'aide extérieure (CRIS) a été conçu pour planifier les audits externes et enregistrer les résultats de ceux-ci et non pour couvrir le suivi des audits par la Commission. Toutefois, cette dernière a prévu de développer une telle fonctionnalité à moyen terme, si ses ressources le lui permettent.

La Commission a mis au point un outil destiné à organiser la planification des missions. Elle élabore en outre une réforme du suivi et du compte rendu qui sera mise en œuvre au début de 2014.

36. Dans un cas, la délégation de l'UE a assuré le suivi de la principale constatation du rapport de suivi. Les conditions de sécurité difficiles ont été la principale source des problèmes pour la réalisation des travaux routiers identifiés dans le rapport de mission.

Dans le second cas, la délégation a pris des mesures pour assurer un suivi plus rigoureux de la mise en œuvre de la deuxième phase du projet.

<sup>(25)</sup> Point 42 du rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2010 et point 43 du rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2011.

<sup>(26)</sup> Point 54, lettre a), du rapport annuel relatif à l'exercice 2009, point 62, lettre a), du rapport annuel relatif à l'exercice 2010 et point 58, lettre a), du rapport annuel relatif à l'exercice 2011.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

38. Les résultats de l'étude relative au TER réalisée en 2012 sont présentés dans le RAA <sup>(27)</sup>. Dans l'étude, le TER est estimé à environ 3,63 %, c'est-à-dire un taux supérieur au seuil de signification de 2 % fixé par le directeur général d'EuropeAid. Les principaux types d'erreurs mis en évidence dans l'étude sont les suivants:

- a) erreurs dans les opérations conclues avec des organisations internationales (38,0 % du TER);
- b) montants non recouverts (ou dont le non-recouvrement n'est pas expliqué, et qui ne concernent pas les organisations internationales) alors qu'ils auraient dû l'être selon les rapports d'audit ou de vérification établis (26,7 % du TER);
- c) erreurs relatives aux fonds gérés indirectement par des bénéficiaires autres que des organisations internationales (20,1 % du TER);
- d) absence de documentation concernant les procédures de passation de marchés (15,2 % du TER).

39. D'une manière générale, la méthodologie relative au TER a été bien conçue, et l'étude a fourni des résultats intéressants et potentiellement utiles. Cependant, des améliorations sont encore possibles à bien des égards sur le plan méthodologique, notamment en ce qui concerne:

- a) le degré de confiance accordée aux rapports d'audit ou de vérification antérieurs;
- b) la méthode de calcul des taux d'erreurs pour les différentes opérations;
- c) le traitement des opérations pour lesquelles la documentation est difficilement accessible.

## RÉPONSE DE LA COMMISSION

**38.** Conformément aux procédures de la Commission, un plan d'action a été mis en place pour améliorer encore le système de contrôle interne. Il prévoit notamment des actions de sensibilisation, des formations et des orientations, une responsabilisation accrue des délégations, le renforcement de la coopération avec les organisations internationales et la rationalisation du système de contrôle.

**39.** Les résultats de l'étude relative au TER réalisée en 2012 ont alimenté directement le processus d'assurance du RAA 2012 et ont donc effectivement été très utiles à la Commission. Ladite étude a été la première à être réalisée, et les enseignements tirés de ce premier exercice permettront d'affiner la méthodologie.

- a) La Commission examinera la question avec le contractant.
- b) La Commission examinera la question avec le contractant.
- c) Les étapes à suivre pour réaliser des estimations sont décrites en détail dans le manuel d'instruction révisé du TER qui sera utilisé pour l'exercice TER pour 2013.

<sup>(27)</sup> Pages 54 à 56.

**Audit interne**

40. Dans son rapport annuel 2011 <sup>(28)</sup>, la Cour indiquait que la réorganisation des services de la Commission qui a eu lieu en 2011 a eu une incidence considérable sur l'activité de la structure d'audit interne (SAI) <sup>(29)</sup>. Dans sa réponse à ce rapport annuel de la Cour, la Commission s'est engagée à évaluer la capacité de la SAI et à examiner la possibilité de la renforcer si nécessaire <sup>(30)</sup>. Cela n'a pas été fait. Aucune amélioration n'a été enregistrée en 2012, ce qui a encore une fois considérablement perturbé la mise en œuvre du programme de travail annuel de la SAI <sup>(31)</sup>.

**Examen du rapport annuel d'activité**

41. Dans sa déclaration d'assurance, le directeur général émet une réserve concernant la légalité et la régularité des opérations dès lors que le montant considéré comme à risque (259,5 millions d'euros) représente plus de 2 % des paiements ordonnancés au cours de la période couverte par le présent rapport.

42. Cependant, le directeur général déclare également que les procédures de contrôle mises en place donnent les garanties nécessaires quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes <sup>(32)</sup>. Le RAA indique également que le TER de 3,63 % est une estimation du montant maximal à risque <sup>(33)</sup>, ne remet pas en question le système de contrôle global et montre que la plupart des erreurs sont liées à un nombre limité de faiblesses concernant principalement la mise en œuvre des contrôles, qui peuvent être traitées et le seront ultérieurement par la DG DEVCO au cours de l'année 2013 <sup>(34)</sup>.

**40.** *Depuis 2013, le fonctionnement de la structure d'audit interne a été amélioré grâce à diverses mesures prises à cet égard.*

<sup>(28)</sup> Point 50 du rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2011.

<sup>(29)</sup> La structure d'audit interne est une unité d'une direction générale de la Commission. Elle est gérée par un chef d'unité qui rend compte directement au directeur général. Sa mission consiste à fournir, en toute indépendance, l'assurance que le système de contrôle interne est efficace en vue d'améliorer les opérations de la direction générale.

<sup>(30)</sup> Réponse de la Commission au point 59, lettre e), du rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2011.

<sup>(31)</sup> Le programme de travail annuel prévoyait l'achèvement d'un audit en cours, de trois nouveaux audits et de trois audits de suivi. Un seul audit était terminé fin 2012.

<sup>(32)</sup> Page 73.

<sup>(33)</sup> Page 71.

<sup>(34)</sup> Page 72.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

43. La Cour estime qu'il s'agit d'une présentation trompeuse des résultats de l'étude relative au TER:

- a) le TER n'est pas un «montant maximal», mais la meilleure estimation possible (ou l'estimation la plus probable). Le véritable niveau d'erreur pourrait être plus élevé;
- b) le TER n'est pas une estimation du montant «à risque», mais une estimation de l'erreur qui demeure non détectée et non corrigée à la fin du cycle de gestion et qui, partant, est définitive <sup>(35)</sup>;
- c) les systèmes de contrôle et de surveillance ne sont pas efficaces s'ils ne permettent pas de détecter et de corriger les erreurs significatives;
- d) le RAA décrit les principaux types d'erreurs constatées dans les dépenses d'EuropeAid <sup>(36)</sup>, mais il ne comporte aucune analyse des raisons pour lesquelles celles-ci se produisent ni des éléments défaillants dans les systèmes de contrôle et de surveillance d'EuropeAid, sauf en ce qui concerne les faiblesses affectant le processus de recouvrement.

44. En 2012, l'IAS a réalisé un audit limité du processus d'établissement du RAA d'EuropeAid. Il a observé que le RAA ne fournit pas d'informations suffisantes sur la manière dont la direction générale obtient une assurance raisonnable quant à la légalité et la régularité des dépenses sur une base pluriannuelle. Ces constatations concordent avec celles de la Cour.

## RÉPONSE DE LA COMMISSION

43.

- a) *La Commission convient que le montant à risque mentionné dans le RAA 2012 de la DG DEVCO est l'estimation la plus probable, conformément aux instructions permanentes relatives à l'élaboration des rapports annuels d'activités pour 2012. Le véritable niveau d'erreur pourrait être plus élevé, mais aussi plus faible.*
- b) *La notion de «montant à risque» est appliquée dans le RAA en parfaite conformité avec les instructions permanentes de la Commission relatives à l'élaboration des RAA. Ces instructions définissent le «montant à risque» comme étant l'incidence financière des erreurs sur le budget, en termes d'exposition financière réelle, au cours de l'année civile.*

*La Commission reconnaît que les résultats de l'étude relative au TER ne sont pas une estimation du montant à risque.*

- c) *La plupart des erreurs sont liées à un nombre limité de faiblesses concernant principalement la mise en œuvre des contrôles. La conception du système de contrôle ne semble donc pas être en cause et ne doit pas être modifiée.*
- d) *La Commission réalisera, pour le prochain rapport annuel d'activités, l'analyse demandée dans les instructions permanentes. Le plan d'action mentionné au point 38 vise à remédier à tous les types d'erreurs décelées par le système de contrôle et la Cour des comptes. Ce plan a été précédé d'une analyse approfondie de l'origine de ces erreurs, définissant en outre la manière dont sont prises en charge les erreurs mentionnées dans le plan d'action. L'analyse a conclu que le contrôle était conçu de manière satisfaisante et que les erreurs survenues étaient essentiellement imputables à des problèmes de mise en œuvre.*

<sup>(35)</sup> Les erreurs résiduelles sont celles qui ont échappé à tous les contrôles en matière de prévention, de détection et de correction prévus dans le cadre de contrôle existant (manuel sur le calcul du taux d'erreur résiduel pour EuropeAid, mai 2013).

<sup>(36)</sup> Pages 56 et 71.

## Conclusions et recommandations

### Conclusions

45. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que les comptes des FED pour l'exercice clos le 31 décembre 2012 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière des FED au 31 décembre 2012, ainsi que les résultats des opérations et les flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, conformément aux dispositions du règlement financier ainsi qu'aux règles comptables adoptées par le comptable.

46. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime, en conclusion, que pour l'exercice clos le 31 décembre 2012:

- a) les recettes relevant des FED sont exemptes d'erreur significative;
- b) les engagements contractés au titre des FED sont exempts d'erreur significative;
- c) les opérations de dépenses des FED sont affectées par un niveau significatif d'erreur (voir points 24 à 30).

47. Sur la base de ses travaux d'audit, la Cour estime que les systèmes de contrôle et de surveillance d'EuropeAid examinés sont partiellement efficaces (voir points 18 et 31 à 44).

47. La Commission convient que, bien que le système de contrôle soit conçu de manière globalement cohérente et satisfaisante, des progrès doivent encore être accomplis en matière de mise en œuvre des mécanismes de contrôle.

### Recommandations

48. L'**annexe 3** présente le résultat de l'examen, par la Cour, des progrès accomplis en matière de mise en œuvre des recommandations figurant dans les rapports annuels antérieurs. Dans les rapports annuels 2009 et 2010, la Cour a formulé 16 recommandations. EuropeAid a intégralement suivi cinq recommandations, tandis que trois ont été mises en œuvre à pratiquement tous égards et que huit l'ont été à certains égards.

49. S'agissant des recommandations mises en œuvre à certains égards seulement, EuropeAid prend actuellement des mesures, mais il faudra plus de temps pour qu'une suite satisfaisante leur soit donnée:

- a) EuropeAid a rejoint un groupe de travail présidé par la DG Budget, en vue de faire le point sur le rapport coût-efficacité de son architecture globale de contrôle;

## OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) il développe des outils et établit des orientations pour aider les délégations de l'UE à mieux hiérarchiser leurs visites de suivi de projets et à mieux évaluer la qualité des rapports d'audit;
- c) il met au point de nouvelles fonctions pour le module d'audit de son système d'information CRIS, afin d'améliorer le suivi des rapports d'audit.

50. Les progrès accomplis en ce qui concerne la qualité des données du système d'information CRIS ont été insuffisants. En dépit des efforts d'EuropeAid pour sensibiliser davantage les délégations de l'UE à cet égard, cela reste une source de préoccupation (voir point 20).

51. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2012, la Cour recommande qu'EuropeAid:

- **recommandation n° 1:** revoie sa méthodologie relative au TER;
- **recommandation n° 2:** fournisse, dans son RAA, une description précise des résultats des études relatives au TER;
- **recommandation n° 3:** garantisse que les dépenses soient liquidées en temps opportun;
- **recommandation n° 4:** promeuve l'amélioration de la gestion des documents par les partenaires chargés de la mise en œuvre et par les bénéficiaires;

## RÉPONSE DE LA COMMISSION

50. La Commission a défini, pour la qualité des données, un «plan directeur» qui englobe plusieurs plans d'action, notamment ceux concernant la formation du personnel et la communication vis-à-vis des délégations. Ainsi, le personnel de la Commission sera mieux formé et davantage sensibilisé aux bonnes pratiques et aux lignes directrices lors de l'encodage des données dans CRIS. De plus, un vaste projet portant sur l'amélioration de l'interface utilisateur de CRIS a été lancé afin de réduire les erreurs d'encodage.

la Commission accepte d'affiner la méthodologie relative au TER sur la base des enseignements tirés de ce premier exercice et a déjà pris des mesures à cet égard. Au début de l'exercice 2013, le contractant a été invité à élaborer une méthodologie révisée et un manuel tenant compte des leçons tirées du premier exercice TER, en 2012. Cette méthodologie affinée sera appliquée durant l'exercice TER pour 2013.

le RAA 2012 comportait, pour l'exercice TER, une description aussi détaillée que possible et respectant les instructions de rédaction. La Commission reconnaît qu'il convient de procéder à une distinction claire, dans le RAA 2013, entre les résultats de l'étude relative au TER et l'exploitation de ces résultats aux fins de l'assurance.

la Commission accepte cette recommandation; des mesures ont été prises récemment pour que les dépenses soient liquidées sans délai.

la Commission approuve la recommandation.

## OBSERVATIONS DE LA COUR

- **recommandation n° 5:** prenne des mesures efficaces pour améliorer la qualité des vérifications de dépenses réalisées par des auditeurs externes;
  
- **recommandation n° 6:** veille à ce que les conditions particulières en vigueur pour les paiements relatifs à l'appui budgétaire soient correctement appliquées;
  
- **recommandation n° 7:** s'assure que les ordres de recouvrement portant sur les intérêts générés par les préfinancements supérieurs à 750 000 euros soient émis annuellement.

## RÉPONSE DE LA COMMISSION

*la Commission accepte cette recommandation. Dans le cadre du plan d'action visé au point 38, elle a prévu d'examiner, en 2013, les possibilités d'améliorer la qualité et l'efficacité des audits et des vérifications. Sont en particulier concernés les audits et vérifications effectués par les cabinets d'audit locaux travaillant pour les bénéficiaires.*

*la Commission continuera de veiller à l'application correcte des conditions particulières en vigueur pour les paiements relatifs à l'appui budgétaire. Un groupe de travail sur l'appui budgétaire a été mis en place afin de donner suite aux constatations d'audit spécifiques de la Cour.*

*la Commission accepte cette recommandation; elle rappellera aux ordonnateurs subdélégués les dispositions régissant le recouvrement annuel des intérêts pour les préfinancements supérieurs à 750 000 euros. Par ailleurs, dans un effort de sensibilisation, un réexamen complet des éventuels intérêts perçus sur ces préfinancements sera effectué de manière à garantir le respect des dispositions du règlement financier.*

## ANNEXE 1

## RÉSULTATS DES TESTS DES OPÉRATIONS POUR LES FONDS EUROPÉENS DE DÉVELOPPEMENT

|  | 2012    |                  |       | 2011 | 2010 | 2009 |
|--|---------|------------------|-------|------|------|------|
|  | Projets | Appui budgétaire | Total |      |      |      |
| Nombre total d'engagements               | 23      | 7                | 30    | 30   | 30   | 50   |
| Nombre total d'opérations <sup>(1)</sup> | 127     | 40               | 167   | 163  | 165  | 170  |

## TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON

|  |     |    |     |     |     |     |
|--|-----|----|-----|-----|-----|-----|
| Nombre total d'engagements               | 23  | 7  | 30  | 30  | 30  | 50  |
| Nombre total d'opérations <sup>(1)</sup> | 127 | 40 | 167 | 163 | 165 | 170 |

RÉSULTATS DES TESTS <sup>(2)</sup> <sup>(3)</sup>

## Proportion d'opérations testées considérées comme:

|  |           |           |            |      |      |      |
|--|-----------|-----------|------------|------|------|------|
| Exemptes d'erreur                      | 68 % (86) | 93 % (37) | 74 % (123) | 67 % | 73 % | 78 % |
| Affectées par une ou plusieurs erreurs | 32 % (41) | 8 % (3)   | 26 % (44)  | 33 % | 27 % | 22 % |

## Analyse des opérations affectées par une erreur

## Analyse par type d'erreur

|                            |           |           |           |      |      |      |
|----------------------------|-----------|-----------|-----------|------|------|------|
| Erreurs non quantifiables: | 32 % (13) | 33 % (1)  | 32 % (14) | 46 % | 49 % | 65 % |
| Erreurs quantifiables:     | 68 % (28) | 67 % (2)  | 68 % (30) | 54 % | 51 % | 35 % |
| Éligibilité                | 71 % (20) | 100 % (2) | 73 % (22) | 52 % | 70 % | 23 % |
| Réalité des opérations     | 18 % (5)  | 0 % (0)   | 17 % (5)  | 38 % | 17 % | 23 % |
| Précision                  | 11 % (3)  | 0 % (0)   | 10 % (3)  | 10 % | 13 % | 54 % |

## ESTIMATION DE L'INCIDENCE DES ERREURS QUANTIFIABLES

## Taux d'erreur le plus probable

3,0 %

Limite supérieure du taux d'erreur

4,5 %

Limite inférieure du taux d'erreur

1,5 %

<sup>(1)</sup> Les 167 opérations représentent 167 unités d'échantillonnage selon la méthode de sondage en unités monétaires appliquée par la Cour. Les paiements d'un montant élevé, en particulier ceux effectués au titre de l'appui budgétaire, peuvent être sélectionnés plus d'une fois et être représentés par plusieurs opérations dans le tableau (ce sera le cas s'ils sont plus importants que l'intervalle d'échantillonnage).

<sup>(2)</sup> 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.

<sup>(3)</sup> Les nombres entre parenthèses représentent les nombres d'opérations.

## ANNEXE 2

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

## Évaluation des systèmes examinés

| Système concerné | Contrôles ex ante       | Suivi et surveillance   | Audits internes         | Évaluation globale      |
|------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| EuropeAid        | Partiellement efficaces | Partiellement efficaces | Partiellement efficaces | Partiellement efficaces |

## SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES PRÉCÉDEMMENT POUR LES FONDS EUROPÉENS DE DÉVELOPPEMENT

| Exercice | Recommandation de la Cour   | Analyse par la Cour des progrès réalisés |                                       |                      |                      |                         | Réponse de la Commission  |                                      |
|----------|---|--|---------------------------------------|----------------------|----------------------|-------------------------|---|--------------------------------------|
|          |   | Intégrale-<br>ment mise<br>en œuvre      | Mise en œuvre                         |                      | Non mise<br>en œuvre | À présent<br>sans objet |   | Éléments<br>probants<br>insuffisants |
|          |   |  | À prati-<br>quement<br>tous<br>égards | À certains<br>égards |                      |                         |   |                                      |
| 2010     | EuropeAid devrait élaborer un indicateur clé relatif à l'incidence financière estimative des erreurs résiduelles après la mise en œuvre de tous les contrôles ex ante et ex post [rapport annuel 2010, point 62, lettre a)].  | X  |                                       |                      |                      |                         |   |                                      |
|          | EuropeAid devrait apprécier le rapport coût-efficacité des différents contrôles, notamment celui du système de contrôle ex post transactionnel [rapport annuel 2010, point 62, lettre b)].  |  |                                       | X                    |                      |                         | EuropeAid est devenu membre d'un groupe de travail, dirigé par la DG Budget, en vue d'un examen du rapport coût/efficacité de son architecture de contrôle globale.   |                                      |
|          | EuropeAid devrait renforcer l'efficacité du suivi des projets, y compris les contrôles sur place, sur la base d'un plan pluriannuel de suivi et d'évaluation [rapport annuel 2010, point 62, lettre c)].  |  |                                       | X                    |                      |                         | EuropeAid élabore des orientations et des outils devant permettre aux délégations de l'UE de mieux hiérarchiser leurs priorités en matière de visites de suivi des projets et d'améliorer leur évaluation de la qualité des rapports d'audit. |                                      |
|          | EuropeAid devrait examiner la fiabilité des certificats établis par des superviseurs externes, des audits et des vérifications de dépenses [rapport annuel 2010, point 63, lettre a)].  |  |                                       | X                    |                      |                         | Le plan d'action visé au point 38 prévoit d'améliorer encore la qualité des audits externes.  |                                      |
|          | EuropeAid devrait mettre en place des systèmes d'information de gestion qui permettent au directeur général et aux chefs de délégation d'assurer un meilleur suivi des résultats des contrôles sur place, des audits externes et des vérifications des dépenses [rapport annuel 2010, point 63, lettre b)]. |  |                                       | X                    |                      |                         | EuropeAid développe actuellement de nouvelles fonctions dans le module d'audit de son système d'information CRIS pour améliorer le suivi des audits et des rapports de vérification des dépenses.   |                                      |
|          | EuropeAid devrait relier les modules du système d'information CRIS consacrés à l'audit et ceux consacrés aux ordres de recouvrement [rapport annuel 2010, point 63, lettre c)].   | X  |                                       |                      |                      |                         |   |                                      |

| Exercice | Recommandation de la Cour   | Analyse par la Cour des progrès réalisés |                            |                   |                   |                      | Réponse de la Commission |  |
|----------|---|--|----------------------------|-------------------|-------------------|----------------------|--------------------------|--|
|          |   | Intégralement mise en œuvre              | Mise en œuvre              |                   | Non mise en œuvre | À présent sans objet |                          | Éléments probants insuffisants   |
|          |   |  | À pratiquement tous égards | À certains égards |                   |                      |                          |  |
| 2010     | <p>EuropeAid devrait mettre tout en œuvre pour garantir que les données sont enregistrées en temps opportun et de manière précise et exhaustive dans le système d'information CRIS [rapport annuel 2010, point 63, lettre d)].</p> <p>EuropeAid devrait faire en sorte que les délégations appliquent de manière cohérente le nouveau format et la nouvelle présentation pour leurs rapports annuels relatifs aux réformes des systèmes de gestion des finances publiques dans les pays bénéficiaires, de manière à fournir une démonstration structurée et formalisée des progrès réalisés en matière de gestion des finances publiques [rapport annuel 2010, point 64, lettre a)].</p> <p>EuropeAid devrait promouvoir, par un dialogue politique, l'établissement de cadres d'évaluation précis pour les programmes de réforme des systèmes de gestion des finances publiques des pays bénéficiaires [rapport annuel 2010, point 64, lettre b)].</p> |  |                            | X                 |                   |                      |                          | <p>Des efforts sont actuellement déployés pour remédier à ces insuffisances, mais aucune information financière ou autre donnée essentielle ne fait défaut dans CRIS. Un nouveau plan directeur sur la qualité des données prévoyant le nettoyage des données, l'amélioration du système d'information, le suivi et le contrôle, la documentation et la formation des utilisateurs a été élaboré et est actuellement mis en œuvre.</p> <p>La Commission estime que cette recommandation a été intégralement mise en œuvre. Une application en ligne pour le rapport sur la gestion de l'aide extérieure a été lancée, en 2011, qui comprend une section spécifique sur l'appui budgétaire et notamment sur les questions relatives à la gestion des finances publiques. Cet outil, qui est à la disposition de l'ensemble des délégations de l'UE, est obligatoire lorsque des programmes d'appui budgétaire sont mis en œuvre dans un pays.</p> |
| 2009     | <p>Dans le cadre de l'examen de sa stratégie globale de contrôle qui doit avoir lieu, EuropeAid devrait élaborer un indicateur clé pour l'incidence financière estimative des erreurs résiduelles après la réalisation de tous les contrôles ex ante et ex post, lequel serait fondé, par exemple, sur l'analyse d'un échantillon statistique représentatif de projets clos [rapport annuel 2009, point 54, lettre a)].</p> <p>EuropeAid devrait, dans le cadre de cet examen, apprécier le rapport coût-efficacité des différents contrôles, notamment celui du système de contrôle ex post transactionnel [rapport annuel 2009, point 54, lettre b)].</p>   | X  |                            |                   |                   |                      | X                        | <p>EuropeAid est devenu membre d'un groupe de travail, dirigé par la DG Budget, en vue d'un examen du rapport coût/efficacité de son architecture de contrôle globale.</p>   |

| Exercice   | Recommandation de la Cour   | Analyse par la Cour des progrès réalisés |                            |                   |                   |  | Réponse de la Commission  |                                |
|--|---|--|----------------------------|-------------------|-------------------|--|---|--------------------------------|
|  |   | Intégralement mise en œuvre              | Mise en œuvre              |                   | Non mise en œuvre | À présent sans objet   |   | Éléments probants insuffisants |
|  |   |  | À pratiquement tous égards | À certains égards |                   |  |   |                                |
| 2009   | EuropeAid devrait finaliser et diffuser la série d'outils de gestion financière visant à lutter contre le risque inhérent d'erreurs, qui est élevé au niveau des organismes chargés de la mise en œuvre, des adjudicataires et des bénéficiaires, de manière à ce que les règles de gestion financière et d'éligibilité soient suffisamment connues [rapport annuel 2009, point 54, lettre c)]. | X  |                            |                   |                   |  |   |                                |
|  | EuropeAid devrait poursuivre ses efforts pour faire en sorte que les délégations enregistrent leurs données dans le module CRIS Audit de façon exhaustive et en temps opportun [rapport annuel 2009, point 54, lettre d)].  |  |                            | X                 |                   |  | <i>Des efforts sont actuellement déployés pour remédier à ces insuffisances, mais aucune information financière ou autre donnée essentielle ne fait défaut dans CRIS. Un nouveau plan directeur sur la qualité des données prévoyant le nettoyage des données, l'amélioration du système d'information, le suivi et le contrôle, la documentation et la formation des utilisateurs, a été élaboré et est actuellement mis en œuvre.</i> |                                |
|  | La conception de CRIS Audit devrait être modifiée de sorte à fournir des informations sur les montants des dépenses finales inéligibles et des corrections financières effectuées une fois achevé le processus de validation des constatations d'audit avec l'entité auditée [rapport annuel 2009, point 54, lettre e)].  |  |                            | X                 |                   |  | <i>Le plan d'action visé dans la réponse de la Commission au point 38 prévoit la mise au point, dans le cadre du module CRIS Audit, d'un outil spécifique permettant à la Commission d'assurer un suivi convenable des rapports d'audit.</i>  |                                |
|  | EuropeAid devrait veiller à ce que les conditions particulières pour le déboursement de tranches variables en fonction de la performance définissent clairement les indicateurs, les objectifs à atteindre, les méthodes de calcul et les sources de vérification [rapport annuel 2009, point 55, lettre a)].   | X  |                            |                   |                   |  |   |                                |
| EuropeAid devrait veiller à ce que les rapports des délégations fournissent une démonstration structurée et formalisée des progrès réalisés en matière de gestion des finances publiques en définissant clairement les critères sur la base desquels ces progrès devaient être évalués (à savoir les résultats que le gouvernement bénéficiaire est censé obtenir au cours de la période concernée), les progrès accomplis et les raisons pour lesquelles le programme de réforme n'a pas pu être mis en œuvre comme prévu [rapport annuel 2009, point 55, lettre b)]. |   | X  |                            |                   |                   | <i>La Commission estime que cette recommandation a été intégralement mise en œuvre. Le cadre de performance pour l'appui budgétaire a été amélioré, notamment grâce à la révision des lignes directrices sur l'appui budgétaire de 2012.</i> |   |                                |