

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 16.12.2008
COM(2008) 866 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL ET A LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE**

Vers une interprétation commune de la notion de risque d'erreur tolérable

{SEC(2008) 3054}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET A LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Vers une interprétation commune de la notion de risque d'erreur tolérable

1. HISTORIQUE

Dans son rapport annuel relatif à l'exercice budgétaire 2007, la Cour des comptes européenne a déclaré avoir détecté «un niveau d'erreur significatif» dans des domaines budgétaires représentant 54 % du budget de l'UE. Plus précisément, la Cour a trouvé des taux d'erreur dépassant le seuil de signification de 2 % fixé par elle, dans les domaines suivants: «Développement rural», «Environnement», «Cohésion», «Recherche», «Énergie», «Transport», «Aide extérieure», «Aide au développement», «Élargissement», «Éducation» et «Citoyenneté».

L'autorité budgétaire comme le grand public en retirent l'impression que l'UE est incapable de gérer correctement une majorité de ses politiques phares. Le rapport de la Cour délivre des «feux orange» et des «feux rouges» à l'encontre de certaines dépenses qui constitueront probablement des priorités budgétaires de l'UE, dans le contexte du réexamen du budget et d'une crise financière et économique mondiale. La Commission a déjà fait de grands efforts pour remédier à cette situation, et des progrès tangibles et importants ont été accomplis au cours des quatre dernières années.

Un renforcement quantitatif et qualitatif des contrôles à tous niveaux serait de toute évidence un facteur d'amélioration. Une simplification législative aidera également à réduire le taux élevé d'erreurs imputables aux bénéficiaires finaux en raison d'une surestimation des coûts, d'une mauvaise compréhension ou d'une application erronée des dispositions et réglementations souvent complexes qui régissent les fonds de l'UE.

Mais comme la Cour le précise également, le fait que les fonds communautaires sont versés à des millions de bénéficiaires de tous les États membres de l'Union sur la base d'auto-déclarations des destinataires comporte un risque intrinsèque. Par ailleurs, au-delà des frontières de l'Union, l'Europe déploie des activités dans les domaines de la coopération au développement, de l'aide humanitaire ou d'autres grands défis mondiaux, souvent dans des environnements difficiles et risqués, mais en bénéficiant d'un large soutien du public européen.

Ces impératifs politiques doivent être satisfaits, moyennant des contrôles présentant un bon rapport coût/efficacité. Si la fraude ne bénéficie d'aucune tolérance, les décideurs politiques comprennent que certains systèmes comportent des risques intrinsèques. Ces décideurs ont l'habitude d'évaluer et d'assumer ces risques, en sachant que certaines erreurs se produiront, qui ne pourront être rectifiées qu'une fois détectées.

Actuellement, la Cour se fonde, comme beaucoup d'autres institutions supérieures de contrôle, sur un seuil d'importance relative («seuil de signification») de 2 % pour ce qui concerne les états comptables. Ce seuil de référence uniforme, qui ne tient pas compte des profils de risque variables des différentes politiques, est également employé par la Cour pour se prononcer sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Il est parfaitement concevable que

l'autorité budgétaire fixe un seuil différent, compte tenu à la fois des impératifs politiques, des avantages (y compris les avantages non financiers) d'une politique donnée, du risque inhérent, du potentiel de simplification et des surcoûts qu'entraînerait une réduction du taux d'erreur par une augmentation des contrôles.

La notion de «risque d'erreur tolérable», qui traduirait en termes pratiques cette approche politique de l'audit, doit faire l'objet d'un débat qui n'a que trop tardé pour le budget de l'UE.

En effet, la notion de risque d'erreur tolérable a été introduite au niveau de l'UE par la Cour des comptes européenne dans son avis n° 2/2004 sur le modèle de «contrôle unique»¹. La Cour y explique que *«tout système de contrôle est un compromis entre le coût de la mise en œuvre des contrôles selon le niveau d'intensité défini d'une part, et les avantages que ces procédures sont susceptibles de produire, d'autre part. Dans le contexte communautaire, les avantages signifient réduire le risque de gaspillage des fonds et limiter le risque d'erreur à un niveau acceptable»*.

La Cour a déclaré par ailleurs que, comme l'indiquent les normes internationales d'audit, les opérations sous-jacentes peuvent rarement être totalement exemptes d'erreurs, et qu'un certain degré de tolérance est donc acceptable en ce qui concerne leur exactitude². Cette tolérance est reflétée par le seuil d'importance relative («seuil de signification») de 2 % que la Cour applique, dans tous les domaines politiques, pour évaluer la légalité et la régularité des transactions sous-jacentes³. Par conséquent, un taux d'erreur de plus de 2 % extrapolé sur la base de l'échantillon sélectionné par la Cour aboutit à une opinion d'audit avec réserve ou défavorable.

Dans son avis, la Cour ajoute encore que *«le niveau d'erreur ou d'irrégularité acceptable est susceptible de varier selon les domaines budgétaires, en fonction à la fois du coût des contrôles et du risque inhérent»*. Soucieuse d'équilibrer les coûts et les avantages du contrôle, la Cour a indiqué que le seuil de signification de 2 % n'était pas nécessairement le meilleur critère de référence pour évaluer la gestion du risque de la Commission dans certains secteurs du budget. Elle a donc invité la Commission à proposer des niveaux tolérables de risque d'erreur, pour qu'une décision puisse être prise au niveau politique. La Commission a intégré les propositions de la Cour en matière de risque tolérable dans son Plan d'action de 2006 pour un cadre de contrôle interne intégré (action 4) et elle a lancé un exercice de collecte de données sur le coût des contrôles (action 10)⁴.

Comme suite à l'avis de la Cour n° 2/2004 le Conseil a estimé, dans ses conclusions de novembre 2005, *«qu'il devrait parvenir à un accord avec le Parlement européen au sujet des risques pouvant être tolérés dans les opérations sous-jacentes, en tenant compte du coût et des avantages des contrôles dans le cadre des différentes politiques et du montant de*

¹ Avis n° 2/2004 de la Cour des comptes des Communautés européennes sur le modèle de contrôle unique (single audit), et proposition relative à un cadre de contrôle interne communautaire, JO C107 du 30.4.2004.

² «La méthodologie DAS», Cour des comptes européenne, disponible à l'adresse suivante: <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/1671544.PDF>, 7 octobre 2008.

³ Le seuil de 2 % est inspiré des normes d'audit financier du secteur privé. Il a initialement été choisi comme critère de référence par la Cour elle-même, en l'absence d'une norme internationale comparable pour l'audit des opérations sous-jacentes ou de toute indication contraire au niveau politique. Certaines institutions supérieures de contrôle des États membres appliquent aussi un seuil de signification de 2 %.

⁴ Plan d'action de la Commission pour un cadre de contrôle interne intégré, COM(2006) 9 final, du 17.01.2006.

dépenses correspondant»⁵. Ultérieurement, la présidence slovène a déclaré en juin 2008 que «la présidence estime, dans le droit fil des conclusions du Conseil de 2005, [...] qu'un accord devrait être conclu entre le Parlement européen et le Conseil au sujet des risques résiduels pouvant être tolérés dans les opérations sous-jacentes, en tenant compte du coût et des avantages des contrôles dans le cadre des différentes politiques et du montant de dépenses correspondant»⁶.

Le Parlement européen a lui aussi constamment prôné la mise en œuvre d'une approche fondée sur le risque tolérable (notamment dans ses résolutions sur la décharge de 2003 à 2006). En avril 2008, le risque tolérable faisait l'objet d'un document de travail⁷ du président de la commission du contrôle budgétaire du Parlement. Dans ce document, le rapporteur propose de «promouvoir la reconnaissance politique des risques calculés qu'impliquent les actions européennes» et de «communiquer des informations précises et fiables sur la situation actuelle».

Dans son rapport annuel 2007⁸, la Cour des comptes a recommandé à l'autorité législative et à la Commission de progresser dans l'élaboration du concept de risque tolérable. À la lumière des positions qu'elles ont exprimées, la Commission relève une convergence entre les Institutions sur la nécessité d'envisager une approche fondée sur le risque tolérable qui assure la transparence des risques associés aux différentes politiques de l'UE ainsi que de la gestion de ces risques à un niveau déterminé. Toute décision sur le risque tolérable doit tenir compte à la fois des impératifs politiques, des avantages (y compris les avantages non financiers) d'une politique donnée, du risque inhérent, du potentiel de simplification et des surcoûts qu'entraînerait une réduction du taux d'erreur par une augmentation des contrôles.

La présente communication définit le risque tolérable et décrit l'approche utilisée pour illustrer cette notion (section 2); elle fournit des exemples dans des domaines de dépenses essentiels («feux rouges» de la Cour en 2006 et 2007), en exploitant les résultats de l'exercice de collecte de données concernant une première estimation du coût des contrôles (section 3) et propose une méthode pour la détermination formelle du niveau de risque tolérable (section 4).

2. DEFINITIONS ET APPROCHE UTILISEES DANS LA PRESENTE COMMUNICATION

2.1. Définitions

Le risque tolérable est le niveau d'erreur non détectée accepté ou toléré, une fois le risque inhérent atténué par des contrôles présentant un bon rapport coût-efficacité:

Risque tolérable = risque inhérent - risque atténué par des contrôles présentant un bon rapport coût-efficacité

⁵ Communiqué de presse concernant la 2688^{ème} réunion du Conseil «Affaires économiques et financières», 8 novembre 2005, paragraphe 17.

⁶ Conseil de l'Union européenne, note de la présidence aux délégations - An improved sound financial management of EU funds 10284/08 FIN 217, 3.6.2008 (seule la version anglaise est disponible)

⁷ Document de travail n° 2 sur le réexamen du budget, «Risque d'erreur tolérable», Député Herbert Bösch, 8 avril 2008

⁸ Rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2007 (JO C 286du 10.11.2008, p. 1).

Dans cette équation, le **risque inhérent** est le risque lié à l'activité même. Les indicateurs du risque inhérent aux activités de la Commission comprennent: la complexité de la législation; le cadre de gestion, à savoir les agences, les administrations nationales (par exemple, en cas de gestion partagée) et les organismes nationaux de mise en œuvre; la stabilité de l'environnement politique; le nombre et les types de bénéficiaires ainsi que la nature des actions. Par exemple, une réglementation et des critères d'éligibilité complexes sont parfois nécessaires pour atteindre des objectifs politiques ciblés dont les avantages sont jugés importants, même s'ils peuvent introduire un risque d'erreur dans les opérations. En d'autres termes, des règles et réglementations bien conçus, clairement interprétables et simples à appliquer diminuent le risque d'erreurs.

Les systèmes de contrôle interne sont construits de façon à réduire le risque inhérent d'erreur à un niveau acceptable. Les dispositions en matière de contrôle contenues dans la législation influencent la probabilité de prévenir et de détecter les erreurs – tel est le cas, par exemple, des niveaux minimaux de contrôle fixés dans les domaines de l'agriculture ou des fonds structurels. Les choix opérés par le législateur en ce qui concerne les stratégies de contrôle et la mise en œuvre de ces stratégies par la Commission et les États membres, de même que le degré d'application par les autorités des États membres de leurs obligations réglementaires en matière de contrôle dans le cadre de la gestion partagée, ont une incidence directe sur le niveau de risque.

La Cour définit deux types d'erreurs financières – celles qui ont une incidence directe sur le montant à payer et celles qui n'ont pas incidence directe sur le paiement, mais qui impliquent un risque financier et/ou pourraient donner lieu à des corrections financières. Il est important de noter qu'aucune de ces erreurs ne constitue un indicateur de fraude.

Le taux d'erreur probable peut être limité par une augmentation ou une amélioration des contrôles, mais cet effort doit être contrebalancé par des avantages, correspondant largement aux erreurs financières susceptibles d'être détectées et rectifiées. Eu égard à l'équation ci-dessus, le risque qui subsiste après l'application des contrôles peut être considéré comme acceptable ou tolérable s'il peut être démontré que toutes les mesures ont été prises pour circonscrire le risque inhérent dans les limites d'une bonne gestion financière. Définir le «risque tolérable» équivaudrait à définir le niveau auquel on peut raisonnablement attendre de la Commission et de ses partenaires de mise en œuvre, en ce compris les États membres, qu'ils ramènent le taux d'erreur par des moyens présentant un bon rapport coût/efficacité. C'est une décision qui doit relever du niveau politique.

La présente communication illustre l'approche fondée sur le «risque tolérable» en utilisant les données disponibles concernant les types et les taux d'erreurs, le coût actuel des contrôles et les populations de contrôle. Les données concernant les erreurs sont extraites de la déclaration d'assurance (DAS) de la Cour des comptes pour l'exercice 2006 ou des constatations de contrôle des États membres. Les données relatives au coût des contrôles et à la population de contrôle proviennent pour partie d'études et pour partie d'estimations.

2.2. Illustration du risque d'erreur tolérable

2.2.1. L'approche retenue

La Commission reconnaît qu'il existe actuellement des marges d'amélioration en termes de conformité et de qualité des contrôles. Par exemple, la Commission et les États membres pourraient fournir davantage d'orientations et de formations aux organismes de gestion à tous

niveaux (national, régional, sectoriel) ainsi qu'aux bénéficiaires, en mettant l'accent sur les domaines où le taux d'erreur est le plus élevé. Les possibles améliorations seraient alors fonction du degré d'application de ces mesures par la Commission et ses partenaires de mise en œuvre (par exemple, dans les États membres)⁹, ainsi que des ressources consacrées aux contrôles.

Après une telle amélioration – sans surcoût significatif – des contrôles existants, toute réduction supplémentaire du taux d'erreur ne pourrait résulter que d'une intensification des contrôles de gestion de premier niveau, y inclus les contrôles documentaires et les contrôles sur place. Une augmentation des contrôles sur place se révélerait coûteuse, en raison du grand nombre des bénéficiaires de programmes communautaires qu'il faudrait contrôler.

Un modèle simple peut être utilisé pour illustrer l'arbitrage entre les coûts et les avantages des contrôles. Ce modèle vise à déterminer le niveau théorique du risque tolérable (le «point de risque tolérable»), à savoir le moment où le coût marginal d'un contrôle supplémentaire est égal à l'avantage marginal procuré par ce contrôle.

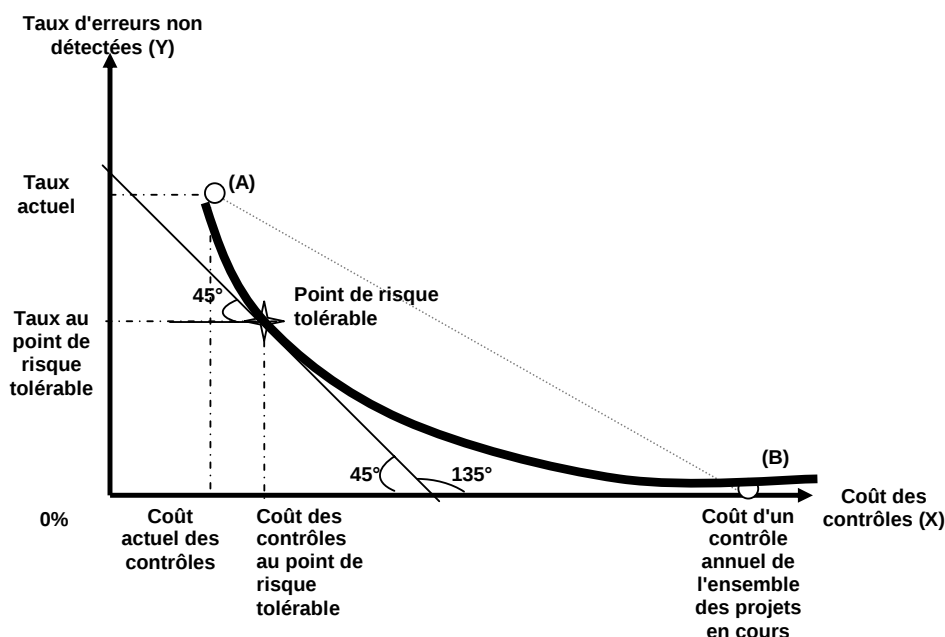
Le modèle repose sur les deux coordonnées suivantes:

- point (A): le taux d'erreur actuel, au coût actuel estimé du contrôle¹⁰.
- point (B): un point théorique, ayant pour coordonnées le coût actuel estimé du contrôle plus le coût annuel estimé d'un contrôle sur place étendu à l'ensemble des projets, en supposant qu'il en résulterait un taux d'erreur nul.

Sur la base de ces coordonnées, une droite de tendance a été tracée entre les points A et B.

⁹ Exemple: un contrôle de premier niveau effectué sur place par l'autorité de gestion d'un État membre et portant sur une opération qui relève d'un programme de fonds structurels aurait pu être amélioré si les outils de contrôle nécessaires (orientations et listes de contrôle appropriées) avaient été disponibles et effectivement utilisés.

¹⁰ Pour le FEDER (voir section 3.1), le taux d'erreur au point A correspond au bas de la fourchette d'erreur de l'échantillon retenu par la Cour dans la DAS 2006, diminué de l'impact prévu d'une amélioration qualitative des contrôles ex ante. Pour les mesures agroenvironnementales (voir section 3.2), le point A correspond au taux d'erreur moyen signalé par les organismes payeurs des États membres.



Cette approche est simplifiée, puisqu'elle suppose que chaque élément de la population présente les mêmes caractéristiques de risque, ce qui est peu vraisemblable dans le cas des programmes communautaires. Un modèle correspondant davantage à la situation réelle peut donc être obtenu en dérivant une courbe de cette droite, afin de mieux représenter une population ayant des caractéristiques variables.

Une tangente à 135° est tracée, qui touche la courbe au point auquel le coût marginal des contrôles est égal à l'avantage marginal. Nous appelons ce point le «point de risque tolérable». Chaque contrôle effectué avant ce point de la courbe est susceptible de détecter et de rectifier des erreurs dont la valeur est supérieure au coût du contrôle additionnel. Au-delà de ce point, tout contrôle supplémentaire aurait un coût supérieur à la valeur de l'erreur susceptible d'être détectée et rectifiée, de sorte qu'une stratégie de contrôle visant un bon rapport coût/efficacité commanderait de fixer le taux d'erreur tolérable à ce point.

Cette approche est exposée plus en détail dans le document de travail joint en annexe.

2.2.2. Les hypothèses posées

L'approche ci-dessus suppose certaines hypothèses, puisqu'à ce stade, l'analyse se limite aux données aisément disponibles et quantifiables. Les hypothèses et simplifications suivantes pourraient entraîner une surestimation du point de risque tolérable:

- les contrôles ont un effet dissuasif¹¹, mais celui-ci est difficile à mesurer: dans ce modèle, le coût et les avantages des contrôles sont mesurés en des termes financiers purement quantitatifs;

¹¹ Qui peut comprendre la possibilité d'être contrôlé et l'effet préventif d'une amélioration constante du système. Par exemple, l'efficacité du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) dans le cadre de la PAC peut s'expliquer en partie par l'effet dissuasif des sanctions, combiné à une probabilité raisonnable de contrôle par les autorités nationales.

- tous les projets (100 %) doivent être contrôlés sur place chaque année pour garantir un taux d'erreur de 0 %: le modèle exclut les effets d'une offre accrue de formations et d'orientations, ainsi que de l'extrapolation des erreurs en vertu de laquelle les corrections des erreurs systématiques sont appliquées aux projets non contrôlés;
- l'abscisse du diagramme (coût des contrôles) suppose que chaque contrôle a un coût unitaire identique et qu'aucune économie d'échelle ne peut être réalisée en contrôlant simultanément plusieurs projets d'un même bénéficiaire ou les dépenses de plusieurs exercices;
- la population des projets est supposée être homogène en termes de taille et de risque d'erreur, alors qu'en réalité, les contrôles sont ciblés sur les secteurs à plus haut risque, ce qui a pour effet de réduire le risque d'erreurs non détectées à moindre coût;
- les mécanismes correcteurs pluriannuels en place (par exemple, pour la politique de cohésion) ont une incidence sur le taux d'erreur, étant donné qu'un grand nombre des projets contrôlés dans l'échantillon annuel de la Cour n'auront pas été soumis à la totalité des contrôles exigés par la législation sur la durée de vie des programmes¹². Le point de risque tolérable (annuel) dans cet exemple est donc totalement distinct du niveau d'erreur à la clôture de chaque programme (pluriannuel) et des déclarations d'assurance figurant dans les rapports d'activité annuels des services de la Commission, qui reposent sur une appréciation de la capacité des systèmes de détecter et de rectifier les erreurs sur un certain nombre d'années.

Les hypothèses suivantes pourraient entraîner une sous-estimation du point de risque tolérable:

- l'amélioration des contrôles ex ante existants en vue d'ajuster le taux d'erreur minimum indiqué par la Cour en 2006, par exemple moyennant des efforts d'orientation et de formation de la Commission à l'égard des États membres et de ceux-ci à l'égard de leurs autorités et de leurs bénéficiaires, est supposée avoir un coût nul (ou non significatif);
- le risque de contrôle n'est pas pris en considération: les contrôles effectués sont censés identifier et rectifier toutes les erreurs dans un projet.

De plus, les exemples fournis se fondent sur un seul exercice, et il est supposé que cet exercice est représentatif. Les effets à la hausse et à la baisse de ces hypothèses peuvent se contrebalancer mutuellement. En outre, il a été constaté que des approches mathématiques plus complexes (utilisant des fonctions paraboliques et logarithmiques et la notion de coût d'opportunité) produisaient des résultats comparables. La méthode est donc jugée raisonnablement fiable (voir annexe).

Il est clair que certaines des hypothèses ci-dessus ont des incidences très importantes, et qu'une analyse fouillée des opérations financières et des taux d'erreur¹³, accompagnée d'une vaste collecte et d'une analyse détaillée des données au niveau de chaque projet permettraient d'affiner davantage le modèle, afin de tenir compte:

¹² La mise en œuvre d'un programme peut s'étaler sur 9 ans, de sorte que la déclaration finale de clôture confirmant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes ou les éventuelles réserves peuvent être émises jusqu'à 10 ans après le lancement du programme.

¹³ En aidant à la définition des erreurs et à l'établissement de la méthode d'échantillonnage, la Cour pourrait apporter une valeur ajoutée à cet exercice.

- de la nature des projets, dans l'optique d'identifier le niveau de risque inhérent à chaque type de projet;
- des niveaux de risque propres à chaque activité et type de bénéficiaire, dans l'optique d'assurer que les contrôles portent d'abord sur ceux qui présentent le risque le plus élevé;
- de la taille des projets, de sorte que, pour un niveau de risque donné, les plus grands projets soient contrôlés en priorité, ce qui optimiserait l'utilisation des ressources de contrôle; et
- de la durée des projets, de sorte que la chronologie des contrôles maximise les montants contrôlés.

Cependant, comme l'élaboration de cette version avancée du modèle impliquerait un exercice long et coûteux de collecte de données dans les États membres, cette option est abandonnée au stade actuel.

3. EXEMPLES DE COUT DES CONTROLES ET DE RISQUE D'ERREUR

Sur la base du modèle simple retenu ci-dessus, la présente section examine des segments particuliers de deux domaines politiques pour lesquels la Cour a constaté un taux d'erreur élevé dans ses rapports annuels relatifs aux exercices 2006 et 2007¹⁴. Les hypothèses sous-jacentes sont simples et fournissent des résultats indicatifs. Dans les deux cas, le modèle de base est adapté en fonction des spécificités des données disponibles pour chaque domaine. Les résultats obtenus pour l'un et l'autre domaine ne sont pas donc pas comparables entre eux. Dans les deux cas, les montants financiers et les pourcentages présentés sont arrondis, compte tenu de leur caractère approximatif.

3.1. Fonds européen de développement régional (FEDER)

Sur la période de programmation 2000-2006, le FEDER a cofinancé environ 700 000 projets. Le fonds est mis en œuvre en gestion partagée, certaines tâches d'exécution - y compris le contrôle des bénéficiaires - étant déléguées aux autorités nationales, régionales et locales des États membres. La législation sectorielle définit les structures et les niveaux minimaux de contrôle pour les autorités de gestion, les autorités de paiement/de certification et les organes de contrôle, et elle prévoit qu'il incombe en premier lieu aux États membres de prévenir, détecter et rectifier les erreurs et irrégularités¹⁵. La Commission supervise ces systèmes de gestion et de contrôle, et les DG tirent des conclusions sur l'efficacité de ceux-ci dans leurs rapports d'activité annuels. En février 2008, la Commission a adopté un «Plan d'action pour le renforcement de la fonction de surveillance de la Commission dans le contexte de la gestion partagée des actions structurelles»¹⁶.

Les propres stratégies et pratiques de la Commission en matière de contrôle reposent sur une approche pluriannuelle¹⁷. Les mécanismes de contrôle et de correction appliqués dans les États membres sont également pluriannuels. Ils comprennent des contrôles de premier niveau

¹⁴ Il s'agit des actions structurelles (FEDER) et de l'agriculture (mesures de développement rural et agroenvironnementales).

¹⁵ Article 39, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil.

¹⁶ COM(2008) 97 final.

¹⁷ Cette approche pluriannuelle se reflète dans les déclarations d'assurance figurant dans les rapports d'activité annuels des services de la Commission.

(contrôles documentaires et sur place), qui sont effectués avant la déclaration des dépenses à la Commission, des contrôles ex-post des opérations, effectués sur place, après la déclaration des dépenses à la Commission, des audits des systèmes et une déclaration de clôture incombant à un organisme indépendant, chargé de certifier la clôture des comptes.

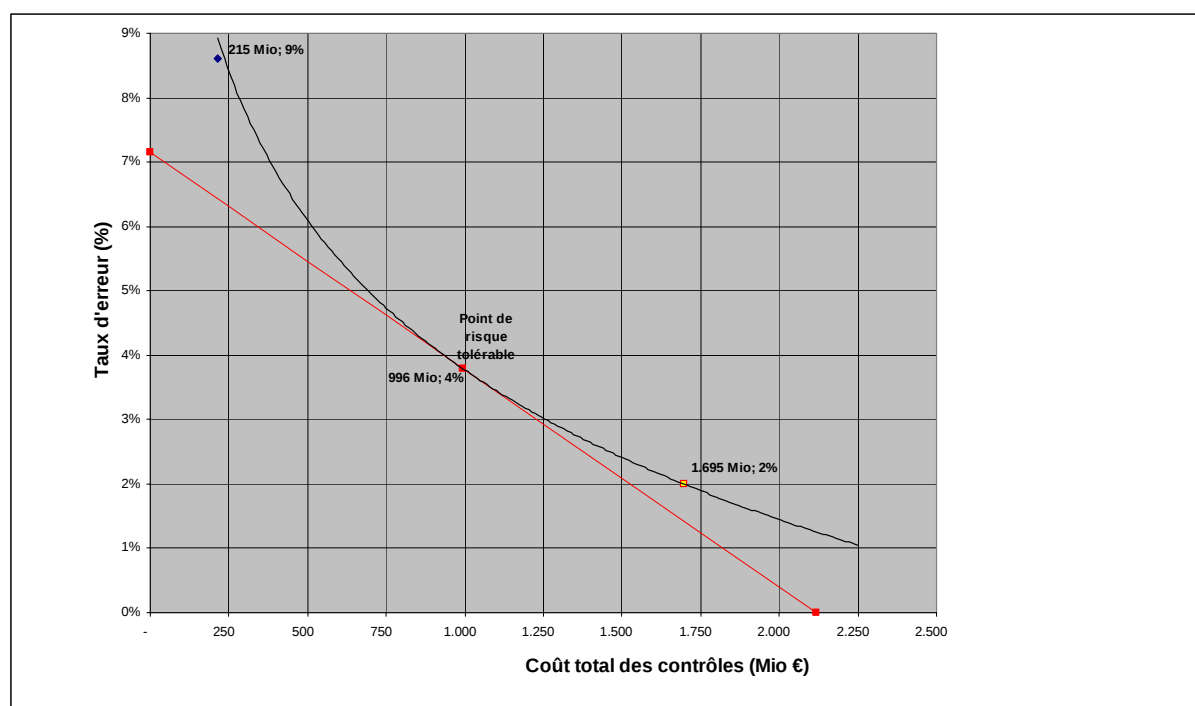
En raison du caractère annuel de la DAS, inscrit dans le traité, le calcul d'un possible point de risque tolérable présenté ci-après a un horizon annuel; il repose sur la DAS relative à l'exercice 2006 et exploite les définitions et constatations de la Cour en matière d'erreur.

En 2006 et 2007, les actions structurelles (y compris le FEDER)¹⁸ ont reçu une appréciation négative de la Cour des comptes. Sur la base de son échantillon, celle-ci a extrapolé, pour l'ensemble des remboursements au titre des Fonds structurels, des taux d'erreur d'au moins 12 % et 11 % respectivement.

En utilisant le taux minimum d'erreur actuellement constaté par la Cour des comptes – ramené à 9 % environ, pour tenir compte des avantages estimés d'une amélioration des contrôles ex ante existants sans surcoût significatif - la Commission a déterminé le coût annuel des contrôles, ainsi que le point de risque tolérable défini à la section 2.2.1 ci-dessus.

Se fondant sur les données provenant des États membres, la Commission a fait une première estimation du coût total des contrôles pour le FEDER en 2006: celui-ci aurait avoisiné 215 millions d'euros, soit approximativement 0,7 % du total des dépenses publiques consenties pour les activités cofinancées par le FEDER pendant l'année considérée.

Le graphique suivant illustre la relation théorique entre taux d'erreur et coût des contrôles pour le FEDER (voir l'annexe pour plus de précisions):



¹⁸ En 2006, les actions structurelles ont concerné les DG REGIO, EMPL, AGRI (FEOGA-Orientation) et MARE (IFOP).

Sur la base d'estimations des dépenses et du nombre de projets contrôlés en 2006, le coût annuel de l'obtention d'un taux d'erreur nul moyennant le contrôle sur place de l'intégralité des dépenses et des projets serait, en théorie, de 2,25 milliards d'euros (soit 8 % du total des dépenses publiques consenties pour les activités cofinancées par le FEDER). Partant de là, une courbe a été tracée pour illustrer la possible relation entre taux d'erreur et coût des contrôles¹⁹.

Le point de la courbe où tout euro supplémentaire consacré au contrôle produit, en théorie, exactement un euro en termes d'erreurs détectées a ensuite été calculé de façon à déterminer le point de risque tolérable (le lieu où le coût marginal du contrôle est égal à l'avantage marginal). Ce point pourrait correspondre à un taux d'erreur d'environ 4 % et à un coût du contrôle de 996 millions d'euros, soit 3,5 % du total des dépenses publiques dans le domaine. Cela tend à indiquer qu'il serait efficient d'accroître les ressources consacrées au contrôle du FEDER jusqu'au moment où le taux d'erreur descendrait aux alentours de 4 %. Toute décision politique à ce sujet devrait tenir compte des possibilités d'augmenter les dépenses de contrôle et pourrait aboutir à un niveau-cible de risque tolérable se situant entre le taux minimum d'erreur actuellement constaté par la Cour, ramené à 9 % environ (pour tenir compte des avantages estimés d'une amélioration des contrôles ex ante existants sans surcoût significatif) et l'objectif théorique de 4 % décrit ci-dessus.

Les informations fournies par les États membres n'étant pas toujours complètes ni cohérentes²⁰, la Commission a évalué l'impact sur le calcul d'une éventuelle sous-estimation du coût des contrôles. Si ce coût était supérieur de 50 % aux estimations des États membres, le point de risque tolérable augmenterait d'un point de pourcentage (à 5 %). Cet élément, joint aux résultats d'une analyse de sensibilité utilisant des techniques statistiques plus sophistiquées mais portant sur les mêmes données, fait ressortir une variation limitée du point de risque tolérable (voir annexe).

Il convient aussi de noter que les données utilisées ci-dessus se rapportent aux dépenses relevant des Fonds structurels et soumises à la législation applicable à la période 2000-2006. Les dispositions régissant la période de programmation 2007-2013 imposent aux autorités nationales des obligations de contrôle à la fois renforcées et plus claires, qui visent à réduire les taux d'erreur. Cet effet devrait être accentué par les mesures préventives actuellement appliquées en vertu du plan d'action pour la période 2007-2013.

Des mesures de simplification complémentaires ont également été proposées récemment à l'autorité législative. Elles devraient aussi avoir un impact sur le taux d'erreur et, par conséquent, sur le point de risque tolérable. Cependant, le gros des dépenses relevant des Fonds structurels ne sera pas soumis avant 2010 à la législation relative à la période 2007-2013. D'ici là, la majorité des dépenses déclarées par les États membres à la Commission relèveront du cadre juridique concernant la période 2000-2006²¹. Toute analyse plus détaillée du risque tolérable devrait incorporer les effets de la législation relative à la période 2007-2013 ainsi que du plan d'action. Une telle analyse devrait donc reposer sur les

¹⁹ Il convient de noter que l'abscisse et l'ordonnée ont été construites initialement selon une même échelle (le million d'euros) pour faciliter l'analyse, et que les taux d'erreur en pourcentage sont indiqués dans le graphique par souci de clarté.

²⁰ Certains États membres n'ont fourni de données que sur certains types de contrôles. La collecte des données a souvent été décentralisée dans les États membres, ce qui a entraîné une interprétation variable de la méthodologie définie par la Commission pour l'évaluation du coût des contrôles.

²¹ L'impact du plan d'action sur le niveau d'erreur dans les programmes de la période 2000-2006 devrait n'apparaître qu'au stade de la clôture.

données de 2010 concernant la mise en œuvre et pourrait de ce fait être disponible à partir de 2011 (voir section 4.1 ci-dessous).

Principales observations:

- *le niveau de risque tolérable dépasse 2 % et pourrait se situer, selon une approche théorique simple en termes de rapport coûts/avantages, aux alentours de 4%. Cela impliquerait un quintuplement des dépenses actuelles de contrôle, de 0,7 % à approximativement 3,5 % du total des dépenses publiques dans le domaine considéré. Par conséquent, selon les chiffres indicatifs, une augmentation des dépenses de contrôle de 100 millions d'euros produirait un gain net estimé de 285 millions d'euros en terme d'erreurs détectées;*
- *selon les chiffres indicatifs, pour obtenir un taux d'erreur de 2 %, il faudrait multiplier par huit les dépenses de contrôle, qui passeraient ainsi à presque 6 % du total des dépenses publiques consenties au titre du FEDER;*
- *en raison du surcoût considérable qu'entraînerait pour les États membres l'augmentation des contrôles nécessaire pour atteindre le point de risque tolérable théorique, un objectif à moyen terme pourrait être fixé qui consisterait, en partant du taux d'erreur minimum constaté par la Cour, à tendre vers un taux cible d'environ 5 %.*

3.2. Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)

Le FEADER représentera environ 20 % du total des dépenses agricoles pour la période 2007-2013. Son cadre de contrôle est très proche de celui des dépenses du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA). La Cour a conclu que le développement rural représentait une part disproportionnée élevée du taux global d'erreur pour les dépenses agricoles (de 2 à 5 %), tandis que, selon les estimations de la Cour, le taux d'erreur affectant les dépenses du FEAGA était légèrement inférieur à 2 %²². Le taux d'erreur supérieur constaté pour le développement rural résulte principalement d'une incidence élevée des erreurs dans les mesures agroenvironnementales. Dans son rapport spécial n°3/2005 relatif à la vérification des dépenses agroenvironnementales, la Cour des comptes conclut que ces dépenses ont un profil de risque élevé en raison de leur nature et qu'il est impossible d'obtenir dans ce domaine une assurance à un coût raisonnable.

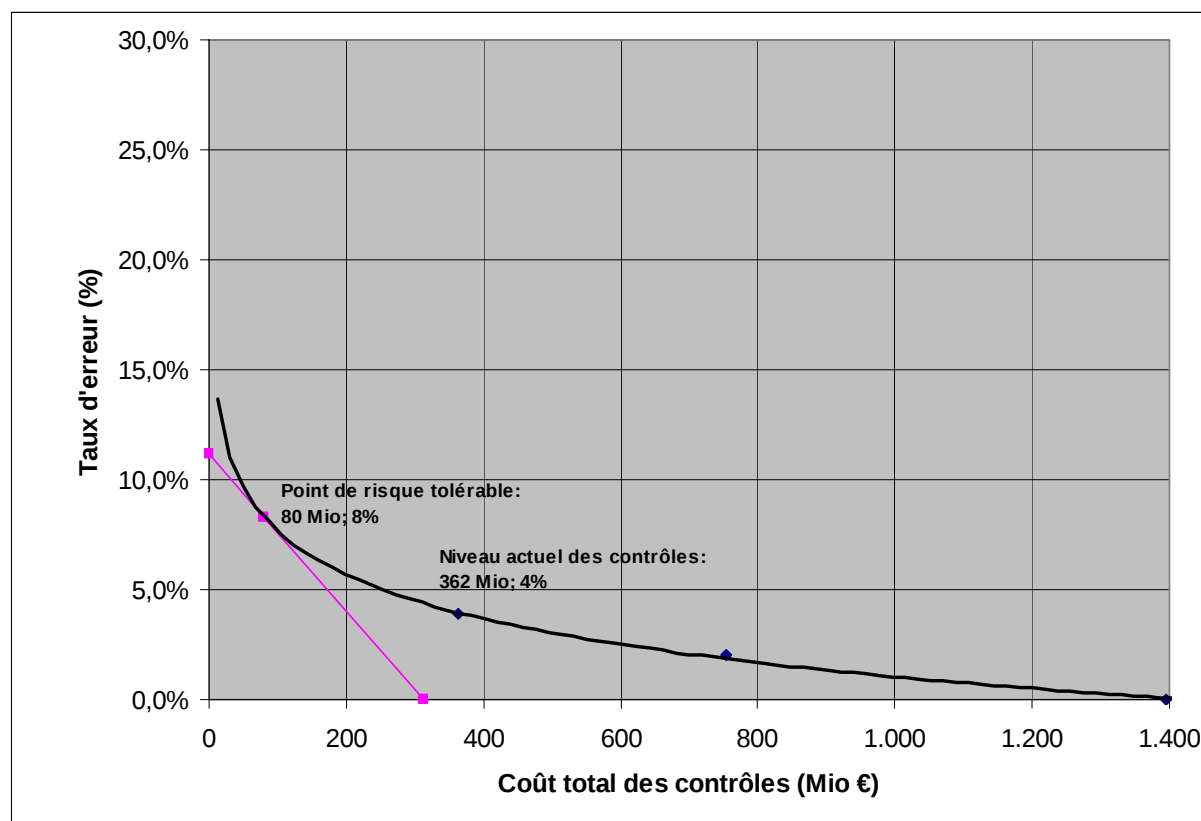
C'est pourquoi l'exemple suivant porte spécifiquement sur ces mesures. Ce faisant, la Commission répond également à la résolution du PE du 22 avril 2008 relative à la décharge²³.

²² Selon les estimations de la Commission, les conclusions de la Cour pour l'exercice 2007 font ressortir un taux d'erreur de plus de 5 % dans le développement rural. La présence d'un taux d'erreur plus élevé dans les dépenses du FEADER a également été soulignée par certains États membres.

²³ «[...] invite la Commission à étudier et à évaluer de façon approfondie les coûts et avantages possibles dans le domaine des mesures agroenvironnementales ainsi que le lien avec d'autres domaines de dépenses et à présenter cette analyse au Conseil, au Parlement et à la Cour des comptes comme base minimale de discussion sur la réforme». Le document de travail des services de la Commission joint en annexe fournit une première estimation approximative des coûts du contrôle des mesures agroenvironnementales, ainsi qu'un aperçu des avantages, largement reconnus.

Il n'est pas possible d'estimer un taux d'erreur pour les mesures agroenvironnementales sur la base de la DAS, mais la Commission a demandé aux États membres de lui fournir des statistiques sur les résultats des contrôles sur place de l'exercice budgétaire 2007 pour plusieurs mesures de développement rural, y compris les mesures agroenvironnementales. Les États membres ont fourni les données demandées. Celles-ci n'avaient cependant pas été vérifiées et validées par les organismes de certification et étaient même, dans certains cas, incomplètes. Ces données confirment néanmoins que le taux d'erreur constaté pour les mesures agroenvironnementales (environ 4 % en 2007) était plus élevé que pour d'autres mesures du développement rural.

La Commission a également invité les États membres à lui fournir des informations sur le coût du contrôle des mesures agroenvironnementales. Sur la base des données reçues, ce coût est estimé à près de 360 millions d'euros, soit 13 % du total des dépenses publiques consenties pour ces mesures en 2005. Il convient de noter que ce chiffre est égal au triple du coût du contrôle des mesures agricoles en général (environ 4 % de la dépense publique totale dans le domaine agricole). Le contrôle des mesures agroenvironnementales contribue également à la réalisation de l'objectif politique consistant à protéger et à améliorer la qualité de l'environnement. Cet avantage pour l'environnement n'est pas quantifié ici.



Le coût annuel d'un contrôle de tous les bénéficiaires a été estimé à 1,4 milliard d'euros. Partant de là, une courbe a été tracée pour illustrer la possible relation entre taux d'erreur et coût du contrôle²⁴.

²⁴ Il convient de noter que l'abscisse et l'ordonnée ont été construites initialement selon une même échelle (le million d'euros) pour faciliter l'analyse, et que les taux d'erreur en pourcentage sont indiqués dans le graphique par souci de clarté.

Principales observations:

- *une augmentation du coût des contrôles au-delà de son niveau actuel (13 %) ne présenterait pas un bon rapport coût/efficacité. En effet, en augmentant de 1 % le nombre des bénéficiaires soumis à un contrôle sur place, on ne réduirait les dépenses irrégulières qu'à raison de 10 % environ du coût des contrôles supplémentaires;*
- *pour ramener le taux d'erreur actuel, soit 4 %, au niveau du seuil de signification retenu par la Cour, soit 2 %²⁵, il faudrait faire passer le coût du contrôle d'environ 13 % à presque 30 % du total des dépenses publiques consenties pour les mesures concernées, au détriment du rapport coût/efficacité du contrôle;*
- *les mesures agroenvironnementales représentent une part disproportionnée élevée du taux global d'erreur pour les dépenses de développement rural;*
- *étant donné qu'il serait économiquement inefficace d'augmenter les contrôles, le niveau de risque tolérable pour les mesures de développement rural se situe clairement au-dessus de 2 % et pourrait même dépasser 5 %.*

4. LA VOIE A SUIVRE

4.1. Premières conclusions

Il est important de souligner que la fixation d'un risque d'erreur tolérable n'implique pas d'accepter les insuffisances éventuelles des systèmes de gestion et de contrôle de la Commission et des États membres. Dans tous les domaines politiques, la Commission et ses partenaires de mise en œuvre doivent rester vigilants et réaliser les meilleurs contrôles possibles avec un niveau de ressources donné. Toute faiblesse constatée doit attirer l'attention. Ses causes doivent être analysées dans une optique de prévention, de détection et de rectification effectives.

La Commission reconnaît par ailleurs que, dans certains secteurs, les systèmes de contrôle des programmes communautaires, y compris ceux dont la mise en œuvre est assurée par les États membres, pourraient prévenir, détecter et rectifier les erreurs de façon plus efficace sans augmentation du coût actuel. Elle prend actuellement des mesures dans ce sens²⁶.

Un surcroît d'investissement dans les contrôles permettrait de détecter et de corriger davantage d'erreurs. Toute augmentation des contrôles requerrait la mise à disposition de ressources supplémentaires par la Commission et/ou les États membres, et toute décision sur le niveau de cette augmentation devrait tenir compte des avantages escomptés en termes de réduction du taux d'erreur.

²⁵ Ceci est le résultat d'un calcul qui postule que le taux d'erreur diminue de manière linéaire à mesure que le taux de contrôle augmente et qu'une augmentation des contrôles n'a aucun effet dissuasif supplémentaire.

²⁶ Voir, par exemple, le «Plan d'action de la Commission pour un cadre de contrôle interne intégré», COM(2006) 9, et le «Plan d'action pour le renforcement de la fonction de surveillance de la Commission dans le contexte de la gestion partagée des actions structurelles», COM(2008) 97.

Les évaluations de la Cour des comptes font ressortir une variation réelle du taux d'erreur d'un domaine politique à l'autre. L'analyse ci-dessus confirme que le seuil de signification de 2 % retenu aux fins de la déclaration d'assurance annuelle (DAS) ne configure pas un bon rapport coût/efficacité de la stratégie de contrôle dans certains domaines politiques. Le risque d'erreur tolérable devrait donc être analysé et déterminé séparément pour chaque domaine politique au niveau communautaire.

Ce niveau de risque tolérable fixé par les autorités politiques se situerait entre le taux d'erreur actuel, ajusté pour tenir compte des améliorations possibles des contrôles existants, et le point de risque tolérable théorique. Le modèle simple exposé dans la présente communication fournit, sur la base des données disponibles et d'estimations, une première indication de ce niveau:

- s'agissant de la politique de cohésion, l'autorité budgétaire pourrait considérer qu'aux fins de la déclaration d'assurance annuelle, le niveau de risque tolérable devrait, à titre indicatif, osciller autour de 5 % sur une base annuelle; et
- s'agissant du développement rural, l'autorité budgétaire pourrait considérer, sur la base des données disponibles, que tout contrôle supplémentaire visant à réduire le taux d'erreur serait inefficace au regard de son coût. En première analyse, la Commission estime que le niveau de risque tolérable dans ce domaine se situerait aux alentours de 5 %.

Si la présente communication s'est concentrée sur deux domaines pour lesquels la Cour des comptes a délivré une évaluation négative en 2007, l'approche qu'elle préconise pourrait également être appliquée à d'autres domaines politiques, dont celui des politiques internes et en particulier la recherche, où des données précises sur le taux d'erreur sont disponibles grâce à un audit approfondi et où le coût des contrôles est aisément mesurable, ainsi que celui des actions extérieures, qui sont souvent déployées dans des environnements difficiles et risqués, mais avec un large soutien public et politique. Les éléments de simplification seraient pris en considération dans les deux domaines, là où on constaterait un effet sur le risque d'erreur et le coût des contrôles. L'analyse du risque tolérable est également pertinente dans les domaines déjà évalués positivement par la Cour des comptes. Pour les dépenses administratives, par exemple, la Commission examinera si le faible risque inhérent et les contrôles effectifs déjà mis en place justifient un risque d'erreur tolérable inférieur au seuil de signification actuel de 2 %.

S'agissant de la politique de cohésion, le modèle pourrait être affiné pour tenir compte de la variabilité du risque d'un élément de la population à l'autre. Cela exigerait une analyse plus étendue et coûteuse, qui pourrait être achevée au plus tôt à la fin 2010, mais se fonderait encore sur la législation relative à la période 2000-2006. De l'avis de la Commission, cette option n'est ni impérative ni efficace au regard de son coût. D'autre part, un réexamen des données concernant la politique de cohésion à la lumière de la mise en œuvre du nouveau cadre réglementaire pour la période 2007-2013, en ce compris les mesures de simplification proposées dernièrement, pourrait se révéler utile. Ce réexamen devrait se fonder sur les données relatives à l'exercice 2010, moment auquel les nouveaux programmes seront bien engagés, et les résultats (qui seraient disponibles en 2011) pourraient servir à réviser et à préciser le point de risque tolérable dans ce domaine.

4.2. Les possibles étapes d'un accord sur la mise en œuvre d'une approche fondée sur le risque tolérable

Selon la Commission, la mise en œuvre d'une approche fondée sur le risque tolérable constituerait un bon investissement et fournirait à l'autorité de décharge une base solide pour évaluer la qualité de sa gestion du risque. En tant qu'entité contrôlée, la Commission ne peut évidemment fixer elle-même le niveau du risque tolérable.

Les principales étapes de la construction d'une approche fondée sur le risque tolérable pourraient être les suivantes:

- le débat interinstitutionnel avec le Conseil, le Parlement et la Cour des comptes pourrait être relancé sur la base de la présente communication et de la position adoptée par l'autorité budgétaire, compte tenu de l'analyse ci-dessus, en ce qui concerne le niveau du risque tolérable dans les politiques de cohésion et de développement rural;
- si les conclusions de ce débat le permettent, la Commission présentera des analyses plus approfondies du risque tolérable, notamment pour la recherche, l'énergie, le transport, l'aide extérieure, le développement et l'élargissement, avant la mi-2010.