

Journal officiel de l'Union européenne

C 373



Édition
de langue française

Communications et informations

58^e année

10 novembre 2015

Sommaire

IV Informations

INFORMATIONS PROVENANT DES INSTITUTIONS, ORGANES ET ORGANISMES DE L'UNION
EUROPÉENNE

Cour des comptes

2015/C 373/01	Rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2014, accompagné des réponses des institutions	1
2015/C 373/02	Rapport annuel de la Cour des comptes sur les activités relevant des huitième, neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement (FED) relatif à l'exercice 2014, accompagné des réponses de la Commission.	289

FR

IV

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

COUR DES COMPTES



Conformément aux dispositions de l'article 287, paragraphes 1 et 4, du TFUE, ainsi que de l'article 148, paragraphe 1, et de l'article 162, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil, ainsi que des articles 43, 48 et 60 du règlement (CE) n° 215/2008 du Conseil du 18 février 2008 portant règlement financier applicable au 10^e Fonds européen de développement, modifié par le règlement (UE) n° 567/2014

la Cour des comptes de l'Union européenne, en sa réunion du 10 septembre 2015, a adopté ses

RAPPORTS ANNUELS

relatifs à l'exercice 2014.

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

Les membres de la Cour des comptes sont:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (président), Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIU, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Klaus-Heiner LEHNE, Oskar HERICS et Bettina JAKOBSEN.

RAPPORT ANNUEL SUR L'EXÉCUTION DU BUDGET

(2015/C 373/01)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Introduction générale	7
Chapitre 1 — Déclaration d'assurance et informations à l'appui de celle-ci	9
Chapitre 2 — Gestion budgétaire et financière	65
Chapitre 3 — Le budget de l'UE: obtenir des résultats	83
Chapitre 4 — Recettes	127
Chapitre 5 — Compétitivité pour la croissance et l'emploi	147
Chapitre 6 — Cohésion économique, sociale et territoriale	165
Chapitre 7 — Ressources naturelles	213
Chapitre 8 — L'Europe dans le monde	261
Chapitre 9 — Administration	275

INTRODUCTION GÉNÉRALE

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

0.2. Le présent document constitue notre 38^e rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE et couvre l'exercice 2014. Les activités relevant des Fonds européens de développement font l'objet d'un rapport annuel distinct.

0.3. Le budget général de l'UE est adopté chaque année par le Conseil et le Parlement européen. Notre rapport annuel, ainsi que nos rapports spéciaux, servent de base à la procédure de décharge, dans le cadre de laquelle le Parlement européen détermine, sur recommandation du Conseil, si la Commission a assumé de manière satisfaisante ses responsabilités en matière d'exécution budgétaire. Nous transmettons notre rapport annuel aux parlements nationaux en même temps qu'au Parlement européen et au Conseil.

0.4. La déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes consolidés de l'UE, ainsi que la légalité et la régularité des opérations (la «régularité des opérations» dans la suite du texte), constitue l'élément central de notre rapport. Nous complétons cette déclaration par des appréciations spécifiques portant sur chaque domaine majeur de l'activité de l'UE.

0.5. Pour accroître l'utilité de notre rapport, nous avons structuré les chapitres suivant les rubriques du cadre financier pluriannuel (CFP). Entré en vigueur en 2014, ce cadre sert à déterminer le volume et la répartition des dépenses de l'UE jusqu'en 2020. Cela devrait permettre aux lecteurs de relier plus facilement nos constatations aux données budgétaires et comptables concernées.

0.6. Les différentes rubriques du CFP ne faisant pas l'objet d'états financiers distincts, les conclusions relatives aux appréciations spécifiques ne constituent pas des opinions d'audit. Ces chapitres présentent par contre des questions importantes spécifiques à chaque rubrique du CFP.

0.7. Le rapport de cette année est structuré de la manière suivante:

- le chapitre 1 contient la déclaration d'assurance et un résumé des résultats de nos travaux relatifs à la fiabilité des comptes ainsi qu'à la régularité des opérations,
- le chapitre 2 fait état de nos constatations concernant la gestion budgétaire et financière,
- le chapitre 3, qui s'inscrit dans notre objectif stratégique d'améliorer l'obligation de rendre compte de l'UE, est consacré au cadre de performance et à la mesure dans laquelle celui-ci permet à la Commission de suivre et d'orienter les avancées réalisées dans la concrétisation des objectifs de la stratégie Europe 2020,
- le chapitre 4 fait état de nos constatations concernant les recettes,
- les chapitres 5 à 9 présentent (pour les rubriques 1a, 1b, 2, 4 et 5 du CFP)⁽¹⁾ les résultats de nos tests concernant la régularité des opérations ainsi que l'examen d'une sélection de systèmes et de rapports annuels d'activité.

0.8. Les réponses de la Commission (ou celles d'autres institutions et organismes de l'Union, le cas échéant) à nos observations figurent dans le présent rapport, et nous tenons compte de la réponse correspondante de l'entité auditée lorsque nous exposons nos constatations et nos conclusions. Toutefois, il nous revient, en notre qualité d'auditeur externe, de communiquer nos constatations, d'en tirer des conclusions et, ainsi, de fournir une évaluation indépendante et impartiale de la fiabilité des comptes ainsi que de la régularité des opérations.

⁽¹⁾ Nous ne fournissons pas d'appréciation spécifique pour les dépenses relevant des rubriques 3 (Sécurité et citoyenneté) et 6 (Compensation) du CFP.

CHAPITRE 1

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

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
La déclaration d'assurance fournie par la Cour au Parlement européen et au Conseil — Rapport de l'auditeur indépendant	I-XII
Introduction	1.1-1.3
Les dépenses de l'UE sont un outil majeur pour la réalisation des objectifs politiques	1.1-1.3
Constatations d'audit relatives à l'exercice 2014	1.4-1.58
Les comptes n'étaient pas affectés par des anomalies significatives	1.4-1.8
Régularité des opérations: même s'ils sont stables, nos résultats d'audit globaux font apparaître un niveau significatif d'erreur	1.9-1.29
Il existe de nombreux types de mesures correctrices, avec différents impacts	1.30-1.44
Le rapport de synthèse de la Commission confirme l'impact significatif des erreurs sur les opérations	1.45-1.57
Nous communiquons les cas de fraude présumée à l'OLAF	1.58
Conclusions	1.59-1.66
 Annexe 1.1 — Approche et méthodologie d'audit	
Annexe 1.2 — Suivi des observations des années antérieures concernant la fiabilité des comptes	
Annexe 1.3 — Extraits des comptes consolidés relatifs à l'exercice 2014	
Annexe 1.4 — Niveau d'erreur estimatif (erreur la plus probable, EPP) — Données historiques non ajustées de 2009 à 2013	
Annexe 1.5 — Fréquence des erreurs détectées dans l'échantillon d'audit relatif à l'exercice 2014	

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

I. Nous avons contrôlé:

- a) les comptes consolidés de l'Union européenne, constitués des états financiers consolidés⁽¹⁾ et des états agrégés sur l'exécution du budget⁽²⁾ pour l'exercice clos le 31 décembre 2014, approuvés par la Commission le 23 juillet 2015;
- b) la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes à ces comptes, conformément aux dispositions de l'article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Responsabilité de la direction

II. En vertu des articles 317 et 318 du TFUE, et du règlement financier, la Commission est responsable de l'établissement et de la présentation fidèle et sincère des comptes consolidés de l'Union européenne sur la base des normes comptables internationalement admises pour le secteur public, 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 Commission est responsable en dernier ressort de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes de l'Union européenne (article 317 du TFUE).

Responsabilité de l'auditeur

III. Notre responsabilité consiste à fournir au Parlement européen et au Conseil, sur la base de notre audit, une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes, ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes à ces derniers. Nous avons conduit notre 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, nous sommes tenus de nous conformer aux règles d'éthique, ainsi que de programmer et d'effectuer nos travaux d'audit de manière à pouvoir déterminer avec une assurance raisonnable si les comptes consolidés de l'Union européenne sont exempts d'anomalies significatives et si les opérations sous-jacentes à ces comptes sont légales et régulières.

IV. Un audit comprend la mise en œuvre de procédures en vue d'obtenir des éléments probants relatifs aux montants et aux informations qui figurent dans les comptes consolidés, ainsi qu'à la légalité et à la régularité des opérations qui leur sont sous-jacentes. Le choix des procédures s'appuie sur le jugement de l'auditeur, qui se fonde, entre autres, sur une appréciation du risque que des anomalies significatives affectent les comptes consolidés et, s'agissant des opérations sous-jacentes, du risque de non-respect, dans une mesure significative, des obligations prévues par le cadre juridique de l'Union européenne, que cela soit dû à des fraudes ou à des erreurs. 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 consolidés, ainsi qu'à la légalité et à 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 méthodes comptables appliquées et de la vraisemblance des estimations comptables, ainsi que l'évaluation de la présentation générale des comptes consolidés.

V. En ce qui concerne les recettes, notre examen relatif aux ressources propres fondées sur la taxe sur la valeur ajoutée et sur le revenu national brut porte au départ sur les agrégats macroéconomiques pertinents qui constituent la base de leur calcul. Nous évaluons aussi les systèmes utilisés par la Commission pour traiter ces agrégats jusqu'à ce que les contributions des États membres soient perçues et enregistrées dans les comptes consolidés. Pour les ressources propres traditionnelles, nous examinons les comptes des autorités douanières et analysons les flux des droits jusqu'à la perception des montants correspondants par la Commission et leur inscription dans les comptes.

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

⁽²⁾ Les états agrégés sur l'exécution du budget comprennent les états agrégés sur l'exécution du budget proprement dits et des notes explicatives.

VI. En ce qui concerne les dépenses, nous examinons les opérations de paiement au moment où les dépenses ont été exposées, enregistrées et acceptées. Cet examen porte sur toutes les catégories de paiements autres que les avances, au moment où ils sont effectués (y compris ceux correspondant à l'acquisition d'actifs). Les paiements d'avances sont examinés au moment où le destinataire des fonds justifie leur bonne utilisation ou est tenu de le faire et au moment où l'avance est apurée ou devient récupérable.

VII. Nous estimons que les informations probantes obtenues sont suffisantes et appropriées pour étayer nos opinions.

Fiabilité des comptes

Opinion sur la fiabilité des comptes

VIII. Nous estimons que les comptes consolidés de l'Union européenne pour l'exercice clos le 31 décembre 2014 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière de l'Union au 31 décembre 2014, le résultat de ses opérations, ses flux de trésorerie, ainsi que l'état de variation de l'actif net pour l'exercice clos à cette date, conformément au règlement financier et aux règles comptables fondées sur les 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

IX. Nous estimons que les recettes sous-jacentes aux comptes pour l'exercice clos le 31 décembre 2014 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légales et régulières.

Paielements

Justification de l'opinion défavorable sur la légalité et la régularité des paiements sous-jacents aux comptes

X. Les dépenses enregistrées en 2014 dans les rubriques 1 à 4 du cadre financier pluriannuel ⁽³⁾, qui couvrent les dépenses opérationnelles, sont affectées par un niveau significatif d'erreur. Selon nos estimations, le niveau d'erreur pour les paiements sous-jacents aux comptes est de 4,4 %. Notre conclusion est corroborée par l'analyse des montants à risque effectuée par la Commission dans le rapport de synthèse.

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

XI. Compte tenu de l'importance des problèmes décrits dans le point où nous justifions l'opinion défavorable relative à la légalité et à la régularité des paiements sous-jacents aux comptes, nous estimons que les paiements sous-jacents aux comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2014 sont affectés par un niveau significatif d'erreur.

⁽³⁾ Ces rubriques sont couvertes par les chapitres 5 à 8 du présent rapport annuel.

Autres informations

XII. Le document intitulé «États financiers — Discussion et analyse» ne fait pas partie des états financiers. Les informations qui y figurent concordent avec les états financiers.

10 septembre 2015

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Président

Cour des comptes européenne

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

Les dépenses de l'UE sont un outil majeur pour la réalisation des objectifs politiques

1.1. Les dépenses de l'UE constituent un instrument majeur pour la réalisation des objectifs politiques. D'autres instruments importants sont le fait de légiférer, ainsi que la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes dans l'ensemble de l'Union. En moyenne, les dépenses de l'UE représentent 1,9 % du total des dépenses publiques de ses États membres (voir *graphique 1.1*).

1.2. En vertu du traité, notre rôle consiste, entre autres, à:

- vérifier si le budget de l'UE est utilisé conformément aux textes législatifs et réglementaires applicables,
- émettre notre opinion sur les comptes de l'UE,
- communiquer des informations sur l'économie, l'efficacité et l'efficacités⁽⁴⁾ des dépenses de l'UE,
- formuler des avis sur les propositions de législation qui ont un impact financier.

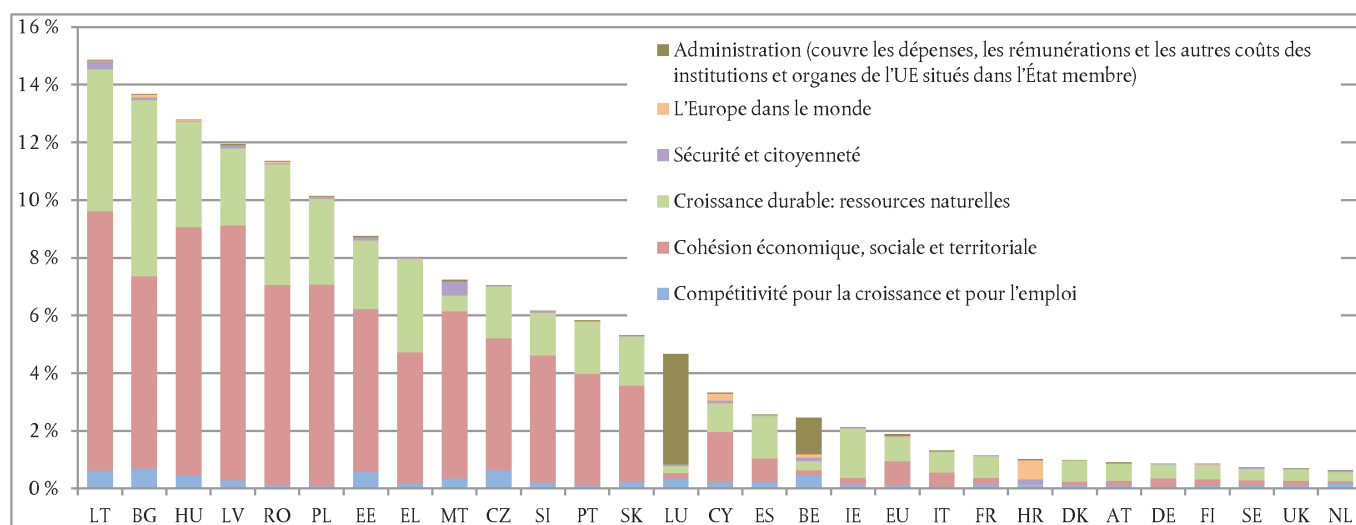
Nos travaux à l'appui de la déclaration d'assurance nous permettent de remplir les deux premiers de ces objectifs. Ils nous aident à repérer les risques susceptibles d'affecter l'économie, l'efficacité et l'efficacités et apportent une contribution significative à nos avis sur les propositions de législation financière.

⁽⁴⁾ Principes définis comme suit à l'article 30, paragraphe 2, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1):

«Le principe d'économie prescrit que les moyens mis en œuvre par l'institution dans le cadre de la réalisation de ses activités sont rendus disponibles en temps utile, dans les quantités et qualités appropriées et au meilleur prix.

Le principe d'efficacité vise le meilleur rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus.

Le principe d'efficacités vise l'atteinte des objectifs spécifiques fixés et l'obtention des résultats escomptés.»

Graphique 1.1 — Part que représentent les dépenses de l'UE de 2014 dans le total des dépenses publiques de chaque État membre

Sources:

Dépenses de l'Union européenne (données comptables de la Commission européenne, compilées par la Cour des comptes européenne);
 Dépenses totales des administrations publiques des États membres (Eurostat — Statistiques des administrations publiques — Principaux agrégats des administrations publiques, y compris recettes et dépenses — Dépenses totales des administrations publiques 2014)
 (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>). Voir **annexe 1.5** pour l'explication des codes des pays.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.3. Dans le présent chapitre du rapport annuel, nous:

- décrivons le contexte dans lequel s'inscrit notre déclaration d'assurance et présentons de manière synthétique notre approche d'audit (voir **annexe 1.1**), nos constatations et nos conclusions,
- analysons la nature des différents risques associés aux dépenses de l'UE,
- présentons les mesures prises par la Commission pour donner suite aux observations et aux recommandations formulées dans nos rapports annuels précédents concernant la fiabilité des comptes (voir **annexe 1.2**).

OBSERVATIONS DE LA COUR

CONSTATATIONS D'AUDIT RELATIVES À L'EXERCICE 2014**Les comptes n'étaient pas affectés par des anomalies significatives**

1.4. Nos observations portent sur les comptes consolidés ⁽⁵⁾ (ci-après les «comptes») de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2014. Nous les avons reçus le 23 juillet 2015 ⁽⁶⁾. Ces comptes sont accompagnés de la lettre de déclaration du comptable, ainsi que d'un document intitulé «États financiers — Discussion et analyse» ⁽⁷⁾. Notre opinion d'audit ne couvre pas ce document. Conformément aux normes d'audit, nous avons toutefois évalué sa cohérence par rapport aux informations figurant dans les comptes.

1.5. Les comptes (présentés de façon synthétique à l'**annexe 1.3**) montrent qu'au 31 décembre 2014, le total du passif s'élevait à 220,7 milliards d'euros, alors que le total de l'actif représentait 162,7 milliards d'euros. Le résultat économique de l'exercice 2014 présente un déficit de 11,3 milliards d'euros (voir aussi points 2.12 et 2.13).

1.6. Notre audit a permis de constater que les comptes n'étaient pas affectés par des anomalies significatives (voir aussi **annexe 1.2**). Nos observations concernant la gestion financière et budgétaire des fonds de l'UE sont présentées au chapitre 2.

⁽⁵⁾ Les comptes consolidés comprennent:

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

⁽⁶⁾ La Cour a reçu les comptes provisoires, ainsi que la lettre de déclaration du comptable, le 31 mars 2015, à savoir le jour de l'expiration du délai de présentation fixé par le règlement financier [voir article 147 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012]. Elle a reçu les comptes définitifs huit jours avant le 31 juillet, qui est la date d'expiration du délai pour leur présentation fixé par l'article 148. Le 1^{er} septembre 2015, la Commission a transmis à la Cour la version révisée de son document accompagnant les comptes et intitulé «États financiers — Discussion et analyse».

⁽⁷⁾ Voir la ligne directrice de pratique recommandée 2 de l'IPSASB (*International Public Sector Accounting Standards Board*, Conseil des normes comptables internationales du secteur public) intitulée *Financial Statements Discussion and Analysis* («États financiers — Discussion et analyse»).

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.7. En 2014, la Commission a apporté plusieurs modifications à la présentation des comptes, afin de prendre en considération le nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) et de s'aligner davantage sur les normes internationales. La présentation de certaines notes accompagnant les comptes a été particulièrement améliorée⁽⁸⁾.

Problèmes affectant les comptes

1.8. Les problèmes ci-après affectent les comptes.

- a) En ce qui concerne la présentation de la note n° 6 (sur la «protection du budget de l'UE») accompagnant les comptes, la Commission a accompli des progrès en matière de traitement des problèmes mentionnés au point 1.13 de notre rapport annuel 2013 et au point 2 de notre tableau de suivi présenté dans ce rapport (voir **annexe 1.2**). À présent, les informations figurant dans cette note sont plus ciblées. En ce qui concerne la cohésion, elle montre dans quelle mesure les corrections sont effectuées avant l'enregistrement des dépenses, pendant la mise en œuvre et à la clôture. Maintenant, la note décrit (mais ne quantifie pas toujours) l'impact des mesures correctrices sur le budget de l'UE (par exemple la création de recettes affectées, les retraits et les remplacements effectués par les États membres, etc.)⁽⁹⁾.
- b) La note n° 2.5.2 sur les préfinancements (avances versées aux États membres) montre que la Commission ne dispose guère d'informations sur l'utilisation des fonds avancés pour les instruments financiers relevant de la gestion partagée (3,8 milliards d'euros) et pour d'autres régimes d'aide (3,6 milliards d'euros). Cela peut avoir un impact sur l'évaluation de ces instruments qu'elle effectue à la fin de l'exercice. La Commission pourrait être amenée à opérer des ajustements significatifs à la clôture de la période de programmation 2007-2013.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.7. La Commission salue le fait que la Cour reconnaisse les améliorations apportées. Ces améliorations, telles que les déclarations volontaires dans le document «États financiers — Discussion et analyse», visent à rester à l'avant-plan en matière d'information financière du secteur public en fournissant des données financières utiles aux utilisateurs des comptes de l'Union européenne.

1.8.

- a) En ce qui concerne la note n° 6, elle procure une synthèse des résultats des mesures correctrices de la Commission (mesures décidées et mises en œuvre) et de ses mesures préventives pour 2014. Des informations plus détaillées sur le sujet figurent dans la communication annuelle de la Commission sur la protection du budget de l'UE.

⁽⁸⁾ Y compris la présentation consolidée des actifs et des passifs courants et non courants, ainsi que la présentation simplifiée des informations sectorielles.

⁽⁹⁾ Dans sa note n° 6 accompagnant les comptes 2015, la Commission tient compte des décisions prises par la Cour de justice de l'Union européenne en juin 2015, relatives à l'annulation de décisions de correction financière portant sur un montant de 457 millions d'euros. Dans la note n° 2.10 intitulée «Provisions», ces décisions sont déjà traitées comme des événements postérieurs à la date de clôture du bilan (arrêts de la Cour du 24 juin 2015 dans les affaires jointes C-549/12 P et C-54/13 P annulant deux décisions de la Commission portant sur un montant de 94 millions d'euros concernant des programmes au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER) en Allemagne, ainsi que dans l'affaire C-263/13 P annulant trois décisions de la Commission portant sur 363 millions d'euros concernant des programmes au titre du FEDER en Espagne). Ces décisions ont affecté des dépenses relevant des programmes opérationnels de la période 1994-1999.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Régularité des opérations: même s'ils sont stables, nos résultats d'audit globaux font apparaître un niveau significatif d'erreur

1.9. Nous examinons les recettes et les dépenses de l'UE afin d'évaluer si elles sont conformes aux textes législatifs et réglementaires applicables. Nous présentons nos résultats d'audit concernant les recettes dans le chapitre 4 et ceux relatifs aux dépenses dans les chapitres 5 à 9 (voir **tableau 1.1**).

1.10. Les recettes étaient exemptes d'erreur significative (voir point 4.26). En ce qui concerne les dépenses, nous continuons de relever un niveau significatif d'erreur. Le niveau d'erreur estimatif pour les dépenses [compte tenu des mesures correctrices pertinentes, voir point 1.32 ⁽¹⁰⁾] était de 4,4 %, soit un niveau similaire à celui relevé pour l'exercice 2013 [4,5 % ⁽¹¹⁾] (voir **tableau 1.1**). Les dépenses relatives à la rubrique 5 du CFP (Administration) étaient exemptes d'erreur significative (voir point 9.15). Les dépenses relevant de toutes les autres rubriques, qui couvrent les dépenses opérationnelles, étaient affectées par un niveau significatif d'erreur (voir points 5.32 et 5.33, 6.76 et 6.77, 7.72 et 7.73, ainsi que 8.26 et 8.27).

1.10. Approuvant pour l'essentiel l'évaluation réalisée par la Cour des erreurs relevées dans les recettes au chapitre 4 et les dépenses aux chapitres 5 à 9, la Commission assurera dûment le suivi des erreurs afin de protéger le budget de l'UE.

Tableau 1.1 — Synthèse des résultats d'audit relatifs à la régularité des opérations pour l'exercice 2014

Chapitre du rapport annuel	Rubrique du CFP	Population auditée (milliards d'euros)	Niveau d'erreur estimatif pour 2014 (%)	Intervalle de confiance (%)		Niveau d'erreur estimatif pour 2013 (%)
				Limite inférieure du taux d'erreur (LIE)	Limite supérieure du taux d'erreur (LSE)	
5. Compétitivité	Rubrique 1a	13,0	5,6	3,1	8,1	4,0
6. Cohésion	Rubrique 1b	55,7	5,7	3,1	8,2	5,3
7. Ressources naturelles	Rubrique 2	57,5	3,6	2,7	4,6	4,4
8. L'Europe dans le monde	Rubrique 4	7,4	2,7	0,9	4,4	2,1
9. Administration	Rubrique 5	8,8	0,5	0,1	0,9	1,1

⁽¹⁰⁾ Il n'est pas approprié de comparer les corrections «à la source» apportées aux demandes qui n'ont donné lieu à aucun paiement ou qui ont abouti à un paiement réduit par rapport au niveau des paiements finals.

⁽¹¹⁾ Le niveau d'erreur estimatif mentionné dans le rapport annuel 2013 était de 4,7 %. Le niveau d'erreur estimatif comparable présenté ici est inférieur de 0,2 point de pourcentage parce que nous avons actualisé notre quantification des erreurs en matière de marchés publics (voir points 1.13 et 1.14).

Chapitre du rapport annuel	Rubrique du CFP	Population auditée (milliards d'euros)	Niveau d'erreur estimatif pour 2014 (%)	Intervalle de confiance (%)		Niveau d'erreur estimatif pour 2013 (%)
				Limite inférieure du taux d'erreur (LIE)	Limite supérieure du taux d'erreur (LSE)	
Autres ⁽¹⁾	Rubriques 3 et 6, et autres dépenses	2,1	—	—	—	—
Total		144,5	4,4	3,3	5,4	4,5
Recettes		143,9	0	0	0	0

⁽¹⁾ Nous ne consacrons pas d'appréciation spécifique ou de chapitre distinct aux dépenses des rubriques 3 (Sécurité et citoyenneté) et 6 (Compensations) du CFP, ni aux autres dépenses (instruments spéciaux en dehors du CFP 2014-2020 comme la réserve pour aides d'urgence, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, le Fonds de solidarité de l'Union européenne et l'instrument de flexibilité). Toutefois, les travaux concernant ces domaines contribuent à notre conclusion générale sur les dépenses relatives à l'exercice 2014.

Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.11. Au cours des trois dernières années, les résultats d'audit globaux ont été relativement stables, à un niveau qui dépasse de façon significative notre valeur de référence pour le seuil de signification (voir **graphique 1.2**).

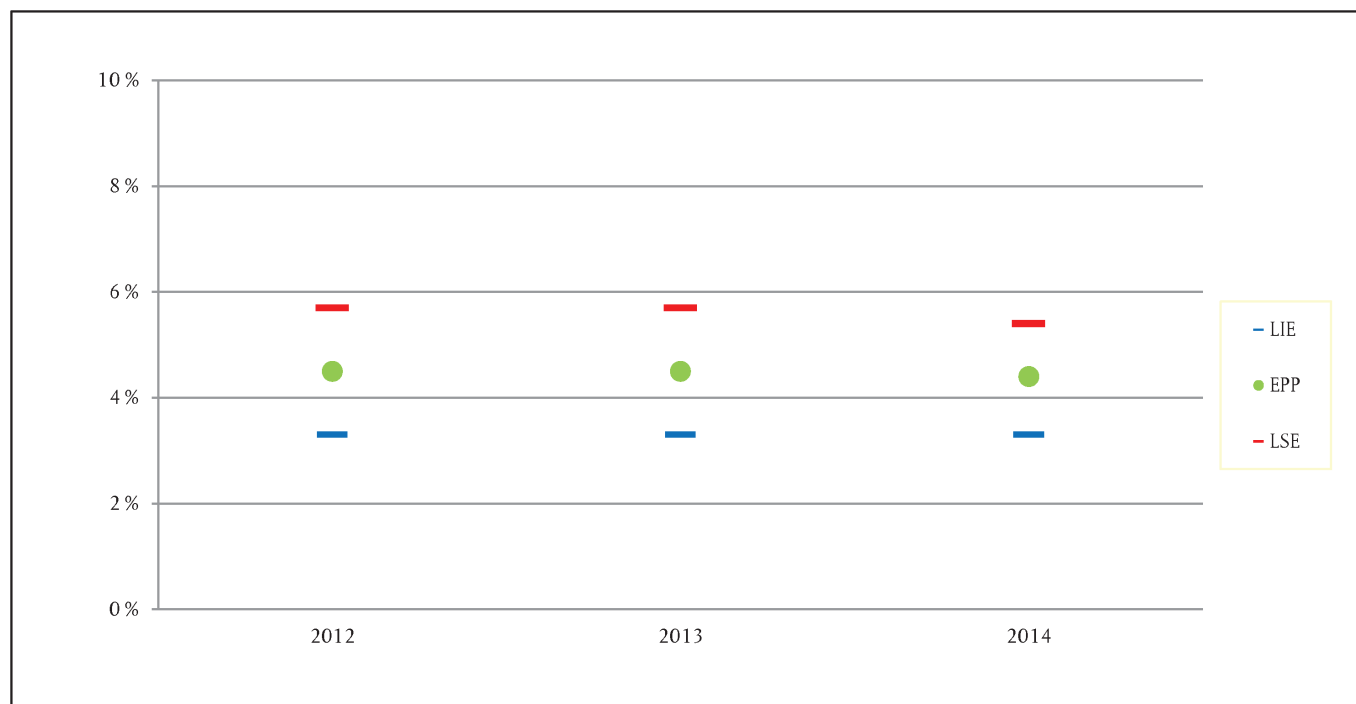
RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.11. La Commission fait remarquer que le taux d'erreur mentionné par la Cour est une estimation annuelle qui prend en considération les corrections opérées pour les dépenses de projets ayant donné lieu à une détection avant l'annonce de l'audit de la Cour.

La Commission souligne qu'elle est liée par le règlement financier, qui dispose, à l'article 32, paragraphe 2, point e), que son système de contrôle interne doit notamment assurer «la gestion appropriée des risques concernant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, en tenant compte du caractère pluriannuel des programmes et de la nature des paiements concernés».

Dans le rapport de synthèse 2014 [COM(2015) 279 final], la Commission a estimé l'incidence future des mécanismes de correction à 2,7 milliards d'euros, soit 1,9 % des paiements effectués par le budget de l'UE.

Elle continuera d'exercer sa fonction de surveillance en procédant à des corrections financières et à des recouvrements au niveau correspondant à celui des irrégularités et déficiences détectées tout au long de la période et même après la clôture des programmes.

Graphique 1.2 — Niveau d'erreur estimatif (erreur la plus probable ou EPP) (2012-2014) ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Le niveau d'erreur estimatif pour les exercices 2012 et 2013 a été ajusté pour tenir compte de l'approche actualisée concernant la quantification des erreurs graves en matière de marchés publics (voir point 1.13).

Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.12. En ce qui concerne les dépenses de l'UE, deux types de programmes, impliquant différents profils de risque, occupent une place prépondérante ⁽¹²⁾:

- les programmes fondés sur des droits, dans le cadre desquels les paiements sont fondés sur le respect de certaines conditions. Ces programmes comportent, entre autres, des bourses pour étudiants et chercheurs (chapitre 5), des aides directes versées aux agriculteurs (chapitre 7), de l'appui budgétaire direct ⁽¹³⁾ (chapitre 8), ainsi que des rémunérations et des retraites (chapitre 9);
- les systèmes de remboursement de coûts, dans le cadre desquels l'UE rembourse les coûts éligibles supportés pour des activités éligibles. Ces systèmes comportent, entre autres, des projets de recherche (chapitre 5), des programmes d'investissement dans les domaines du développement régional et rural (chapitres 6 et 7), des programmes de formation (chapitre 6), ainsi que des projets de développement (chapitre 8).

⁽¹²⁾ Les points 1.20 à 1.22 comportent une analyse complémentaire de ces différents risques.

⁽¹³⁾ Les paiements au titre de l'appui budgétaire direct permettent de soutenir le budget général d'un État ou le budget qu'il alloue à une politique ou à un objectif spécifique (voir aussi points 8.7 et 8.8).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Nous avons actualisé notre approche d'audit...

1.13. Pour l'exercice 2014, nous avons actualisé notre approche relative à la quantification des infractions graves aux règles en matière de marchés publics. Cela nous a permis de clarifier notre façon d'évaluer l'impact de ces infractions. Nous avons notamment mis en place une approche proportionnelle pour calculer les erreurs relatives à la modification de marchés.

1.14. Nous avons adapté à l'approche actualisée les chiffres relatifs aux exercices 2013 et 2012 figurant au **tableau 1.1**, ainsi que dans les **graphiques 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 et 1.6**, afin d'assurer la comparabilité des résultats présentés dans ce rapport. L'**annexe 1.4** comporte des informations historiques et non ajustées sur les niveaux d'erreur estimatifs relevés au cours de la période 2009-2013. Du fait de cette adaptation, le niveau d'erreur estimatif global a diminué de 0,2 % pour l'exercice 2013 et de 0,3 % pour l'exercice 2012. Cet ajustement n'a par contre aucun impact sur les conclusions que nous avons formulées pour ces deux exercices. Le niveau d'erreur reste clairement significatif.

1.15. Pour l'exercice 2015, nous adapterons notre approche concernant la conditionnalité à la modification du cadre juridique de la politique agricole commune. Nos rapports traiteront des informations transmises par la Commission concernant la conditionnalité, mais nous n'inclurons plus cet élément dans nos tests d'audit. En ce qui concerne l'exercice 2014, nous avons détecté de nombreuses erreurs en matière de conditionnalité, qui affectaient un quart des exploitations visitées. Ces erreurs ont contribué à raison de 0,2 point de pourcentage au niveau d'erreur estimatif global (comme en 2013)⁽¹⁴⁾ et de 0,6 point de pourcentage au niveau calculé pour le chapitre «Ressources naturelles» (contre 0,5 point de pourcentage en 2013).

1.13. La Commission se félicite de la nouvelle approche adoptée par la Cour concernant la quantification des infractions graves aux règles de marchés publics.

1.15. La Commission accueille favorablement l'approche modifiée qu'adoptera la Cour à partir de 2015. Pour l'exercice 2014, elle rappelle son point de vue aux termes duquel les infractions en matière de conditionnalité n'affectent pas les conditions d'éligibilité pour les paiements (voir la réponse de la Commission au point 7.7).

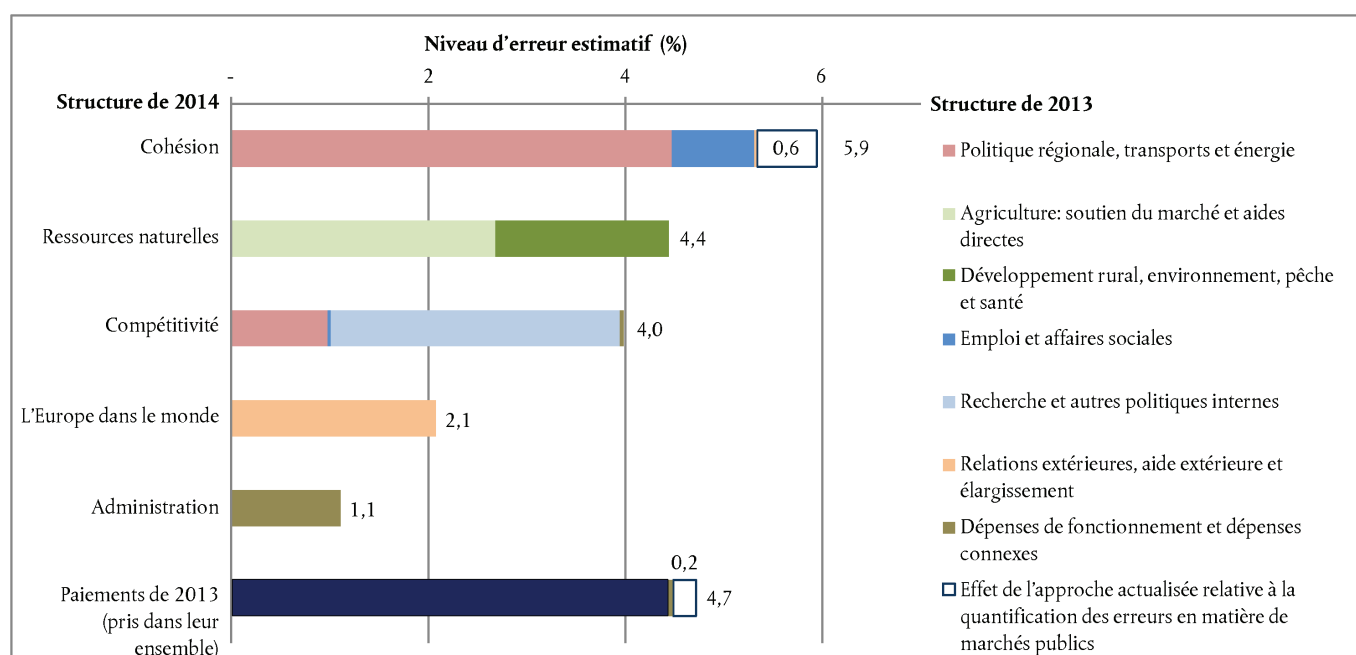
⁽¹⁴⁾ Voir aussi rapport annuel 2013, point 1.21.

OBSERVATIONS DE LA COUR

... et la structure de notre rapport annuel

1.16. Comme nous l'avons indiqué dans l'introduction générale (points 0.5 à 0.7), nous avons actualisé la structure des chapitres du rapport annuel. Afin d'assurer la comparabilité des résultats d'audit, nous présentons ci-après (**graphique 1.3**) ceux de l'année passée tels qu'ils seraient apparus si nous avions utilisé la nouvelle structure, ainsi que l'approche actualisée concernant la quantification des erreurs en matière de marchés publics (voir points 1.13 et 1.14). Nous avons utilisé ces chiffres dans le **tableau 1.1**.

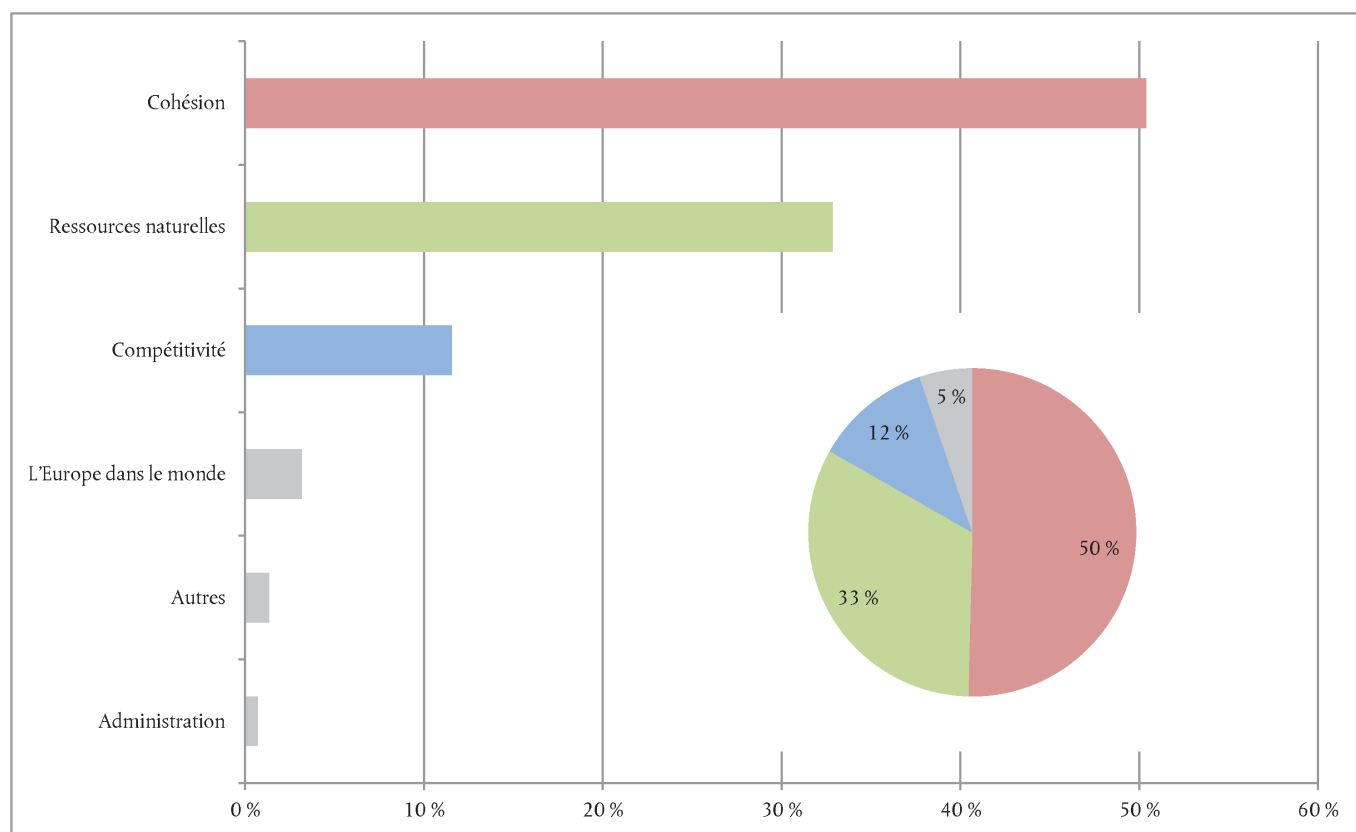
Graphique 1.3 — Nouveau classement des résultats d'audit concernant l'exercice 2013, sur la base de la structure du rapport annuel 2014 et compte tenu de l'approche actualisée relative à la quantification des erreurs en matière de marchés publics



Source: Cour des comptes européenne, après avoir pris en considération les modifications de la structure du rapport annuel et l'approche actualisée pour la quantification des infractions graves en matière de marchés publics.

1.17. Comme le montre le **graphique 1.4**, la rubrique qui a le plus contribué à notre niveau d'erreur estimatif relatif à 2014 est la «Cohésion», suivie des «Ressources naturelles», de la «Compétitivité» et de «L'Europe dans le monde». Cette répartition cadre avec nos constatations relatives à 2013.

Graphique 1.4 — Contribution au niveau d'erreur estimatif global relatif à 2014, par rubrique du CFP



Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.18. Parmi les erreurs détectées par la Cour concernant l'exercice 2014, celles en matière d'éligibilité dans les systèmes de remboursement de coûts occupent une place prépondérante (voir aussi les points 1.20 à 1.22, ainsi que les **graphiques 1.5** et **1.6**).

- a) En ce qui concerne les dépenses de remboursement, le niveau d'erreur estimatif est de 5,5 % (contre 5,6 % en 2013). Dans ce domaine, les erreurs typiques sont, entre autres:
- des déclarations de coûts inéligibles,
 - des projets, activités ou bénéficiaires inéligibles,
 - des infractions graves aux règles en matière de marchés publics lors de l'adjudication,
 - des infractions graves aux règles en matière de marchés publics lors de la mise en œuvre du marché (à savoir des modifications apportées aux marchés et l'attribution de travaux supplémentaires).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.18.

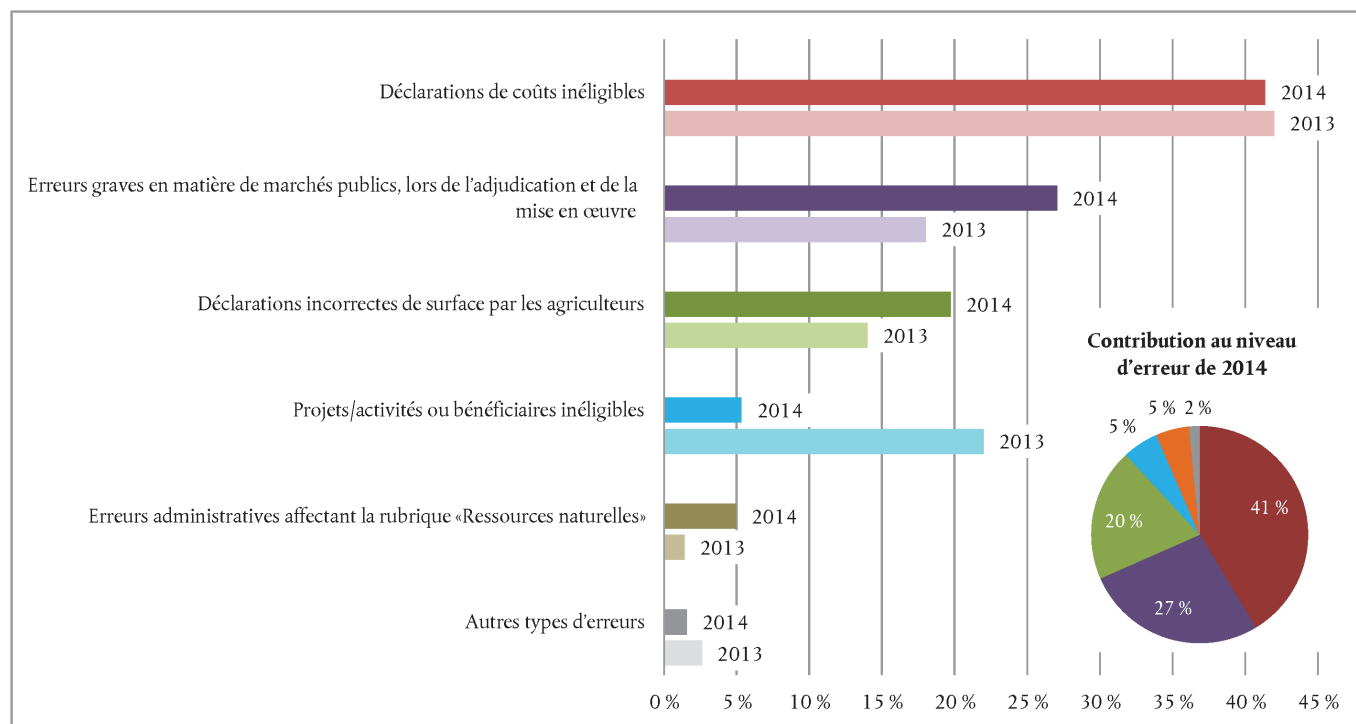
- a) La Commission a elle aussi détecté des problèmes semblables au cours de ses audits. Elle a déployé des efforts considérables au cours de la période de programmation 2007-2013 afin de déterminer les causes profondes de ces problèmes et de mettre en œuvre des mesures correctrices, le cas échéant.

OBSERVATIONS DE LA COUR

b) En ce qui concerne les programmes fondés sur des droits, le niveau d'erreur estimatif est de 2,7 % (contre 3,0 % en 2013). Dans ce domaine, les erreurs typiques sont, entre autres:

- des surdéclarations de surfaces agricoles par les agriculteurs,
- des erreurs administratives affectant les paiements en faveur des agriculteurs.

Graphique 1.5 — Contribution au niveau d'erreur estimatif global, par type d'erreur



Source: Cour des comptes européenne.

1.19. Les chiffres relatifs à l'exercice 2013 présentés dans le **graphique 1.5** sont établis sur la même base que ceux relatifs à l'exercice 2014, à savoir en suivant l'approche décrite au point 1.13.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Il existe un lien étroit entre les types de dépenses et les niveaux d'erreur

1.20. Nous avons analysé le lien entre le type de dépenses et le risque d'erreur. Les dépenses de l'UE sont caractérisées par le fait que le calcul exact des paiements en faveur des bénéficiaires du financement dépend dans une large mesure des informations fournies par ces derniers. C'est le cas pour la plus importante catégorie de dépenses fondées sur des droits, à savoir les subventions liées aux superficies versées aux agriculteurs. Ce lien est particulièrement significatif dans le cas des activités qui donnent lieu à des remboursements: les bénéficiaires doivent fournir des informations afin d'étayer leur déclaration dans laquelle ils affirment avoir entrepris une activité éligible et avoir supporté des coûts pour lesquels ils ont droit à un remboursement. Cela affecte tous les modes de gestion ⁽¹⁵⁾.

1.21. Le **graphique 1.6** est fondé sur tous les tests d'audit effectués sur des dépenses de l'UE au cours des deux dernières années ⁽¹⁶⁾, pour les rapports annuels relatifs au budget général et aux Fonds européens de développement. Les flux de paiements sont groupés en fonction de leur nature. Dans ce graphique, la taille des cercles représente leur proportion par rapport au total des dépenses, leur position sur la ligne des 45 degrés montre les niveaux d'erreur estimatifs correspondants; leur couleur indique si les dépenses concernées sont fondées sur des droits ou sur des remboursements.

1.22. Ce graphique inclut les deux éléments du jugement professionnel (évaluation concernant l'impact des systèmes et des risques liés au type d'opération — voir point 1 de l'**annexe 1.1**), ainsi que des éléments empiriques (mesure des niveaux d'erreur estimatifs au cours d'une période de deux ans). Le **graphique 1.6** vise à la fois à répondre aux demandes des parties prenantes, qui souhaitent davantage d'informations sur les différents profils de risque, ainsi qu'à aider la Commission à prendre des mesures pour traiter les domaines affectés par des niveaux d'erreur constamment élevés.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.20. Le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) — qui comprend le système d'identification des parcelles agricoles (SIPA) — contribue de manière significative à prévenir les erreurs et à réduire le taux d'erreur (voir le point 7.32).

Le SIPA est mis en place et géré par les autorités nationales. Les paiements aux bénéficiaires finals ne sont possibles qu'après recoupement de leur déclaration avec les informations disponibles dans le système.

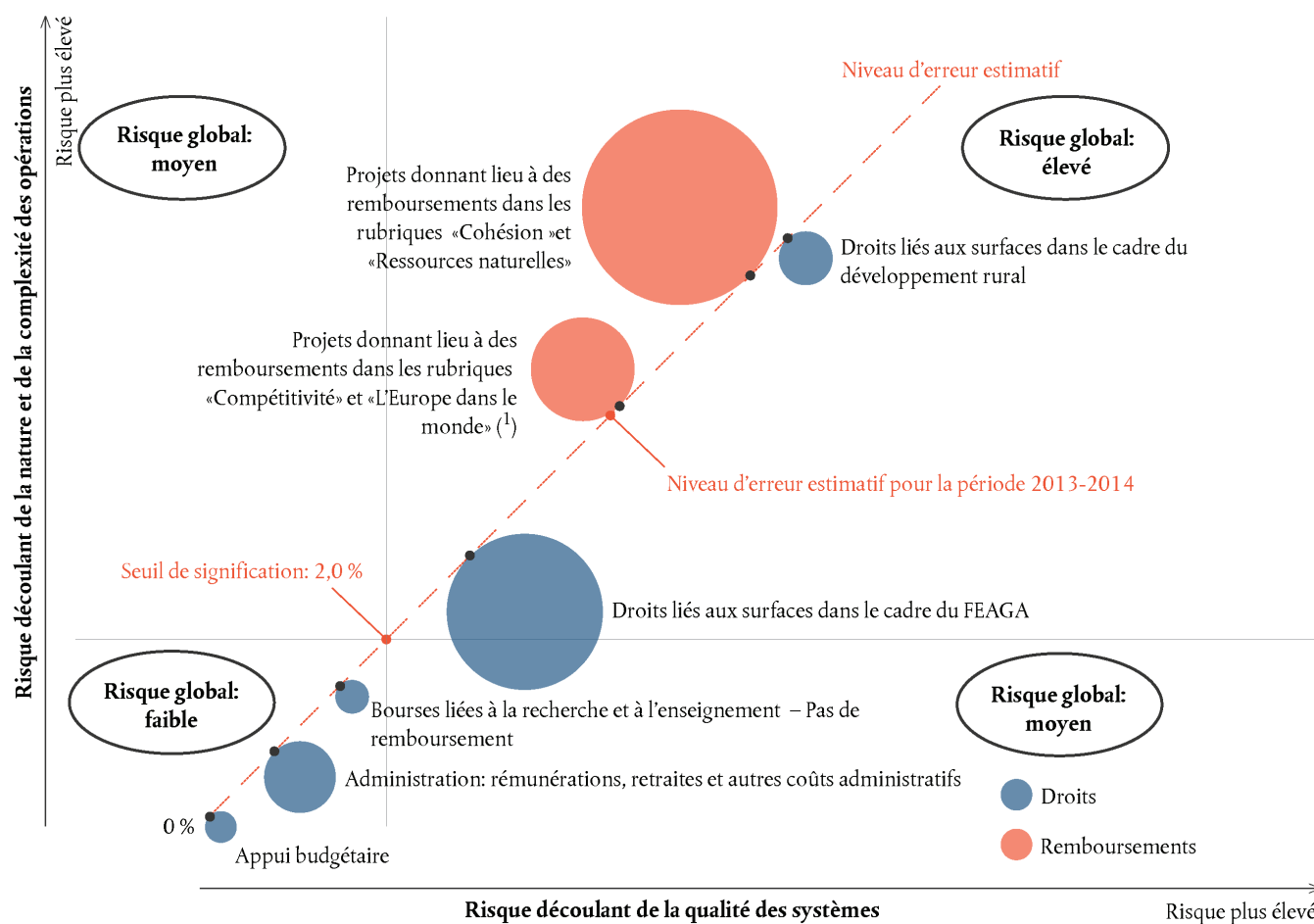
Grâce au SIPA, le niveau des erreurs pour les subventions liées aux superficies est plus bas que pour tout autre type de subventions relevant de la gestion partagée.

La Commission estime que les encadrés 1.2 et 1.3 confirment ce point de vue.

⁽¹⁵⁾ Gestion directe (exécution budgétaire assurée directement par la Commission européenne), gestion indirecte (exécution budgétaire confiée à des pays tiers partenaires, à des organisations internationales, etc.) et gestion partagée (exécution budgétaire partagée entre la Commission et les États membres).

⁽¹⁶⁾ Évaluées en suivant la même approche pour les deux années (voir points 1.13 et 1.14).

Graphique 1.6 — Lien entre le type d'opération, le risque et le niveau d'erreur estimatif affectant les opérations de l'UE (période 2013-2014)



⁽¹⁾ Les remboursements de la rubrique «L'Europe dans le monde» comportent des projets multidonateurs qui, dans la pratique, présentent de nombreuses caractéristiques des dépenses fondées sur des droits et sont affectés par de faibles niveaux d'erreur.

Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les résultats dans les différents domaines de dépenses révèlent des types d'erreur distincts

1.23. En ce qui concerne la rubrique «Compétitivité» (chapitre 5), le niveau d'erreur estimatif est de 5,6 %, ce qui représente une augmentation par rapport au résultat équivalent relatif à l'exercice 2013 [4,0 % ⁽¹⁷⁾]. Dans ce domaine, la plupart des dépenses sont fondées sur le remboursement de coûts et les erreurs relèvent essentiellement de différentes catégories de coûts inéligibles (notamment les frais de personnel, d'autres coûts directs et les coûts indirects).

1.24. En ce qui concerne la rubrique «Cohésion» (chapitre 6), le niveau d'erreur estimatif est de 5,7 %, ce qui représente une augmentation par rapport au résultat équivalent relatif à l'exercice 2013 [5,3 % ⁽¹⁷⁾]. Dans ce domaine, presque toutes les dépenses prennent la forme de remboursements de coûts. Les principales causes d'erreur sont, entre autres, les infractions graves aux règles en matière de marchés publics (environ la moitié du niveau d'erreur estimatif), suivies des coûts inéligibles dans les déclarations de dépenses (plus d'un quart du niveau d'erreur estimatif). Le non-respect des règles en matière d'aides d'État et les projets inéligibles constituent le reste des erreurs.

1.25. En ce qui concerne la rubrique «Ressources naturelles» (chapitre 7), le niveau d'erreur estimatif est de 3,6 %, ce qui représente une diminution par rapport au résultat équivalent relatif à l'exercice 2013 [4,4 % ⁽¹⁷⁾]. Le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) représente plus de trois quarts des dépenses dans ce domaine et est moins affecté par des erreurs que le développement rural, dans lequel nous relevons depuis longtemps des niveaux d'erreur élevés, notamment dans les dépenses fondées sur le remboursement de coûts. Dans l'ensemble, les surdéclarations de terres agricoles ou du nombre d'animaux faites par des agriculteurs ont contribué à hauteur d'environ un tiers au niveau d'erreur estimatif. Les erreurs liées à l'inéligibilité des bénéficiaires, des activités ou des dépenses ont été la deuxième source d'erreurs en importance (et ont contribué pour près d'un quart au niveau d'erreur estimatif). Le reste des erreurs principales est constitué par les infractions en matière de conditionnalité (un sixième) et les erreurs administratives (un sixième).

1.23. Voir les réponses de la Commission au chapitre 5 du rapport annuel (points 5.6 à 5.17).

1.24. Voir les réponses de la Commission au chapitre 6 du rapport annuel (points 6.23 à 6.45 et 6.76).

1.25. Le taux d'erreur plus faible pour le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) témoigne de l'efficacité du SIGC, plus particulièrement du SIPA, en matière de prévention des erreurs dès le tout début du processus, lorsque ces systèmes sont correctement mis en œuvre. La Commission estime que, pour la gestion des dépenses liées à la politique agricole commune (PAC), le SIGC est fiable dans son ensemble.

Voir également les réponses aux points 1.15 et 1.20, 7.15 à 7.19 et 7.25 à 7.29.

⁽¹⁷⁾ Ce chiffre de comparaison tient compte à la fois du nouveau classement des lignes budgétaires destiné à assurer la correspondance entre les chapitres et les rubriques du CFP, ainsi que de l'approche actualisée relative aux erreurs en matière de marchés publics. Voir aussi **graphique 1.3**.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.26. En ce qui concerne la rubrique «L'Europe dans le monde» (chapitre 8), le niveau d'erreur estimatif est de 2,7 %, ce qui représente une augmentation par rapport au résultat équivalent relatif à l'exercice 2013 [2,1 % ⁽¹⁸⁾] ⁽¹⁹⁾. Les coûts inéligibles remboursés par la Commission représentent plus de la moitié du niveau total d'erreur. Les paiements pour des travaux, des services ou des livraisons non effectués représentent un quart du niveau total d'erreur qui, pour le reste, s'explique par l'absence de documents justificatifs (environ un dixième du niveau d'erreur estimatif), des dépenses mal calculées et le non-respect des règles en matière de marchés publics.

1.27. En ce qui concerne la rubrique «Administration» (chapitre 9), le niveau d'erreur estimatif est de 0,5 %, ce qui représente une diminution par rapport au résultat équivalent relatif à l'exercice 2013 [1,1 % ⁽¹⁸⁾]. Dans ce domaine, la plupart des dépenses concernent les rémunérations, les retraites et les indemnités versées par les institutions et agences de l'UE. Un petit nombre d'erreurs affectant les indemnités constituent la majeure partie du niveau global d'erreur qui a été décelé dans ce domaine et qui n'est pas significatif.

1.28. Comme nous l'avons expliqué dans l'introduction générale, nous ne présentons pas de chapitre distinct pour les dépenses qui ne relèvent pas des rubriques 1, 2, 4 et 5 du CFP. Nos résultats relatifs au reste des dépenses, qui représentent 2,1 milliards d'euros (1,5 % des dépenses couvertes par notre audit), sont donc présentés dans ce chapitre ⁽²⁰⁾. Sur le total de 2,1 milliards d'euros, 0,5 milliard d'euros sont des dépenses mises en œuvre par (l'intermédiaire de) dix agences couvertes par nos rapports annuels spécifiques ⁽²¹⁾. Les principales erreurs détectées pour ces autres dépenses résultaient du remboursement de coûts inéligibles (voir encadré 1.1).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.26. Voir les réponses de la Commission au chapitre 8 du rapport annuel (points 8.11 à 8.15).

1.27. Voir les réponses de la Commission au chapitre 9 du rapport annuel (points 9.13 à 9.17).

⁽¹⁸⁾ Ce chiffre de comparaison tient compte à la fois du nouveau classement des lignes budgétaires destiné à assurer la correspondance entre les chapitres et les rubriques du CFP, ainsi que de l'approche actualisée relative aux erreurs en matière de marchés publics. Voir aussi **graphique 1.3**.

⁽¹⁹⁾ La plupart des dépenses de 2013 traitées dans le chapitre «Relations extérieures, aide extérieure et élargissement» restent couvertes par le chapitre consacré à la rubrique du CFP intitulée «L'Europe dans le monde», mais une petite partie est à présent reprise dans le chapitre «Cohésion économique, sociale et territoriale» (voir aussi **graphique 1.3**).

⁽²⁰⁾ Voir note 1 de bas de page du **tableau 1.1**.

⁽²¹⁾ Agence européenne pour le renforcement de la coopération judiciaire, Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, Bureau européen d'appui en matière d'asile, Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, Autorité européenne de sécurité des aliments, Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, Collège européen de police, Office européen de police, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Encadré 1.1 — Exemple d'erreurs affectant des coûts remboursés pour un projet relevant de la rubrique 3 (Sécurité et citoyenneté) du CFP

Nous avons échantillonné un paiement effectué par la Commission à un bénéficiaire agissant en tant que coordonnateur d'un projet de collaboration relevant du programme «Droits fondamentaux et citoyenneté».

Le bénéficiaire, un organisme public, a détaché deux agents permanents (fonctionnaires) à temps partiel au projet et a facturé une partie de leur traitement dans la déclaration de coûts du projet. Les agents détachés doivent représenter des coûts supplémentaires, qui ne peuvent être justifiés que s'ils découlent effectivement de l'engagement d'autres agents pour remplacer les fonctionnaires dans leurs activités habituelles. Étant donné que le bénéficiaire n'a pas procédé au remplacement des fonctionnaires concernés, ces coûts sont inéligibles.

En tout, les coûts inéligibles déclarés par le bénéficiaire ont représenté 58 000 euros, sur des coûts totaux déclarés qui s'élevaient à 237 000 euros.

Nous avons détecté des coûts inéligibles remboursés par la Commission dans huit des 25 projets échantillonnés relevant de la rubrique 3 du CFP.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Encadré 1.1 — Exemple d'erreurs affectant des coûts remboursés pour un projet relevant de la rubrique 3 (Sécurité et citoyenneté) du CFP

La Commission était bien consciente des difficultés rencontrées par les organismes publics pour respecter les règles d'éligibilité applicables aux frais de personnel pour lesdits organismes (recours à d'autres personnels pour remplacer les fonctionnaires dans leurs activités habituelles). C'est pourquoi, à compter de 2011, elle a modifié les règles d'éligibilité applicables au personnel des organismes publics, en ayant recours à la flexibilité prévue à cet égard par les modalités d'exécution du règlement financier. Il en résulte que les coûts inéligibles décelés par la Cour dans le cadre de la subvention en question (frais liés au personnel non remplacé d'organismes publics) seraient désormais considérés comme éligibles.

1.29. Le niveau d'erreur estimatif affectant les dépenses en gestion partagée prises dans leur ensemble est de 4,6 % [contre 4,9 %⁽²²⁾ en 2013] et celui affectant tous les autres types de dépenses opérationnelles⁽²³⁾ est de 4,6 % [contre 3,7 %⁽²²⁾ en 2013]. Le niveau d'erreur estimatif pour les dépenses de fonctionnement est de 0,5 % [contre 1,0 %⁽²²⁾ en 2013].

⁽²²⁾ Ce chiffre de comparaison tient compte de l'approche actualisée relative aux erreurs en matière de marchés publics. Voir aussi points 1.13 et 1.14.

⁽²³⁾ Il s'agit essentiellement de dépenses couvertes par les chapitres 7 et 8, mais également d'une partie des dépenses qui relèvent des chapitres 5 et 6. Le niveau d'erreur extrapolé pour les dépenses en gestion partagée est fondé sur l'examen de 687 opérations (tirées d'une population de 113 milliards d'euros). L'extrapolation pour les autres types de dépenses opérationnelles s'appuie sur l'examen de 497 opérations (tirées d'une population de 23 milliards d'euros).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Il existe de nombreux types de mesures correctrices, avec différents impacts

1.30. Notre examen des «erreurs et corrections» vise à apporter des éclaircissements sur les mécanismes complexes mis en œuvre pour exécuter et enregistrer les mesures correctrices, ainsi qu'à expliquer les différentes façons dont ces mécanismes peuvent avoir un impact sur nos travaux d'audit. Dans certains domaines de dépenses, la Commission disposera de nouveaux outils lorsque les dépenses de la nouvelle période de programmation seront effectuées.

Mesures correctrices

1.31. Nous veillons à prendre en considération les mesures correctrices mises en œuvre par les États membres et la Commission, lorsqu'elles sont appliquées avant le versement du paiement ou avant notre examen. Nous prenons également acte des corrections effectuées après la notification de notre audit, mais nous ne pouvons réduire le niveau d'erreur estimatif lorsque c'est notre audit lui-même qui est à l'origine de la mesure correctrice⁽²⁴⁾. Nous vérifions l'application de ces corrections (qui incluent les recouvrements auprès des bénéficiaires et les corrections au niveau des projets) et ajustons la quantification des erreurs le cas échéant. Cependant, l'impact des mesures correctrices varie de façon significative entre elles, ainsi que d'un domaine de dépenses à l'autre.

1.32. En ce qui concerne 24 opérations échantillonnées pour l'exercice 2014, la Commission et les autorités des États membres avaient appliqué des mesures correctrices qui ont affecté directement l'opération concernée et étaient pertinentes pour nos calculs. Ces mesures correctrices ont permis de réduire notre niveau d'erreur estimatif de 1,1 point de pourcentage (contre 1,6 point de pourcentage en 2013) équivalant à environ 1,6 milliard d'euros. Les modifications du nombre d'opérations affectées et de l'impact sur notre niveau d'erreur estimatif ne signifient pas que les mesures correctrices sont devenues plus ou moins efficaces: en effet, étant donné que ces dernières s'appliquent à une partie relativement restreinte de notre échantillon, il est normal de relever une fluctuation d'un exercice à l'autre.

1.30. La Commission est d'avis que le taux d'erreur annuel représentatif de la Cour devrait être interprété dans le contexte de la capacité de correction de la Commission présentée dans les différents rapports annuels d'activités et le rapport de synthèse. Le règlement financier exige de prendre dûment en considération les risques concernant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, en tenant compte du caractère pluriannuel des systèmes de contrôle et de la nature des paiements.

1.31. Réponse commune aux points 1.31 et 1.32.

Dans le rapport de synthèse 2014 [COM(2015) 279 final], la Commission a estimé l'incidence future des mécanismes de correction à 2,7 milliards d'euros, soit 1,9 % des paiements effectués par le budget de l'UE.

Pour une ventilation des chiffres par domaine politique, voir le tableau 1 du rapport de synthèse.

La Commission souligne que l'ensemble des corrections financières et des recouvrements excluent du remboursement par le budget de l'UE les dépenses effectuées en violation du droit (voir la note n° 6 accompagnant les comptes).

⁽²⁴⁾ Voir rapport annuel 2012, points 1.19 à 1.37.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

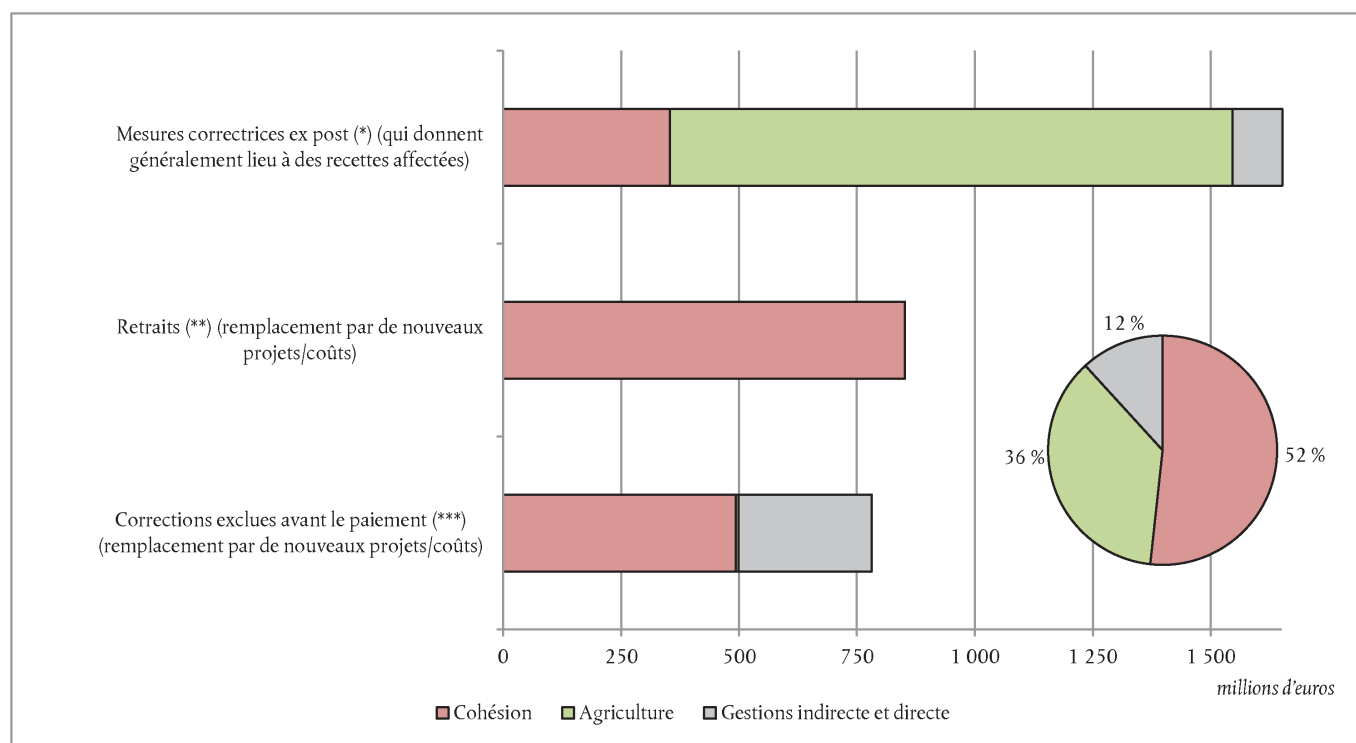
Il existe un large éventail de mesures correctrices

1.33. La Commission utilise l'expression «corrections financières» et le terme «recouvrements» pour désigner un large éventail de mesures correctrices, qu'elle met en œuvre avant ou après avoir effectué la dépense (ou le remboursement).

1.34. La note n° 6.2.2 accompagnant les comptes présente, pour les mesures correctrices mises en œuvre en 2014, un montant total de 3 285 millions d'euros. Le **graphique 1.7** montre notre classement des montants des corrections effectuées à différentes étapes du cycle de dépenses. Un quart du total des mesures correctrices mises en œuvre en 2014 est constitué de corrections et de recouvrements «à la source» (à savoir avant que la Commission ait effectué le paiement correspondant)⁽²⁵⁾. Un autre quart est composé de retraits et de remplacements de projets relevant de la cohésion (pendant la mise en œuvre ou à la clôture des programmes opérationnels).

1.33. La Commission estime que les expressions «corrections financières» et «recouvrements» sont utilisées conformément au cadre juridique établi par le règlement financier et la législation sectorielle correspondante. Des informations plus détaillées sur les différents mécanismes préventifs et correcteurs prévus par la législation applicable figurent dans la note n° 6 accompagnant les comptes annuels de l'UE et dans la communication sur la protection du budget de l'UE.

⁽²⁵⁾ En ce qui concerne le FEDER et le Fonds de cohésion, les corrections «à la source» déclarées mises en œuvre en 2014 représentent 430 millions d'euros. Parmi celles-ci, 75 % avaient déjà été appliquées au cours des années précédentes.

Graphique 1.7 — Classement des mesures correctrices mises en œuvre en 2014

(*) Décisions de la Commission (essentiellement des décisions de conformité dans le domaine de l'agriculture) et corrections à la clôture donnant lieu à des dégagements et à des recouvrements auprès des bénéficiaires.

(**) Réduction des coûts remboursés et introduction de nouveaux projets/coûts pendant la mise en œuvre des programmes et à la clôture de ces derniers.

(***) Y figurent les corrections avant paiement relevant de la gestion partagée, ainsi que les montants inéligibles et les notes de crédit relevant des gestions directe et indirecte (enregistrés en tant que «recouvrements» dans la note n° 6).

Source: Note n° 6 accompagnant les comptes consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2014 et les données sous-jacentes. En ce qui concerne la cohésion, le classement des montants sous «Corrections exclues avant le paiement» et sous «Retraits» est fondé sur une analyse des corrections significatives effectuées pendant l'exercice 2014.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.35. Les mesures correctrices qui font l'objet de la présente section du rapport annuel couvrent également les travaux des autorités des États membres, ainsi que les recouvrements par les autorités nationales et par la Commission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

L'impact des mesures correctrices est en grande partie présent au moment où la dépense est approuvée par la Commission

1.36. Toutes les réglementations sectorielles applicables à la gestion partagée établissent des règles concernant les contrôles de premier niveau ou les réductions de montants déclarés par les bénéficiaires finals, lorsque ces contrôles ou ces réductions sont effectués par les autorités nationales avant la certification de toute dépense. Les autorités nationales acceptent parfois également de réduire ou de supprimer des déclarations certains coûts permanents, en raison d'erreurs qui ont un impact à long terme (comme des paiements constants dans le cadre d'un marché affecté par une erreur en matière de marchés publics). Ces ajustements peuvent avoir un impact mesurable sur le niveau de remboursement demandé pour les différents projets ou sur la subvention versée aux différents agriculteurs. La correction contribue alors à réduire notre niveau d'erreur estimatif.

1.37. Dans le cadre des gestions directe et indirecte, les «recouvrements» enregistrés par la Commission consistent à déduire les montants inéligibles des déclarations de coûts avant l'ordonnancement des paiements. L'éligibilité des montants est déterminée à la suite de contrôles des documents disponibles ou sur la base des résultats des vérifications effectuées (voir aussi *graphique 1.7*). Ces recouvrements permettent également de réduire notre niveau d'erreur estimatif.

Les décisions de conformité donnent lieu à des recettes affectées qui financent les dépenses agricoles

1.38. Les décisions de conformité (les «corrections financières» dans le domaine de l'agriculture) sont souvent prises sur une base forfaitaire. En règle générale, elles concernent des faiblesses des systèmes plutôt que des erreurs au niveau des bénéficiaires finals. Elles donnent rarement lieu à des recouvrements auprès des agriculteurs concernés. Ces mesures correctrices incitent les États membres à améliorer leurs systèmes de gestion et de contrôle. Elles contribuent à la légalité et à la régularité des opérations au niveau des bénéficiaires finals si elles donnent lieu à des améliorations continues des déclarations acceptées par les organismes payeurs (voir encadrés 1.2 et 1.3).

1.37. Les services de la Commission procèdent également à des recouvrements «à la source», en déduisant les dépenses inéligibles (détectées dans des déclarations de coûts antérieures ou présentes) des paiements qu'ils effectuent.

1.38. Les corrections financières effectuées par la Commission dans le cadre des dépenses agricoles visent à protéger le budget de l'UE et sont imposées aux États membres.

Elles ne donnent pas directement lieu à la récupération de montants auprès des agriculteurs, car la Commission ne verse pas directement de fonds aux bénéficiaires finals, mais rembourse les paiements effectués par les États membres en faveur des agriculteurs. Toutefois, lorsque ces paiements irréguliers sont détectés à la suite de la procédure d'apurement de conformité, la Commission attend des États membres qu'ils en assurent le suivi par des actions en recouvrement auprès des bénéficiaires. Voir la réponse à l'encadré 1.3.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.39. Les organismes payeurs appliquent les décisions de conformité en réduisant par la suite le montant des remboursements demandés à la Commission pour les paiements qu'ils ont effectués en faveur des agriculteurs. La Commission enregistre l'intégralité du montant versé aux agriculteurs comme une dépense (cela signifie que la correction ne réduit pas le montant des paiements enregistrés). En revanche, elle enregistre dans les comptes, en tant que recettes affectées disponibles pour financer des dépenses agricoles, la différence entre les montants versés aux agriculteurs et ceux remboursés aux organismes payeurs ⁽²⁶⁾.

Plus des deux tiers des «corrections financières» enregistrées pour la rubrique «Cohésion» en 2014 consistent en un remplacement par de nouvelles dépenses...

1.40. Plus des deux tiers du total des «corrections financières» enregistrées dans la rubrique «Cohésion» sont des cas où les autorités des États membres ont retiré les dépenses déclarées et les ont remplacées par de nouvelles dépenses. Dans certains de ces cas de «retrait», aucun projet spécifique n'est réellement retiré. Les États membres déclarent plutôt des projets supplémentaires et obtiennent donc en fait un taux de cofinancement inférieur. Les retraits ne sont des mesures correctrices efficaces que lorsque les dépenses de remplacement sont elles-mêmes exemptes d'erreur significative.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.40. La Commission estime que toutes les corrections financières, y compris celles autorisant les États membres à présenter de nouveaux projets et de nouvelles dépenses afin de réutiliser les montants ainsi corrigés, protègent le budget de l'UE des dépenses effectuées en violation du droit et incitent les États membres à procéder au recouvrement auprès des bénéficiaires (contribuant de la sorte à l'amélioration des systèmes de gestion et de contrôle). Cependant, l'application de corrections financières nettes, qui empêche les États membres de réutiliser les montants corrigés et récupérés et qui entraîne donc la perte des fonds, a certainement un effet dissuasif plus fort.

⁽²⁶⁾ À titre d'exemple, si un organisme payeur agricole fait l'objet d'une correction financière de 5 % et effectue en faveur des agriculteurs des paiements représentant 100 millions d'euros, la Commission lui remboursera 95 millions d'euros, mais elle enregistrera des dépenses à hauteur de 100 millions d'euros, compensées par des recettes affectées de 5 millions d'euros.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

... tandis que les corrections nettes sont plus rares

1.41. Lorsque le remplacement est impossible, les corrections donnent lieu à une perte de fonds de l'UE pour l'État membre concerné ⁽²⁷⁾. Ce cas de figure, qui est relativement rare, peut se produire lorsque les États membres ne sont pas en mesure de présenter suffisamment de dépenses éligibles et lorsque le remplacement n'est plus possible ⁽²⁸⁾ ni autorisé ⁽²⁹⁾. La Commission prévoit que les corrections nettes seront davantage utilisées dans le futur grâce aux modifications de la législation.

1.41. Suivant l'exemple du secteur agricole, le législateur a décidé de mettre en place un mécanisme similaire de corrections financières nettes pour la politique de cohésion pendant la période de programmation 2014-2020. Cette mesure constitue pour les États membres une incitation supplémentaire à prévenir ou à détecter les déficiences graves des systèmes de gestion et de contrôle et à y remédier avant la présentation des comptes annuels à la Commission. A contrario, si de graves manquements sont encore décelés par la Commission ou la Cour après la transmission des comptes annuels, la Commission doit appliquer des corrections nettes dans les conditions fixées par la réglementation correspondante, ce qui entraîne la perte des fonds pour l'État membre.

Par ailleurs, la Commission est d'avis que, dans le cadre de la gestion partagée, les corrections financières et les recouvrements dans leur ensemble ont une incidence négative sur les budgets nationaux, quelles que soient leurs modalités de mise en œuvre. Sous peine de perdre des financements de l'UE, l'État membre doit remplacer les dépenses inéligibles par de nouvelles opérations éligibles.

Cela implique qu'en présence de dépenses considérées comme inéligibles, l'État membre fait supporter à son budget national les conséquences financières liées à la perte de la part cofinancée par l'UE, sauf s'il récupère les montants auprès des différents bénéficiaires.

⁽²⁷⁾ Sous la forme soit d'une réduction des paiements, soit d'un flux de trésorerie retournant au budget de l'UE et donnant lieu à des recettes affectées (voir **graphique 2.2**).

⁽²⁸⁾ Après la clôture des programmes.

⁽²⁹⁾ En cas de désaccord entre les États membres et la Commission [voir rapport annuel 2012, point 1.25 b)].

OBSERVATIONS DE LA COUR

La Commission et les États membres ont eu recours à l'ensemble de ces types de mesures correctrices en 2014

1.42. Les encadrés 1.2 à 1.4 ci-après illustrent différents types de mesures correctrices et leurs impacts divers.

Encadré 1.2 — Exemple d'amélioration des systèmes de gestion et de contrôle — Grèce: assainissement du SIPA

La Commission a pris des mesures pour insister sur la nécessité d'améliorer le SIPA utilisé pour fonder les paiements agricoles comme dans le cadre du régime de paiement unique (RPU — le plus important régime de dépenses de l'UE). Ce processus a connu plusieurs étapes et a eu pour impact de faire passer le nombre de pâturages permanents «éligibles» dans le SIPA grec de 3,6 millions d'hectares en 2012 à 1,5 million d'hectares en octobre 2014. Pendant plusieurs années, les déclarations irrégulières de «pâturages permanents» inéligibles à l'aide de l'UE ont été l'un des principaux éléments qui ont contribué à notre niveau d'erreur estimatif dans le domaine des ressources naturelles.

Nous avons tenu compte de l'impact des corrections affectant les paiements individuels effectués en faveur des bénéficiaires finals et échantillonnés pour le FEAGA et pour le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). De plus, le rejet de nombreuses déclarations inéligibles par l'organisme payeur a conduit à leur retrait des dépenses parmi lesquelles nous avons sélectionné notre échantillon.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Encadré 1.2 — Exemple d'amélioration des systèmes de gestion et de contrôle — Grèce: assainissement du SIPA

La Cour fournit, au chapitre 7, d'autres exemples de l'incidence positive des plans d'action. De tels plans d'action sont mis en œuvre chaque fois que cela est jugé nécessaire. La Commission suit attentivement leur mise en œuvre et fait état des mesures correctrices dans le rapport annuel d'activités de la direction générale de l'agriculture et du développement rural.

Le SIPA empêche les bénéficiaires de déclarer des terres qui n'existent pas ou ne répondent pas aux conditions d'éligibilité ou qui ont déjà été déclarées par un autre bénéficiaire. Lorsqu'il est mis en œuvre correctement, cet outil s'avère très efficace pour réduire les erreurs. Il couvre 75 % des dépenses de la PAC. Comme l'indique le rapport annuel d'activités 2014 de la direction générale de l'agriculture et du développement rural, les taux d'erreur pour les paiements liés aux superficies sont plus faibles que pour les autres mesures.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Encadré 1.3 — Exemple de corrections résultant des procédures d'apurement de conformité⁽³⁰⁾ — La décision de conformité n° 47 et son impact sur les agriculteurs français

En 2014, la France a accepté une correction de 1,1 milliard d'euros (984 millions d'euros pour le FEAGA et 94 millions d'euros pour le Feader)⁽³¹⁾. Les autorités nationales ont annoncé que cette correction n'aurait aucun impact sur les agriculteurs et que le montant serait couvert par le budget national. Dans des rapports annuels précédents, nous avons indiqué que ces pratiques n'incitent pas les bénéficiaires à éliminer les erreurs⁽³²⁾.

La correction résultait essentiellement de faiblesses affectant le SIPA-SIG (695 millions d'euros), ainsi que d'un dépassement du plafond des droits qui a donné lieu à un paiement indu aux agriculteurs (141 millions d'euros). Un autre élément, moins important, à l'origine de cette correction concernait des violations de l'obligation en matière de conditionnalité relative à la notification en temps utile des mouvements d'animaux (123 millions d'euros). Tous ces éléments ont trait à des paiements effectués de 2009 à 2013. Il n'a été procédé à aucune correction pour l'exercice 2014 et les dépassements du plafond des droits et les surfaces inéligibles enregistrées dans le SIPA en France contribuent à raison de 0,3 point de pourcentage à notre niveau d'erreur estimatif relatif à 2014 pour la rubrique «Ressources naturelles».

Encadré 1.4 — Exemple de corrections qui ont donné lieu à des dépenses supplémentaires: le FSE en Roumanie

Nous avons mentionné des actions correctrices en Roumanie dans nos rapports annuels 2012 et 2013. Pour l'exercice 2013, nous avons pu réduire notre niveau d'erreur estimatif concernant un certain nombre de projets roumains relevant du Fonds social européen (FSE), du fait que les autorités nationales avaient déterminé l'impact des corrections au niveau des projets. Cela a encore été le cas en 2014. Des erreurs dues à des problèmes non couverts par les corrections affectent encore plusieurs projets que nous avons examinés. Dans son rapport annuel d'activité 2014, la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (DG EMPL) indique qu'elle continue de suivre la mise en œuvre du plan d'action convenu. L'application des corrections financières ne signifie pas nécessairement que la Roumanie recevra moins de financements de l'UE, car les États membres peuvent choisir de déclarer un montant plus élevé de dépenses⁽³³⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Encadré 1.3 — Exemple de corrections résultant des procédures d'apurement de conformité — La décision de conformité n° 47 et son impact sur les agriculteurs français

Dans le contexte de la gestion partagée, il incombe aux États membres de veiller au bon fonctionnement des systèmes de contrôle. Le remboursement de la correction financière de 1,1 milliard d'euros au budget de l'UE s'effectuera en 3 tranches annuelles (2015, 2016 et 2017).

La Commission tient à souligner que compte tenu de la nature de la procédure d'apurement de conformité qui s'applique ex post, après l'apurement des comptes de l'exercice et à l'issue d'une phase contradictoire permettant à l'État membre concerné de présenter ses arguments et ses calculs, il est très rare qu'une correction financière puisse être adoptée dès l'année qui suit la dépense en question. Une procédure d'apurement de conformité est en cours qui protégera le budget de l'UE pour 2014.

⁽³⁰⁾ Il s'agit d'une procédure pluriannuelle qui permet le recouvrement de montants versés aux États membres si ces paiements ont été effectués en violation des règles de l'UE ou si des faiblesses affectent les systèmes de gestion et de contrôle de l'État membre. Voir aussi point 7.59.

⁽³¹⁾ Par la suite, la France a interjeté appel devant la Cour de justice de l'Union européenne contre la décision imposant la correction financière.

⁽³²⁾ Voir rapport annuel 2012, points 1.26 et 1.32.

⁽³³⁾ Ce qui conduirait dans la pratique à une réduction du taux de cofinancement de l'UE.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Dans les informations présentées par la Commission sur les mesures correctrices, l'impact variable de celles-ci n'est pas toujours quantifié

1.43. La note n° 6 accompagnant les comptes comporte, dans une large mesure, des informations qui ne sont pas requises par les normes comptables. Une part considérable de ces informations ne provient pas des systèmes comptables. La note décrit l'impact variable des différents ajustements correcteurs sur le budget de l'UE, mais ne le quantifie pas toujours.

Des améliorations supplémentaires permettraient d'effectuer une meilleure analyse

1.44. La capacité de la Commission à améliorer la qualité des dépenses ne dépend pas simplement des montants concernés, mais de l'impact des mesures correctrices. Pour évaluer ce dernier de façon rigoureuse, il faut disposer de meilleures informations sur le type d'erreur corrigée et sur la façon de mettre en œuvre les corrections⁽³⁴⁾. Lorsque les directions générales concernées de la Commission évaluent l'impact de leurs mesures correctrices, elles appliquent les ajustements requis aux chiffres repris de la note n° 6 (voir point 1.55).

Le rapport de synthèse de la Commission confirme l'impact significatif des erreurs sur les opérations

1.45. Chaque direction générale de la Commission établit un rapport annuel d'activité qui comporte:

- un compte rendu des progrès réalisés dans la poursuite des grands objectifs stratégiques (qui fait l'objet du chapitre 3),
- un rapport de gestion du directeur général à l'intention du collège des commissaires,
- une déclaration par laquelle le directeur général fournit l'assurance que le rapport présente de façon appropriée les informations financières et que les opérations sous sa responsabilité sont légales et régulières.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.43. Le législateur a doté la Commission de la faculté de procéder à des corrections financières afin d'empêcher que les dépenses effectuées en violation du droit ne puissent être financées par le budget de l'UE. Ces corrections financières sont essentiellement liées à des déficiences des systèmes qui entraînent un risque d'erreur. Il incombe aux États membres et non à la Commission de détecter les montants irréguliers et de les récupérer auprès des bénéficiaires. Si rien n'est fait en ce sens, les fonds nationaux se substituent aux fonds de l'UE, les budgets nationaux devant prendre en charge les corrections financières.

1.44. Un certain nombre de services ont dûment ajusté leurs chiffres sur la protection du budget de l'UE figurant dans la note n° 6 afin de fournir une estimation des corrections futures compte tenu de leurs circonstances spécifiques.

⁽³⁴⁾ Voir rapport annuel 2013, points 1.13 à 1.15.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.46. Le rapport de synthèse présente ces informations de manière condensée et précise que, par son adoption, la Commission assume la responsabilité politique générale pour sa gestion du budget de l'UE.

1.47. Dans cette section, nous présentons notre analyse des rapports annuels d'activité des directions générales, ainsi que le rapport de synthèse de la Commission ⁽³⁵⁾. Nous y centrons notre réflexion sur la cohérence et sur le caractère approprié des estimations de la Commission concernant:

- le niveau d'erreur atteint au moment où elle rembourse les coûts ou liquide ses propres dépenses (à savoir ce que la Commission appelle le «montant à risque»),
- la mesure dans laquelle les erreurs sont traitées par les corrections effectuées après le paiement [pour s'y référer, la Commission parle de sa «capacité de correction» ou des «corrections futures estimées» ⁽³⁶⁾].

Chaque année, les directeurs généraux établissent des rapports sur la régularité

1.48. Lorsque les directeurs généraux ne peuvent donner aucune assurance concernant une partie significative des dépenses, ils formulent une réserve (voir encadré 1.5). Les directeurs généraux doivent agir de la sorte:

- en cas de survenance d'un événement qui a de graves implications pour la réputation de la Commission, ou
- si l'impact des niveaux d'erreur estimatifs reste significatif après déduction des corrections financières et des recouvrements déjà effectués.

⁽³⁵⁾ Le rapport de synthèse et les rapports annuels d'activité de la Commission sont disponibles sur le site web de celle-ci; le rapport de synthèse sur la page suivante: http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/synthesis-report/index_fr.htm; les rapports annuels d'activité sur la page suivante: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm.

⁽³⁶⁾ Voir rapport de synthèse, notes 10 et 13 de bas de page, p. 13 et 14.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Encadré 1.5 — Réserves formulées dans les rapports annuels d'activité 2014

En 2014, les directeurs généraux ont formulé en tout 20 réserves quantifiées, contre 17 en 2013. Cette augmentation du nombre global de réserves résulte de:

- la formulation de trois nouvelles réserves par les directeurs généraux de la direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies (DG CNECT) ⁽³⁷⁾ et de la direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR) ⁽³⁸⁾ ⁽³⁹⁾, ainsi que par le chef du service des instruments de politique étrangère (FPI) ⁽⁴⁰⁾,
- la division en deux d'une réserve récurrente ⁽⁴¹⁾,
- la levée d'une réserve ⁽⁴²⁾.

Le montant des dépenses assorties d'une réserve a diminué, passant de 2,4 milliards d'euros en 2013 à 2,3 milliards d'euros en 2014 ⁽⁴³⁾.

1.49. Dans sa résolution de décharge pour l'exercice 2013 ⁽⁴⁴⁾, le Parlement européen a demandé à la Commission «de clarifier le calcul du montant à risque» en «expliquant l'impact estimé des mécanismes correcteurs sur ce chiffre».

⁽³⁷⁾ Réserve concernant le programme d'appui stratégique en matière de technologies de l'information et de la communication des pays participant au programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC), en raison du taux d'erreur résiduel supérieur à 2 % (2,94 %).

⁽³⁸⁾ Réserve concernant la gestion indirecte par les pays bénéficiaires, en raison du taux d'erreur résiduel supérieur à 2 % (2,67 %).

⁽³⁹⁾ Les problèmes relevés dans le rapport annuel 2013 ont donné lieu à une nouvelle réserve émise pour des raisons de réputation à la DG NEAR [ancienne direction générale de l'élargissement (DG ELARG), voir rapport annuel 2013, point 7.16].

⁽⁴⁰⁾ Réserve concernant les dépenses en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC), en raison d'un taux d'erreur résiduel supérieur à 2 % (2,13 %).

⁽⁴¹⁾ La direction générale de la politique régionale et urbaine (DG REGIO) a divisé sa réserve récurrente concernant le FEDER/le Fonds de cohésion (FC)/l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) en deux réserves: l'une concernant le FEDER/FC et l'autre relative à l'IAP.

⁽⁴²⁾ La direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire (DG SANTE) a levé sa réserve relative aux programmes d'éradication et de surveillance des maladies animales dans le domaine politique des denrées alimentaires et des aliments pour animaux.

⁽⁴³⁾ Voir rapport de synthèse, annexe 2.

⁽⁴⁴⁾ Rapport concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2013, section III — Commission et agences exécutives 2014/2075(DEC) (A8-0101/2015).

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.50. Afin de répondre à la demande de l'autorité de décharge, la Commission a poursuivi, en 2014, l'élaboration des orientations internes ⁽⁴⁵⁾ sur la présentation d'informations dans les rapports annuels d'activité. Elle demandait aux directeurs généraux de présenter un «taux d'erreur moyen détecté» ⁽⁴⁶⁾. L'application de ce taux d'erreur au total des paiements de l'exercice a donné lieu au calcul du «montant à risque» ⁽⁴⁷⁾. Le rapport de synthèse présente ce montant, ainsi que l'estimation de la future capacité de correction des contrôles ex post effectués par la Commission.

La Commission reconnaît que les dépenses sont affectées par un niveau significatif d'erreur...

1.51. Dans le rapport de synthèse 2014, la Commission présente le «montant à risque» sous la forme d'une fourchette allant de 3,7 à 5 milliards d'euros, ce qui représente de 2,6 % à 3,5 % des paiements de 2014 couverts par le rapport de synthèse ⁽⁴⁸⁾. Ces chiffres montrent que les dépenses prises dans leur ensemble sont affectées par un niveau significatif d'erreur.

... mais elle renvoie à l'impact estimé des futures corrections

1.52. Le rapport de synthèse 2014 comporte une prévision du montant agrégé estimatif des futures corrections (ou capacité de correction). Sur la base des corrections enregistrées au cours des six derniers exercices ⁽⁴⁹⁾, la Commission estime que, dans les prochaines années, elle relèvera et corrigera «des erreurs pour un montant total de quelque 2 700 millions d'euros» ⁽⁵⁰⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.50. L'estimation d'un «taux d'erreur moyen détecté» est une nouvelle notion poursuivant un objectif différent, à savoir permettre aux ordonnateurs délégués de faire figurer pour la première fois, dans leurs rapports annuels d'activités 2014, leur meilleure estimation du montant global à risque pour l'ensemble du budget relevant de leur responsabilité. Au cours des années précédentes, cela ne concernait que la partie des dépenses faisant l'objet d'une réserve.

1.51. La Commission reconnaît que «les dépenses sont affectées par un niveau significatif d'erreur» chaque fois que le directeur général émet une réserve financière.

1.52. Dans le rapport de synthèse 2014, la Commission indique qu'elle continuera à procéder à des contrôles de correction et fournit sa meilleure estimation des montants des corrections, en se fondant sur les performances passées sur une période suffisamment longue pour atténuer les effets cycliques. L'objectif est de répondre à la demande formulée dans le cadre de la décharge «d'expliquer l'incidence estimée des mécanismes correcteurs».

⁽⁴⁵⁾ Instructions permanentes pour les rapports annuels d'activité 2014 [SEC(2014) 553].

⁽⁴⁶⁾ Il s'agit du taux d'erreur détecté ou estimé au moment où les paiements ont été effectués (et non du taux d'erreur résiduel), à savoir sans ajustement relatif aux erreurs corrigées ex post. Le taux d'erreur est calculé de manière pondérée pour la direction générale prise dans son ensemble.

⁽⁴⁷⁾ Le montant à risque correspond à la valeur associée à la part des dépenses réputée non conforme aux exigences réglementaires et contractuelles en vigueur, après application des contrôles destinés à atténuer les risques de non-conformité. Si aucun taux d'erreur spécifique n'est disponible pour plusieurs catégories de dépenses ou systèmes de contrôle, le taux d'erreur moyen et le montant à risque seraient présentés sous la forme d'une fourchette, en supposant que le taux d'erreur affectant les catégories de dépenses ou les systèmes de contrôle concernés se situe entre 0 % et 2 %.

⁽⁴⁸⁾ Voir rapport de synthèse, tableau 1.

⁽⁴⁹⁾ Voir aussi point 1.55.

⁽⁵⁰⁾ Voir rapport de synthèse, section 2.4, p. 15.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Cependant, l'exactitude et la cohérence des chiffres posent problème

Les directions générales impliquées dans la gestion partagée ont ajusté les données fournies par les autorités nationales

1.53. Pour plus des trois quarts des dépenses de 2014 (les rubriques 1b et 2 du CFP), les directions générales fondent leur estimation du montant à risque sur les données fournies par les autorités nationales. Or, dans son rapport de synthèse, la Commission affirme que «la fiabilité des rapports de contrôle des États membres reste problématique»⁽⁵¹⁾. Dès lors, les directions générales ajustent considérablement les taux d'erreur communiqués⁽⁵²⁾. Ces ajustements s'avèrent nécessaires, mais la Commission ne présente aucune synthèse de ses propres travaux (qui servent de base à ces ajustements).

La plupart des directions générales impliquées dans les gestions directe et indirecte ont appliqué de façon cohérente la nouvelle méthodologie pour estimer les montants à risque

1.54. La plupart des directeurs généraux impliqués dans les gestions directe et indirecte ont appliqué la nouvelle méthodologie. Aux fins du rapport de synthèse, la Commission a cependant relevé d'environ 60 millions d'euros le montant à risque estimé pour la DG Coopération internationale et développement (DG DEVCO)⁽⁵³⁾.

1.53. Des problèmes en matière d'exactitude se posent au niveau des États membres. Dès lors, la Commission a pris des mesures pour améliorer l'exactitude et, lorsque c'était nécessaire, elle a ajusté les chiffres en se basant sur des critères prudents et raisonnables. En conséquence, la qualité de l'estimation s'est améliorée.

Chaque rapport annuel d'activités concerné comprend: a) une description du processus d'examen et de validation ou d'ajustement des informations communiquées par les États membres; b) un tableau récapitulatif exposant les effets de l'ajustement pour chaque État membre; et c) à compter de cette année, des données détaillées sur chaque programme opérationnel ou organisme payeur pour l'ensemble des directions générales concernées.

1.54. Si la direction générale de la coopération internationale et du développement a proposé un montant net dans son rapport annuel d'activités, elle a également dûment précisé que plus de la moitié de ses corrections moyennes seraient liées à des mesures intervenant avant le paiement. Par conséquent, dans le rapport de synthèse, le chiffre de la direction générale de la coopération internationale et du développement a été ajusté pour annuler cet effet de compensation.

⁽⁵¹⁾ Voir rapport de synthèse, section 2.3, p. 9.

⁽⁵²⁾ Dans le domaine de la cohésion, le taux d'erreur moyen a été ajusté comme suit: de 1,8 % communiqué par les autorités d'audit à 2,6 % pour le FEDER/FC, et de 1,9 % à 2,8 % pour le FSE. Dans le domaine de l'agriculture, les taux d'erreur communiqués par les organismes payeurs ont été ajustés de 0,55 % à 2,54 % pour les paiements directs et de 1,52 % à 5,09 % pour le développement rural.

⁽⁵³⁾ Cet ajustement concerne la DG DEVCO. La Commission a adapté l'estimation de la future capacité de correction en conséquence.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission a amélioré le calcul de la capacité de correction

1.55. La DG Budget a transmis aux directeurs généraux le montant moyen des recouvrements et des corrections financières pour leurs services depuis 2009 sur la base des informations mentionnées dans la note n° 6 accompagnant les comptes (voir points 1.8 et 1.44). Plusieurs directeurs généraux ont ajusté ces chiffres afin de tenir compte des problèmes de cohérence affectant les données brutes. Les principaux ajustements opérés étaient les suivants:

- élimination des corrections effectuées ex ante ou «à la source» qui n'étaient pas pertinentes pour la correction des paiements effectués (voir **graphique 1.7**) [Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture», Agence exécutive pour les petites et moyennes entreprises, DG EMPL, DG Affaires maritimes et pêche (DG MARE), DG REGIO et DG SANTE] ⁽⁵⁴⁾,
- élimination des corrections relatives aux périodes peu pertinentes pour les programmes actuels (par exemple, la DG MARE a éliminé les corrections liées à la période de programmation 1994-1999, parce qu'elle estimait que celles-ci avaient peu de pertinence pour les programmes actuels; la DG Agriculture et développement rural (DG AGRI) a utilisé le montant annuel moyen des corrections financières et des recouvrements nets mis en œuvre uniquement au cours des trois dernières années),
- élimination des corrections relatives aux problèmes qui ne relèvent pas de la définition du risque donnée par la DG (par exemple celles concernant la conditionnalité dans le cas de la DG AGRI).

1.56. Dans plusieurs DG, l'estimation des corrections futures est supérieure au montant à risque estimé ⁽⁵⁵⁾. Dans le domaine de la politique de cohésion, la Commission déclare que cela résulte en grande partie du fait que la capacité de correction est calculée en fonction de la moyenne de six années, tandis que le montant à risque fait référence au niveau d'erreur estimatif évalué en 2014, qui est moins élevé que les années précédentes.

1.55. La Commission ne reconnaît pas les problèmes d'ordre conceptuel mentionnés par la Cour. Les ajustements des données historiques sur la protection du budget de l'UE figurant dans la note n° 6 n'ont été effectués que pour fournir une estimation raisonnable pour un aspect connexe mais différent, à savoir la future capacité de correction des systèmes, telle que demandée par la résolution du Parlement européen.

⁽⁵⁴⁾ L'impact de ces ajustements était significatif: dans le cas de la DG REGIO, par exemple, l'élimination des corrections «ex ante» a eu pour effet de réduire l'estimation de la capacité de correction de 153 millions d'euros pour la porter à 1,2 milliard d'euros.

⁽⁵⁵⁾ Pour huit DG présentant une seule estimation du montant à risque, la capacité de correction estimée est plus élevée que cette dernière. Parmi les directions générales qui communiquent des estimations maximale et minimale du montant à risque, quatre DG présentent un niveau estimatif de corrections futures supérieur à l'estimation minimale, tandis qu'une DG fournit un niveau estimatif de corrections futures supérieur à l'estimation maximale.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Autres problèmes abordés dans le rapport de synthèse

1.57. L'une des principales innovations de la dernière grande révision du règlement financier adopté en octobre 2012 était l'introduction de l'obligation faite à la Commission d'évaluer les domaines affectés par des taux d'erreur constamment élevés. Alors que les instructions internes⁽⁵⁶⁾ disposent que cette évaluation doit être effectuée après trois ans, la Commission annonce dans le rapport de synthèse qu'elle ne prévoit pas de l'effectuer avant d'être en mesure de déterminer les effets qu'auront les nouveaux systèmes de gestion et de contrôle de la période de programmation 2014-2020 sur le taux d'erreur⁽⁵⁷⁾.

Nous communiquons les cas de fraude présumée à l'OLAF

1.58. Nous communiquons les cas de fraude présumée détectés lors de nos audits à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), qui les analyse et procède éventuellement à des enquêtes. Nous ne pouvons formuler aucun commentaire sur les cas individuels ou sur les suites données par l'OLAF à ces derniers. Cependant, au cours des audits relatifs à l'exercice 2014:

- nous avons évalué la légalité et la régularité de quelque 1 200 opérations,
- nous avons relevé 22 cas de fraude présumée (contre 14 en 2013), que nous avons communiqués à l'OLAF⁽⁵⁸⁾,
- les cas les plus fréquents de fraude présumée concernaient la déclaration de coûts ne respectant pas les critères d'éligibilité, suivis des conflits d'intérêts et d'autres irrégularités dans les marchés publics, ainsi que de la création artificielle de conditions pour pouvoir bénéficier d'une subvention.

1.58.

La Commission souligne qu'il est difficile de prouver la création artificielle de conditions dans le cadre juridique existant, tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne.

Voir aussi les réponses et les observations à l'encadré 7.4.

⁽⁵⁶⁾ Instructions permanentes pour les rapports annuels d'activité 2014, p. 33.

⁽⁵⁷⁾ Voir rapport de synthèse, section 3.1, p. 18 et 19.

⁽⁵⁸⁾ Au cours de l'année civile 2014, nous avons communiqué 16 cas à l'OLAF (qui concernaient à la fois les exercices 2013 et 2014), contre 14 en 2013. Plusieurs d'entre eux découlaient de travaux qui n'étaient pas liés à la déclaration d'assurance.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSIONS

1.59. Le présent chapitre vise essentiellement à étayer les opinions d'audit présentées dans la déclaration d'assurance.

Résultats d'audit

1.60. Nos résultats d'audit sont très similaires à ceux des années précédentes.

1.61. Comme le montre le **graphique 1.6**, nos résultats font apparaître un lien étroit entre les types de dépenses et les niveaux d'erreur. Cette analyse permet de répondre aux demandes des parties prenantes, qui souhaitent davantage d'informations sur les différents profils de risque, et vise à aider la Commission à prendre des mesures pour traiter les domaines affectés par des niveaux d'erreur constamment élevés.

Erreurs et corrections

1.62. Les mesures correctrices enregistrées dans la note n° 6 accompagnant les comptes comportent plusieurs instruments importants qui permettent d'exclure les dépenses irrégulières et d'encourager l'amélioration des systèmes de contrôle. Dans la mesure du possible, nous tenons compte des mesures correctrices pertinentes dans notre évaluation des différentes opérations et cela nous a permis de réduire notre niveau d'erreur estimatif pour 2014.

Rapports annuels d'activité et rapport de synthèse

1.63. Dans son rapport de synthèse, la Commission a reconnu que les dépenses, prises dans leur ensemble, sont affectées par un niveau significatif d'erreur.

1.64. La Commission a pris des mesures pour commencer à améliorer son analyse de l'impact des mesures correctrices. Ce faisant, elle a atténué, mais pas supprimé le risque que ce dernier soit surestimé ou peu important. La Commission peut encore améliorer son évaluation de l'impact des mesures correctrices.

1.64. Dans le rapport de synthèse 2014, la Commission indique qu'elle continuera à procéder à des contrôles de correction et fournit sa meilleure estimation des montants des corrections, en se fondant sur les performances passées sur une période suffisamment longue pour atténuer les effets cycliques. L'objectif est de répondre à la demande formulée dans le cadre de la décharge «d'expliquer l'incidence estimée des mécanismes correcteurs».

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.65. Assurer la cohérence de la présentation des montants à risque et de la capacité de correction représente un défi majeur. Au sein de la Commission et des États membres, il existe une large variété de systèmes qui permettent de fournir des informations sur les montants à risque et sur la capacité de correction. Il n'est pas facile d'assurer la cohérence entre ces systèmes. Les nouvelles orientations publiées par la Commission (voir point 1.50) ont donné lieu à plusieurs améliorations dans la présentation de son estimation du niveau d'erreur probable, mais elles n'ont pas permis d'éliminer le risque de sous-estimation significative du niveau d'erreur, ni (dans une moindre mesure) le risque de surestimation de la capacité de correction. Les ajustements effectués par de nombreuses DG (voir p. 14 du rapport de synthèse) devraient permettre à la Commission d'améliorer encore les systèmes d'information.

1.66. La Commission n'a pas encore commencé l'analyse des domaines affectés par un niveau d'erreur constamment élevé. Nous estimons qu'il est important que cette analyse ait lieu avant — ou dans le cadre de — l'examen à mi-parcours du CFP 2014-2020.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.65. Des problèmes en matière d'exactitude se posent au niveau des États membres. Dès lors, la Commission a pris des mesures pour améliorer l'exactitude et, lorsque cela était nécessaire, elle a ajusté les chiffres en se basant sur des critères prudents et raisonnables. En conséquence, la qualité de l'estimation s'est améliorée.

Les ajustements découlent par ailleurs de l'exécution de contrôles de qualité par la Commission. Comme mentionné dans le rapport de synthèse, la Commission a estimé qu'il s'agissait de la meilleure indication disponible pour estimer la future capacité de correction.

(Voir la réponse au point 1.53).

1.66. La Commission réalisera l'analyse des domaines affectés par des niveaux d'erreur constamment élevés dès que possible lorsque des données suffisantes seront disponibles sur les nouveaux programmes.

ANNEXE 1.1

APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE D'AUDIT

1. Notre approche d'audit est présentée dans le manuel d'audit financier et d'audit de conformité, disponible sur notre site web. Nous utilisons un modèle d'assurance pour planifier nos travaux. Dans ce cadre, nous prenons en considération le risque que des erreurs surviennent (risque inhérent) et le risque que des erreurs ne soient pas prévenues ou détectées et corrigées (risque de non-contrôle).

Partie 1 — Approche et méthodologie d'audit pour la fiabilité des comptes

2. Les comptes consolidés comprennent:

- A) les états financiers consolidés;
- B) les états agrégés sur l'exécution du budget.

Les comptes consolidés doivent présenter correctement, dans tous leurs aspects significatifs:

- la situation financière de l'Union européenne à la fin de l'exercice,
- le résultat de ses opérations et ses flux de trésorerie,
- la variation de l'actif net pour l'exercice clos.

Notre audit consiste en:

- a) une évaluation de l'environnement de contrôle comptable;
- b) des vérifications concernant le bon fonctionnement des procédures comptables clés et des procédures de clôture de fin d'année;
- c) des contrôles analytiques (cohérence et vraisemblance) des principales données comptables;
- d) des analyses et des rapprochements de comptes et/ou de soldes;
- e) des vérifications de détail, fondées sur des échantillons représentatifs, concernant les engagements, les paiements et des éléments spécifiques du bilan;
- f) dans la mesure du possible et conformément aux normes internationales d'audit, une utilisation des travaux d'autres auditeurs. C'est notamment le cas pour l'audit des activités de prêt et d'emprunt gérées par la Commission pour lesquelles des certificats d'audit externes sont disponibles.

Partie 2 — Approche et méthodologie d'audit concernant la régularité des opérations

3. L'audit de la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes comprend des tests directs sur les opérations (voir **tableau 1.1**). Nous nous assurons qu'elles sont conformes aux textes législatifs et réglementaires applicables.

Comment contrôlons-nous les opérations?

4. Pour chaque appréciation spécifique (chapitres 4 à 9), nous effectuons des tests directs sur les opérations, sur la base d'un échantillon représentatif. Nos tests fournissent une estimation de la mesure dans laquelle les opérations de la population concernée sont irrégulières.

5. Les tests sur les opérations supposent un examen de chaque opération sélectionnée. Nous déterminons si la demande de paiement ou le paiement a été effectué(e) pour la destination approuvée dans le budget et prévue par la réglementation applicable. Nous examinons le calcul du montant de la demande ou du paiement (pour les demandes portant sur un montant plus élevé, en nous basant sur une sélection représentative des éléments sur lesquels la subvention est fondée). Cela signifie que nous suivons le cheminement de l'opération depuis les comptes budgétaires jusqu'au niveau du bénéficiaire final (par exemple un agriculteur, l'organisateur d'une formation ou le promoteur d'un projet d'aide au développement). Nous effectuons des tests de conformité à chaque niveau. Nous considérons qu'il y a une erreur lorsque l'opération (à n'importe quel niveau):

- est calculée de manière incorrecte,
- n'est pas conforme aux dispositions réglementaires ou contractuelles.

6. En ce qui concerne les recettes, notre examen relatif aux ressources propres fondées sur la taxe sur la valeur ajoutée et sur le revenu national brut porte au départ sur les agrégats macroéconomiques pertinents qui constituent la base de leur calcul. Nous examinons les systèmes de contrôle utilisés par la Commission pour traiter ces agrégats jusqu'à ce que les contributions des États membres soient perçues et enregistrées dans les comptes consolidés. Pour les ressources propres traditionnelles, nous examinons les comptes des autorités douanières et les flux des droits jusqu'à la perception des montants correspondants par la Commission et leur inscription dans les comptes.

7. En ce qui concerne les dépenses, nous examinons les paiements au moment où les dépenses ont été effectuées, enregistrées et acceptées (les «paiements comptabilisés en charges»). Cet examen porte sur toutes les catégories de paiements (y compris ceux correspondant à l'acquisition d'actifs). Nous n'examinons pas les avances au moment où elles sont versées, mais au moment où:

- le destinataire final des fonds de l'UE (par exemple un agriculteur, un institut de recherche, une entreprise qui réalise des travaux ou fournit des services dans le cadre d'un marché public) produit des éléments probants attestant leur bonne utilisation,
- la Commission (ou l'autre institution ou organisme qui gère les fonds de l'UE) considère que les fonds ont finalement été utilisés à bon escient en procédant à l'apurement de l'avance.

8. Notre échantillon d'audit est conçu de manière à permettre d'estimer le niveau d'erreur qui affecte la population audité prise dans son ensemble. Nous examinons les demandes ou les paiements qui portent sur un montant plus élevé en sélectionnant, par la méthode du sondage en unités monétaires (MUS ou *monetary unit sampling*), les éléments à auditer (par exemple les factures liées à un projet, les parcelles figurant dans la demande introduite par un agriculteur, voir point 5) dans les opérations individuelles. Dès lors, si des éléments examinés font partie d'un projet ou figurent dans la demande introduite par un agriculteur, le taux d'erreur relevé pour ces éléments ne constitue pas le taux d'erreur affectant le projet audité ou la demande de l'agriculteur, mais il contribue à l'évaluation globale des dépenses de l'UE.

9. Nous ne contrôlons pas des opérations dans tous les États membres, pays et/ou régions bénéficiaires chaque année. Les exemples fournis dans le rapport annuel sont présentés à titre d'illustration et montrent les erreurs les plus typiques mises au jour. La désignation nominative de certains États membres, pays et/ou régions bénéficiaires ne signifie pas que les exemples donnés ne se produisent pas ailleurs. Ces exemples ne constituent pas une base permettant de tirer des conclusions sur les États membres, pays et/ou régions bénéficiaires concernés.

10. Notre approche ne vise pas à collecter des données sur la fréquence d'erreur au sein de la population. Les chiffres relatifs à la fréquence d'erreur ne doivent donc pas être considérés comme une indication de la fréquence d'erreur dans les opérations financées par l'UE ou dans les différents États membres. Dans l'approche suivie pour son échantillonnage, la Cour applique une pondération différente aux diverses opérations en fonction de la valeur de la dépense concernée et de l'intensité des travaux d'audit. Cette pondération disparaît dans un tableau des fréquences, qui donne dès lors autant de poids au développement rural qu'aux aides directes dans le domaine des ressources naturelles, et autant de poids aux dépenses relevant du Fonds social qu'aux paiements relevant de la politique régionale et de la politique de cohésion dans le chapitre «Cohésion». La fréquence relative d'erreur dans les échantillons constitués dans les différents États membres ne peut servir d'indicateur du niveau d'erreur relatif dans ces pays.

Comment évaluons-nous et présentons-nous les résultats des tests sur les opérations?

11. Diverses raisons peuvent expliquer les erreurs affectant les opérations. Ces erreurs peuvent prendre différentes formes suivant la nature de l'infraction et la règle spécifique ou l'obligation contractuelle transgressée. Les différentes opérations peuvent être intégralement ou partiellement affectées par une erreur. Les erreurs qui sont détectées et corrigées indépendamment de nos vérifications et avant celles-ci sont exclues du calcul et de la fréquence de l'erreur. Elles démontrent en effet que les systèmes de contrôle ont fonctionné efficacement. Nous vérifions si les différentes erreurs sont quantifiables ou non quantifiables. Nous tenons compte de la mesure dans laquelle il est possible de mesurer la part du montant contrôlé qui est affectée par une erreur.

12. Beaucoup d'erreurs surviennent lors de l'application des règles en matière de marchés publics. Pour être conformes aux principes fondamentaux de la concurrence prévus par les textes législatifs et réglementaires de l'UE, les marchés de valeur élevée doivent être annoncés. Les offres doivent être évaluées en fonction de critères définis. Les marchés ne peuvent être artificiellement fractionnés pour que les montants en cause soient inférieurs aux seuils applicables⁽¹⁾.

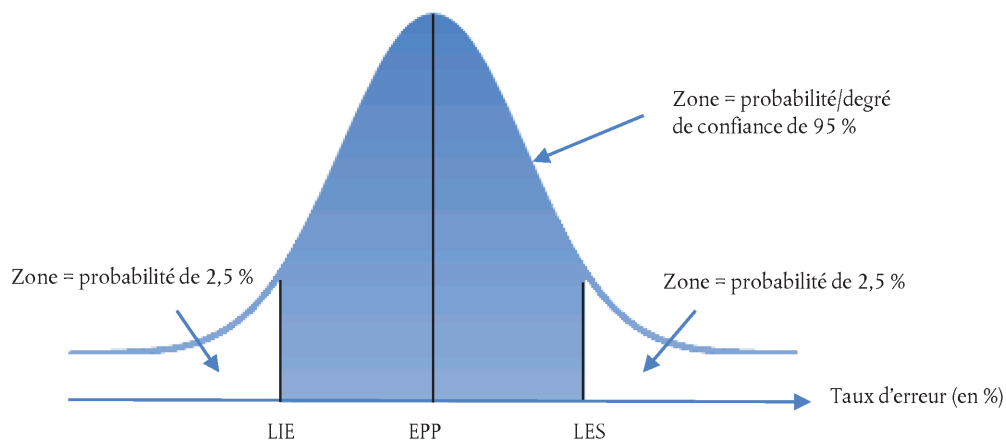
⁽¹⁾ Voir aussi les points 6.30 à 6.35 et le rapport spécial n° 10/2015 «Les efforts déployés pour remédier aux problèmes liés aux marchés publics dans le cadre des dépenses de cohésion de l'UE doivent être intensifiés».

13. Nos critères pour la quantification des erreurs en matière de marchés publics sont décrits dans le document intitulé «Non-respect des règles en matière de marchés publics — Types d'irrégularités et base de la quantification» ⁽²⁾.

14. Il se peut que notre méthode de quantification diffère de celle appliquée par la Commission ou les États membres dans le cadre de leurs décisions sur les mesures à prendre en cas de mauvaise application des règles en matière de marchés publics.

Niveau d'erreur estimatif (erreur la plus probable)

15. Nous estimons le niveau d'erreur en utilisant le taux d'erreur le plus probable (EPP), et ce, pour chaque rubrique du CFP ainsi que pour l'ensemble des dépenses budgétaires. Seules les erreurs quantifiables sont prises en compte dans le calcul. Le taux d'erreur le plus probable est une estimation statistique du pourcentage probable de l'erreur affectant la population. Des violations quantifiables de règlements, de règles, de dispositions contractuelles ou de conditions d'octroi de subvention en vigueur sont des exemples d'erreurs. Nous estimons également la limite inférieure (LIE) et la limite supérieure (LSE) du taux d'erreur (voir l'illustration ci-après).



16. Le pourcentage de la zone colorée sous la courbe indique la probabilité que le niveau d'erreur affectant la population se situe entre la LIE et la LSE.

17. Nous planifions nos travaux sur la base d'un seuil de signification de 2 %. Pour formuler notre opinion, nous nous servons de ce seuil de signification et tenons également compte de la nature et du contexte des erreurs, ainsi que des montants affectés par celles-ci.

Comment examinons-nous les systèmes et faisons-nous part des résultats?

18. La Commission, ainsi que les autres institutions et organes de l'UE, les autorités des États membres, les pays et/ou les régions bénéficiaires mettent en place des systèmes. Ceux-ci sont utilisés pour gérer les risques budgétaires, entre autres celui concernant la régularité des opérations. L'examen des systèmes de contrôle est particulièrement utile en vue de la formulation de recommandations d'amélioration.

19. Dans chaque rubrique du CFP, y compris les recettes, de nombreux systèmes sont utilisés. Chaque année, nous sélectionnons un échantillon de systèmes à évaluer. Lorsque nous présentons les résultats, nous formulons également des recommandations d'amélioration.

Comment aboutissons-nous aux opinions que nous formulons dans la déclaration d'assurance?

20. Nous formulons notre opinion concernant la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes consolidés de l'Union européenne en nous appuyant sur l'ensemble de nos travaux d'audit dont il est fait état aux chapitres 4 à 9. Notre opinion figure dans la déclaration d'assurance. Lorsque nous établissons notre opinion, nous examinons si les erreurs sont généralisées. Nos travaux nous permettent d'aboutir à une opinion éclairée par laquelle nous indiquons si les erreurs affectant la population sont supérieures ou inférieures aux seuils de signification. Le montant global des dépenses de 2014 est affecté par un niveau d'erreur de 4,4 %, d'après notre meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de plus de 95 %, que le niveau d'erreur affectant la population audité est significatif. Le niveau d'erreur estimatif constaté dans les différentes rubriques du CFP varie, comme indiqué aux chapitres 4 à 9. Nous avons considéré que l'erreur était généralisée, puisqu'elle affecte la plupart des domaines de dépenses.

⁽²⁾ Voir le lien suivant: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement.pdf

Présomption de fraude

21. Si nous avons des raisons de soupçonner une activité frauduleuse, nous en informons l'OLAF, qui est alors chargé de mener les enquêtes appropriées. Nous communiquons plusieurs cas à l'OLAF chaque année.

Partie 3 — Lien entre les opinions d'audit sur la fiabilité des comptes et sur la régularité des opérations

22. Nous avons formulé:

- a) une opinion d'audit sur les comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice clôturé;
- b) des opinions d'audit sur la régularité des recettes et des paiements sous-jacents à ces comptes.

23. Nous effectuons nos travaux et formulons nos opinions 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.

24. Ces normes prévoient également le cas de figure où les auditeurs formulent des opinions d'audit sur la fiabilité des comptes et sur la régularité des opérations qui leur sont sous-jacentes. Ces mêmes normes précisent qu'une opinion modifiée sur la régularité des opérations ne donne pas, en soi, lieu à une opinion modifiée sur la fiabilité des comptes. Les états financiers sur lesquels nous exprimons une opinion, notamment la note n° 6, font état de l'existence d'un problème significatif de violation des règles relatives aux dépenses imputées au budget de l'UE. Dès lors, nous avons décidé que l'existence d'un niveau significatif d'erreur affectant la régularité ne constitue pas en soi une raison pour que l'opinion distincte que nous formulons sur la fiabilité des comptes soit modifiée.

ANNEXE 1.2

SUIVI DES OBSERVATIONS DES ANNÉES ANTÉRIEURES CONCERNANT LA FIABILITÉ DES COMPTES

Observations des années précédentes	Analyse, par la Cour, des progrès accomplis	Réponse de la Commission
1. Préfinancements, dettes à court terme et procédures de séparation des exercices En ce qui concerne les préfinancements, les dettes à court terme et la séparation des exercices correspondante, nous avons relevé, depuis l'exercice 2007, des erreurs comptables dont l'impact financier global est non significatif, mais la fréquence élevée. Cela montre la nécessité d'apporter encore des améliorations au niveau de certaines directions générales. En ce qui concerne la comptabilisation des préfinancements, nous avons constaté que plusieurs directions générales continuaient d'enregistrer des estimations dans les comptes, même lorsqu'elles disposaient d'une base adéquate pour apurer les préfinancements correspondants. Nous avons également relevé qu'il conviendrait d'améliorer, d'harmoniser et d'automatiser les procédures de séparation des exercices dans plusieurs directions générales. La Commission a inclus pour la première fois les instruments d'ingénierie financière dans les comptes de 2010 et les avances pour d'autres régimes d'aide dans ceux de 2011. Dans les deux cas, l'estimation des soldes restants est fondée sur l'hypothèse que les fonds sont utilisés de façon uniforme pendant toute la période de fonctionnement. La Commission doit continuer de vérifier si cette hypothèse reste valable.	1. Préfinancements, dettes à court terme et procédures de séparation des exercices La Commission a poursuivi ses efforts pour améliorer la précision de ses données comptables. Notre examen des échantillons représentatifs de préfinancements et de factures/déclarations de cotis nous a à nouveau permis de relever des erreurs dont l'impact financier global est non significatif, mais la fréquence, élevée. Plusieurs directions générales n'ont pas encore apuré en temps utile les préfinancements ni mis en œuvre des procédures suffisamment appropriées pour calculer la mesure dans laquelle des préfinancements ont été utilisés. Elles n'ont pas non plus effectué de distinction entre préfinancements courants et non courants. L'estimation des soldes restants continue d'être fondée sur l'hypothèse que les fonds sont utilisés de façon uniforme pendant toute la période de fonctionnement, en tenant compte, le cas échéant, des informations fournies par les États membres pour les instruments financiers relevant de la gestion partagée. Dans le cas des instruments financiers relevant de la gestion partagée (auparavant appelés «instruments d'ingénierie financière»), la période de fonctionnement repose sur une prolongation présumée du 31 décembre 2015 jusqu'au 31 mars 2017, fondée sur une nouvelle interprétation des lignes directrices relatives à la clôture des programmes correspondants. Le peu d'informations disponibles sur l'utilisation des avances pour les instruments financiers relevant de la gestion partagée et pour d'autres régimes d'aide peut avoir un impact sur leur évaluation à la fin de l'exercice et donner lieu à des ajustements significatifs à la clôture de la période de programmation 2007-2013. Il importe que les DG concernées vérifient l'utilisation de ces fonds.	1. Préfinancements, dettes à court terme et procédures de séparation des exercices La Commission reconnaît qu'il est toujours possible de procéder à des améliorations. Toutefois, elle souligne que les préfinancements et les factures ont été correctement pris en compte au cours des huit années qui précèdent.

Observations des années précédentes	Analyse, par la Cour, des progrès accomplis	Réponse de la Commission
2. Présentation d'informations concernant les recouvrements et les corrections financières («protection du budget de l'UE») Le comptable a affiné la présentation des informations sur les recouvrements et les corrections financières dans la note n° 6 annexée aux états financiers. Celle-ci est maintenant présentée de façon plus ciblée et moins dispersée, mais elle comporte également des informations qui ne proviennent pas du système comptable. Il conviendrait plutôt de faire figurer ces dernières dans le rapport sur la protection du budget de l'UE à présenter aux autorités budgétaires en septembre de chaque année en vertu de l'article 150, paragraphe 4, du règlement financier (UE, Euratom) n° 966/2012. Ni la note n° 6 ni le rapport susmentionné sur la protection du budget de l'UE ne présentent de façon synthétique l'impact variable des différents ajustements correcteurs. Pour assurer l'exactitude des montants présentés, la Commission devrait mettre en place des procédures qui lui permettent d'obtenir des États membres une confirmation du calendrier, de l'origine et du montant des mécanismes correcteurs.	2. Présentation d'informations concernant les recouvrements et les corrections financières («protection du budget de l'UE») La Commission a encore amélioré la présentation de la note n° 6. En ce qui concerne la cohésion, celle-ci fait à présent état de la mesure dans laquelle les corrections sont effectuées avant l'enregistrement des dépenses («à la source»), pendant leur mise en œuvre ou à la clôture. La note décrit à présent (mais ne quantifie pas toujours) l'impact des mesures correctrices sur le budget de l'UE. Nous avons constaté que la note n° 6 n'opère encore aucune distinction entre: — les ajustements effectués au niveau des projets ou les corrections au niveau du programme, — les corrections financières nettes et les accords qui permettent de remplacer des dépenses irrégulières. Dans la note n° 6 accompagnant les comptes 2015, la Commission tient compte des décisions prises par la Cour de justice de l'Union européenne en juin 2015, relatives à l'annulation de décisions de correction financière portant sur un montant de 457 millions d'euros. La note comporte encore des informations qui ne proviennent pas du système comptable. La Commission analyse actuellement la situation afin d'instaurer de nouvelles procédures pour enregistrer ces opérations dans les systèmes de comptabilité conventionnels. Les procédures en place ne sont pas encore efficaces.	2. Présentation d'informations concernant les recouvrements et les corrections financières («protection du budget de l'UE») Dans la mesure du possible et compte tenu du rapport coûts/avantages, la séparation des informations évoquée par la Cour est désormais incorporée dans la communication annuelle sur la protection du budget de l'UE. Les affaires mentionnées par la Cour concernent la période de programmation 1994-1999 et des décisions prises entre 2008 et 2010. Les arrêts rendus sont le reflet des questions procédurales découlant du règlement (CE) n° 1083/2006. La Commission en analyse actuellement l'incidence. Comme le recommandait la Cour, la Commission étudie la possibilité de nouvelles procédures; cependant, il convient de tenir compte des contraintes du système réglementaire en place et des informations disponibles qui en découlent. La Commission examinera en collaboration avec les États membres les moyens d'améliorer encore les systèmes d'information existants en tenant compte des suggestions de la Cour.

ANNEXE 1.3

EXTRAITS DES COMPTES CONSOLIDÉS RELATIFS À L'EXERCICE 2014 ⁽¹⁾

Tableau 1 — Bilan (*)

	(millions d'euros)	
	31.12.2014	31.12.2013
Actifs non courants		
Immobilisations incorporelles	282	237
Immobilisations corporelles	7 937	6 104
Investissements comptabilisés selon la méthode de la mise en équivalence	409	349
Actifs financiers	56 438	59 844
Préfinancement	18 358	38 072
Créances à recevoir issues d'opérations avec contrepartie directe et créances recouvrables issues d'opérations sans contrepartie directe	1 198	498
	84 623	105 104
Actifs courants		
Actifs financiers	11 811	5 571
Préfinancement	34 237	21 367
Créances à recevoir issues d'opérations avec contrepartie directe et créances recouvrables issues d'opérations sans contrepartie directe	14 380	13 182
Stocks	128	128
Liquidités et équivalents	17 545	9 510
	78 101	49 758
Total de l'actif	162 724	154 862
Passifs non courants		
Retraites et autres avantages du personnel	(58 616)	(46 818)
Provisions	(1 537)	(1 323)
Dettes financières	(51 851)	(56 369)
	(112 005)	(104 510)
Passifs courants		
Provisions	(745)	(545)
Dettes financières	(8 828)	(3 163)
Dettes	(43 180)	(36 213)
Charges à payer et produits à reporter	(55 973)	(56 282)
	(108 726)	(96 204)
Total du passif	(220 730)	(200 714)
Actif net	(58 006)	(45 852)
Réserves	4 435	4 073
Montants à réclamer aux États membres	(62 441)	(49 925)
Actif net	(58 006)	(45 852)

(*) Le bilan est présenté ici de la même manière que dans les comptes consolidés de l'Union européenne.

⁽¹⁾ Le lecteur est invité à consulter le texte complet des comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2014, qui comprennent les états financiers consolidés et les notes explicatives, ainsi que les états agrégés sur l'exécution du budget et les notes explicatives.

Tableau 2 — Compte de résultat (*)

	(millions d'euros)	
	2014	2013 (reclassés)
Recettes		
Produits des opérations sans contrepartie directe		
Ressources RNB	104 688	110 194
Ressources propres traditionnelles	17 137	15 467
Ressources TVA	17 462	14 019
Amendes	2 297	2 757
Récupération de dépenses	3 418	1 777
Autres	5 623	4 045
Total	150 625	148 259
Recettes des opérations avec contrepartie directe		
Produits financiers	2 298	1 991
Autres	1 066	1 443
Total	3 364	3 434
	153 989	151 693
Dépenses (**)		
Mises en œuvre par les États membres		
Fonds européen agricole de garantie	(44 465)	(45 067)
Fonds européen agricole pour le développement rural et autres instruments de développement rural	(14 046)	(13 585)
Fonds européen de développement régional et Fonds de cohésion	(43 345)	(47 767)
Fonds social européen	(12 651)	(12 126)
Autres	(2 307)	(1 525)
Mises en œuvre par la Commission et par les agences exécutives	(15 311)	(12 519)
Mises en œuvre par d'autres agences et organes de l'UE	(1 025)	(656)
Mises en œuvre par des pays tiers et des organisations internationales	(2 770)	(2 465)
Mises en œuvre par d'autres entités	(1 799)	(1 694)
Frais de personnel et retraites	(9 662)	(9 058)
Changements d'hypothèses actuarielles pour les avantages du personnel	(9 170)	(2 033)
Coûts financiers	(2 926)	(2 383)
Part du déficit net des entités associées et coentreprises	(640)	(608)
Autres charges	(5 152)	(4 572)
	(165 269)	(156 058)
Résultat économique de l'exercice	(11 280)	(4 365)

(*) Le compte de résultat est présenté ici de la même manière que dans les comptes consolidés de l'Union européenne.

(**) Mises en œuvre par les États membres; gestion partagée; mises en œuvre par la Commission et par les agences exécutives; gestion directe; mises en œuvre par d'autres agences et organes de l'UE, par des pays tiers, par des organisations internationales et par d'autres entités; gestion indirecte.

Tableau 3 — État des flux de trésorerie (*)

	(millions d'euros)	
	2014	2013
Résultat économique de l'exercice	(11 280)	(4 365)
Activités d'exploitation		
Amortissements	61	48
Dépréciations	408	401
(Augmentation)/diminution des prêts	(1 298)	20
(Augmentation)/diminution des préfinancements	6 844	(1 695)
(Augmentation)/diminution des créances à recevoir issues d'opérations avec contrepartie directe et des créances recouvrables issues d'opérations sans contrepartie directe	(1 898)	923
(Augmentation)/diminution des stocks	—	10
Augmentation/(diminution) du passif lié aux retraites et avantages du personnel	11 798	4 315
Augmentation/(diminution) des provisions	414	(196)
Augmentation/(diminution) des dettes financières	1 146	(330)
Augmentation/(diminution) des autres dettes	6 967	14 655
Augmentation/(diminution) des charges à payer et des produits à reporter	(309)	(12 154)
Excédent budgétaire de l'exercice précédent comptabilisé comme produit hors trésorerie	(1 005)	(1 023)
Autres mouvements hors trésorerie	130	(50)
Activités d'investissement		
(Augmentation)/diminution des immobilisations incorporelles et corporelles	(2 347)	(624)
(Augmentation)/diminution des investissements comptabilisés selon la méthode de la mise en équivalence	(60)	43
(Augmentation)/diminution des actifs financiers disponibles à la vente	(1 536)	(1 142)
Flux de trésorerie nets	8 035	(1 164)
Augmentation/(diminution) nette de la trésorerie et des équivalents de trésorerie	8 035	(1 164)
Valeurs disponibles en début d'exercice	9 510	10 674
Valeurs disponibles en fin d'exercice	17 545	9 510

(*) L'état des flux de trésorerie est présenté ici de la même manière que dans les comptes consolidés de l'Union européenne.

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

(millions d'euros)

	Réserves (A)		Montants à réclamer aux États membres (B)		Actif net = (A) + (B)
	Réserve de juste valeur	Autres réserves	Excédent/ (déficit) cumulé	Résultat économique de l'exercice	
Solde au 31 décembre 2012	150	3 911	(39 148)	(5 329)	(40 416)
Variations de la réserve du Fonds de garantie	—	46	(46)	—	—
Variations de la juste valeur	(51)	—	—	—	(51)
Autre	—	12	(9)	—	3
Affectation du résultat économique 2012	—	5	(5 334)	5 329	—
Résultat budgétaire 2012 crédité aux États membres	—	—	(1 023)	—	(1 023)
Résultat économique de l'exercice	—	—	—	(4 365)	(4 365)
Solde au 31 décembre 2013	99	3 974	(45 560)	(4 365)	(45 852)
Variations de la réserve du Fonds de garantie	—	247	(247)	—	—
Variations de la juste valeur	139	—	—	—	139
Autre	—	(24)	16	—	(8)
Affectation du résultat économique 2013	—	(0)	(4 365)	4 365	—
Résultat budgétaire 2013 crédité aux États membres	—	—	(1 005)	—	(1 005)
Résultat économique de l'exercice	—	—	—	(11 280)	(11 280)
Solde au 31 décembre 2014	238	4 197	(51 161)	(11 280)	(58 006)

(*) L'état de variation de l'actif net est présenté ici de la même manière que dans les comptes consolidés de l'Union européenne.

Tableau 5 — Résultat de l'exécution du budget de l'UE (*)

	(millions d'euros)	
	2014	2013
Recettes de l'exercice	143 940	149 504
Paievements sur crédits budgétaires de l'exercice	(141 193)	(147 567)
Crédits de paiement reportés à l'exercice N + 1	(1 787)	(1 329)
Annulation de crédits de paiement inutilisés reportés de l'exercice N – 1	25	34
Évolution des recettes affectées	336	403
Différences de change de l'exercice	110	(42)
Résultat de l'exécution du budget (**)	1 432	1 002

(*) Le résultat de l'exécution du budget de l'UE est présenté ici de la même manière que dans les comptes consolidés de l'Union européenne.

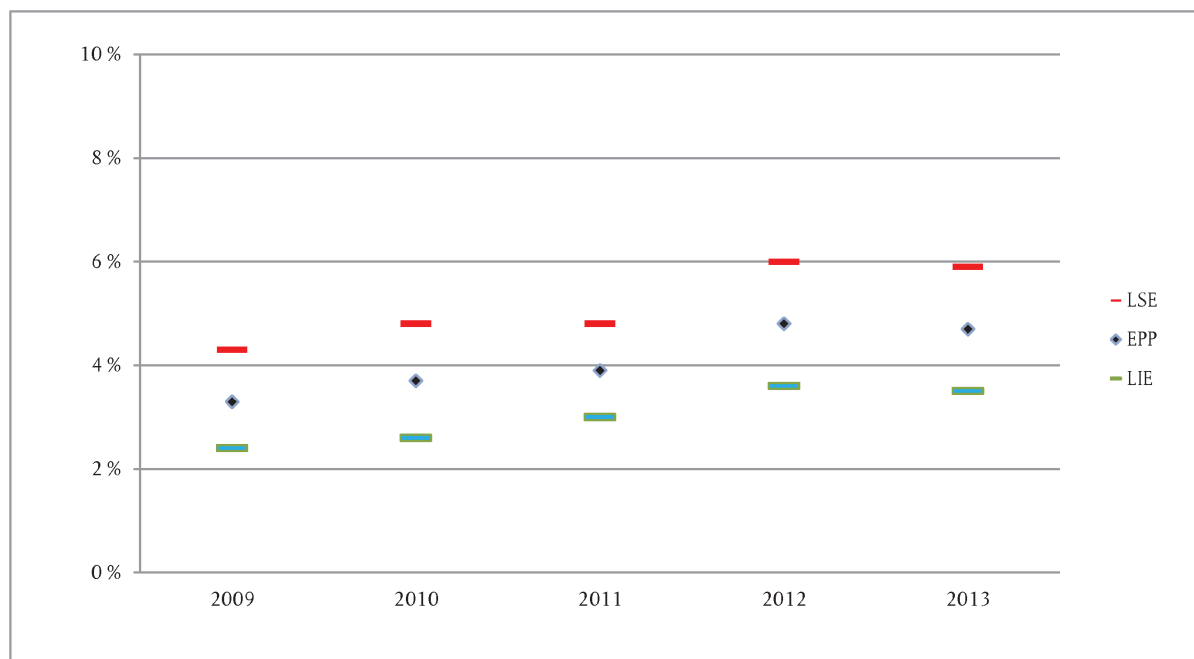
(**) Y compris le résultat des pays de l'AELE, soit (3) millions d'euros en 2014 et (4) millions d'euros en 2013.

Tableau 6 — Rapprochement entre le résultat économique et le résultat de l'exécution du budget (*)

	(millions d'euros)	
	2014	2013
Résultat économique de l'exercice	(11 280)	(4 365)
Recettes		
Droits constatés en cours d'exercice mais non encore recouvrés	(6 573)	(2 071)
Droits constatés au cours des exercices antérieurs et recouvrés au cours de l'exercice	4 809	3 357
Produits à recevoir (nets)	(4 877)	(134)
Dépenses		
Charges à reporter (nettes)	9 223	3 216
Charges de l'exercice précédent payées au cours de l'exercice	(821)	(1 123)
Effet net des préfinancements	457	(902)
Crédits de paiement reportés à l'exercice suivant	(1 979)	(1 528)
Paievements effectués sur crédits reportés et annulation de crédits de paiement inutilisés	1 858	1 538
Variation des provisions	12 164	4 136
Autre	(1 719)	(1 027)
Résultat économique agences + CECA	170	(93)
Résultat de l'exécution du budget pour l'exercice	1 432	1 002

(*) Le rapprochement entre le résultat économique et le résultat de l'exécution du budget est présenté ici de la même manière que dans les comptes consolidés de l'Union européenne.

ANNEXE 1.4

NIVEAU D'ERREUR ESTIMATIF (ERREUR LA PLUS PROBABLE, EPP) — DONNÉES HISTORIQUES NON AJUSTÉES
DE 2009 À 2013

Ce graphique comporte les niveaux d'erreur estimatifs, historiques et non ajustés, tels qu'ils ont été publiés dans les graphiques 1.1 et les tableaux 1.2 des rapports annuels 2009 à 2013 (voir point 1.14).

ANNEXE 1.5

FRÉQUENCE DES ERREURS DÉTECTÉES DANS L'ÉCHANTILLON D'AUDIT RELATIF À L'EXERCICE 2014

Fréquence des erreurs détectées dans l'échantillon d'audit relatif à l'exercice 2014, par direction générale et par institution (uniquement en ce qui concerne les dépenses)

Commission européenne, directions générales Autres institutions et organes (tous les types de gestion)		Nombre total d'opérations examinées	Nombre d'opérations affectées par une ou plusieurs erreurs	Nombre d'opérations affectées par:					
				d'autres problèmes de conformité et des erreurs non quantifiables	des erreurs quantifiables	des erreurs quantifiables inférieures à 20 %	des erreurs quantifiables de 20 % à 80 %	des erreurs quantifiables de 80 % à 100 %	
Commission européenne:									
AGRI	DG Agriculture et développement rural	345	172	46	126	107	13	6	
EMPL	DG Emploi, affaires sociales et inclusion	178	62	32	30	18	7	5	
REGIO	DG Politique régionale et urbaine	161	75	50	25	10	10	5	
DEVCO	DG Coopération internationale et développement	102	31	12	19	14	4	1	
RTD	DG Recherche et innovation	54	37	12	25	18	6	1	
PMO	Office de gestion et de liquidation des droits individuels	58	7	3	4	4	0	0	
ECHO	DG Aide humanitaire et protection civile	37	6	0	6	6	0	0	
NEAR	DG Voisinage et négociations d'élargissement	23	4	2	2	2	0	0	
CNECT	DG Réseaux de communication, contenu et technologies	20	9	2	7	6	1	0	
EAC	DG Éducation et culture	20	5	0	5	4	1	0	
ERCEA	Agence exécutive du Conseil européen de la recherche	14	10	7	3	3	0	0	
EACEA	Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture»	12	5	1	4	4	0	0	
MARE	DG Affaires maritimes et pêche	12	4	2	2	1	1	0	

Commission européenne, directions générales Autres institutions et organes (tous les types de gestion)		Nombre total d'opérations examinées	Nombre d'opérations affectées par une ou plusieurs erreurs	Nombre d'opérations affectées par:				
				d'autres problèmes de conformité et des erreurs non quantifiables	des erreurs quantifiables	des erreurs quantifiables inférieures à 20 %	des erreurs quantifiables de 20 % à 80 %	des erreurs quantifiables de 80 % à 100 %
HOME	DG Migration et affaires intérieures	11	5	0	5	4	1	0
JRC	Centre commun de recherche	11	2	1	1	0	0	1
REA	Agence exécutive pour la recherche	9	5	2	3	2	1	0
GROW	DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME	8	1	0	1	1	0	0
OIB	Office «Infrastructures et logistique» — Bruxelles	7	3	3	0	0	0	0
ENER	DG Énergie	6	3	1	2	2	0	0
MOVE	DG Mobilité et transports	6	2	0	2	1	1	0
DIGIT	DG Informatique	5	0	0	0	0	0	0
SANTE	DG Santé et sécurité alimentaire	5	2	0	2	2	0	0
JUST	DG Justice et consommateurs	4	1	0	1	0	1	0
FPI	Service des instruments de politique étrangère	4	1	1	0	0	0	0
COMM	DG Communication	3	0	0	0	0	0	0
ECFIN	DG Affaires économiques et financières	3	0	0	0	0	0	0
CLIMA	DG Action pour le climat	2	0	0	0	0	0	0
FISMA	DG Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux	2	0	0	0	0	0	0
HR	DG Ressources humaines et sécurité	2	0	0	0	0	0	0
TAXUD	DG Fiscalité et union douanière	2	0	0	0	0	0	0
BUDG	DG Budget	1	0	0	0	0	0	0
ENV	DG Environnement	1	1	0	1	0	1	0
ESTAT	DG Eurostat	1	0	0	0	0	0	0
Sous-total Commission européenne		1 129	453	177	276	209	48	19

Commission européenne, directions générales Autres institutions et organes (tous les types de gestion)	Nombre total d'opérations examinées	Nombre d'opérations affectées par une ou plusieurs erreurs	Nombre d'opérations affectées par:					des erreurs quantifiables de 20 % à 80 %	des erreurs quantifiables de 80 % à 100 %
			d'autres problèmes de conformité et des erreurs non quantifiables	des erreurs quantifiables	des erreurs quantifiables inférieures à 20 %				
Autres institutions et organes									
Parlement européen	28	3	0	3	3			0	0
Service européen pour l'action extérieure	11	5	2	3	3			0	0
Conseil de l'Union européenne	7	1	0	1	1			0	0
Cour de justice de l'Union européenne	4	0	0	0	0			0	0
Cour des comptes européenne	2	0	0	0	0			0	0
Autres organes	3	0	0	0	0			0	0
Sous-total autres institutions et organes	55	9	2	7	7			0	0
Total	1 184	462	179	283	216			48	19

Fréquence, par État membre, des erreurs détectées dans l'échantillon d'audit relatif à l'exercice 2014 (rubriques 1b et 2 du CFP)

État membre (gestion partagée)	Rubrique 1b du CFP — « Cohésion »										Rubrique 2 du CFP — « Ressources naturelles »										Gestion partagée Rubriques 1b, « Cohésion », et 2, « Ressources naturelles », du CFP (total)														
	Fonds européen de développement régional/ Fonds de cohésion (FEDER/FC)					Fonds social européen (FSE)					Soutien du marché et aides directes					Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche																			
	Nombre d'opérations affectées par:					Nombre d'opérations affectées par:					Nombre d'opérations affectées par:					Nombre d'opérations affectées par:																			
	des erreurs non quantifiables	des erreurs quantifiables inférieures à 20 %	des erreurs quantifiables de 20 % à 80 %	des erreurs quantifiables de 80 % à 100 %	d'autres problèmes de conformité et des erreurs non quantifiables	des erreurs non quantifiables	des erreurs quantifiables inférieures à 20 %	des erreurs quantifiables de 20 % à 80 %	des erreurs quantifiables de 80 % à 100 %	d'autres problèmes de conformité et des erreurs non quantifiables	des erreurs non quantifiables	des erreurs quantifiables	des erreurs quantifiables inférieures à 20 %	des erreurs quantifiables de 20 % à 80 %	des erreurs quantifiables de 80 % à 100 %	d'autres problèmes de conformité et des erreurs non quantifiables	des erreurs non quantifiables	des erreurs quantifiables	des erreurs quantifiables inférieures à 20 %	des erreurs quantifiables de 20 % à 80 %						des erreurs quantifiables de 80 % à 100 %									
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)								
BE	7	4	3	1	1	0	0							4	4	0	4	4	0	0							11	8	3	5	5	0	0		
BG								8	0	0	0	0	0								5	2	2	0	0	0	0	13	2	2	0	0	0	0	
CZ	18	8	5	3	1	1	1	14	2	1	1	1	0	0	4	2	0	2	2	0	0	5	4	2	2	1	0	1	41	16	8	8	5	1	2
DK															8	2	0	2	2	0	0							8	2	0	2	2	0	0	
DE	8	7	5	2	2	0	0	14	6	3	3	2	0	1	20	5	0	5	5	0	0	15	8	1	7	6	0	1	57	26	9	17	15	0	2
EE															4	2	0	2	2	0	0							4	2	0	2	2	0	0	
IE															4	3	0	3	3	0	0							4	3	0	3	3	0	0	
EL	13	3	2	1	0	1	0	20	4	0	4	0	1	3	12	3	0	3	1	2	0	10	3	2	1	0	1	0	55	13	4	9	1	5	3
ES	7	3	3	0	0	0	0							28	10	2	8	5	3	0	12	3	1	2	1	1	0	47	16	6	10	6	4	0	
FR								7	2	1	1	1	0	0	35	30	0	30	30	0	0	9	6	4	2	2	0	0	51	38	5	33	33	0	0
HR																																			
IT	8	5	4	1	0	1	0	20	10	7	3	1	2	0	16	8	1	7	6	1	0	16	12	10	2	2	0	0	60	35	22	13	9	4	0
CY																																			
LV	7	1	1	0	0	0	0									5	1	1	0	0	0	12	2	2	0	0	0	2	2	2	0	0	0	0	

État membre (gestion partagée)	Rubrique 1b du CFP — «Cohésion»										Rubrique 2 du CFP — «Ressources naturelles»										Gestion partagée Rubriques 1b, «Cohésion», et 2, «Ressources naturelles», du CFP (total)							
	Fonds européen de développement régional/ Fonds de cohésion (FEDER/FC)					Fonds social européen (FSE)					Soutien du marché et aides directes					Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche												
	Nombre d'opérations affectées par:					Nombre d'opérations affectées par:					Nombre d'opérations affectées par:					Nombre d'opérations affectées par:												
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
LT Lituanie	7	1	1	0	0	0	0								5	3	1	2	0	1	1	12	4	2	2	0	1	1
LU Luxembourg																												
HU Hongrie	12	6	3	3	1	2	0		7	0	0	0	0	0	8	3	1	2	2	0	1	32	11	4	7	4	3	0
MT Malte	4	2	1	1	0	0	1														4	2	1	1	0	0	1	
NL Pays-Bas									7	6	4	2	2	0	4	2	0	2	2	0	0	16	13	8	5	5	0	0
AT Autriche									7	5	4	1	0	1		10	2	0	2	2	0	17	7	4	3	2	1	0
PL Pologne	34	20	16	4	2	1	1		21	3	1	2	2	0	12	5	1	4	3	1	0	87	37	24	13	9	2	2
PT Portugal	11	3	2	1	1	0	0		15	9	5	4	3	1	4	0	0	0	0	0	1	45	19	12	7	5	2	0
RO Roumanie	7	2	0	2	0	1	1		8	4	2	2	0	1	1	5	1	1	0	0	0	20	7	3	4	0	2	2
SI Slovénie																												
SK Slovaquie									7	1	1	0	0	0	4	4	0	4	4	0	0	16	8	1	7	7	0	0
SF Finlande									7	4	1	3	2	1	4	1	0	1	1	0		11	5	1	4	3	1	0
SE Suède	7	5	1	4	2	2	0		8	4	2	2	2	0		5	2	2	0	0	0	20	11	5	6	4	2	0
UK Royaume-Uni	7	5	3	2	0	1	1								12	9	0	9	9	0	0	40	23	4	19	13	3	3

État membre (gestion partagée)	Rubrique 1b du CFP — « Cohésion »										Rubrique 2 du CFP — « Ressources naturelles »										Gestion partagée Rubriques 1b, « Cohésion », et 2, « Ressources naturelles », du CFP (total)							
	Fonds européen de développement régional/ Fonds de cohésion (FEDER/FC)					Fonds social européen (FSE)					Soutien du marché et aides directes					Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche												
	Nombre d'opérations affectées par:					Nombre d'opérations affectées par:					Nombre d'opérations affectées par:					Nombre d'opérations affectées par:					Nombre d'opérations affectées par:							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Coopération transfrontalière	4	0	0	0	0	0	0														4	0	0	0	0	0	0	
	161	75	50	25	10	10	5	170	60	32	28	16	7	5	183	93	5	88	81	7	0	173	82	43	39	26	7	6
Total																												

- (1) Nombre total d'opérations examinées
- (2) Nombre d'opérations affectées par une ou plusieurs erreurs
- (3) Nombre d'opérations affectées par d'autres problèmes de conformité et des erreurs non quantifiables
- (4) Nombre d'opérations affectées par des erreurs quantifiables
- (5) Nombre d'opérations affectées par des erreurs quantifiables inférieures à 20 %
- (6) Nombre d'opérations affectées par des erreurs quantifiables de 20 % à 80 %
- (7) Nombre d'opérations affectées par des erreurs quantifiables de 80 % à 100 %

Nous tenons compte des mesures correctrices et cela a un impact sur les différentes constatations présentées dans le tableau (voir aussi point 1.32). Nous n'examinons pas des opérations dans tous les États membres, pays et/ou régions bénéficiaires chaque année. Les cellules où ne figure aucune donnée (les «cellules vides») indiquent qu'aucune opération n'a été examinée. Notre approche ne vise pas à collecter des données sur la fréquence d'erreur au sein de la population. Les chiffres relatifs à la fréquence d'erreur ne doivent donc pas être considérés comme une indication de la fréquence d'erreur dans les opérations financées par l'UE ou dans les différents États membres. La fréquence relative d'erreur dans les échantillons constitués dans les différents États membres ne peut servir d'indicateur du niveau d'erreur relatif dans ces pays.

CHAPITRE 2

Gestion budgétaire et financière

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	2.1-2.3
Observations	2.4-2.26
Le budget 2014 pour les crédits de paiement était le second plus élevé jamais adopté	2.4
Pour l'exercice 2014, le montant des crédits de paiement et celui des paiements étaient plus élevés que ceux prévus dans le CFP	2.5-2.9
Malgré cela, les demandes de paiement en souffrance ont connu une légère augmentation...	2.10
... tandis que le niveau des engagements pris était nettement inférieur aux limites globales	2.11
Le résultat de l'exécution du budget pour 2014 correspondait à un excédent...	2.12
... tandis que le résultat économique correspondait à un déficit	2.13
Selon les prévisions, la réduction des engagements restant à liquider devrait être temporaire	2.14-2.16
L'absorption des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) pluriannuels présente un arriéré significatif	2.17-2.19
La Commission a présenté un échéancier de paiement destiné à «ramener le budget de l'Union sur la voie de la viabilité»	2.20-2.22
Les montants inutilisés détenus sur les instruments financiers relevant de la gestion partagée restent élevés...	2.23
... tout comme les liquidités détenues sur les instruments financiers relevant de la gestion indirecte	2.24-2.26
Conclusions et recommandations	2.27-2.30
Conclusions relatives à l'exercice 2014	2.27-2.29
Recommandations	2.30

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

2.1. Le présent chapitre donne une vue d'ensemble des principaux problèmes en matière de gestion budgétaire et financière survenus en 2014. Parmi ces derniers figurent les niveaux globaux des dépenses et leur lien avec les plafonds budgétaires et avec les plafonds définis par le nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) (voir points 2.4 à 2.9), les niveaux des demandes de paiement en souffrance et des engagements restant à liquider (voir points 2.10 à 2.22), ainsi que les niveaux des liquidités détenues sur les instruments financiers (voir points 2.23 à 2.26).

2.2. L'exercice 2014 a été le premier du nouveau CFP, qui couvre la période 2014-2020. Dans la pratique, la plupart des paiements effectués en 2014 concernaient encore des programmes du CFP précédent. Ils couvraient, par exemple, le coût des aides octroyées aux agriculteurs pour l'exercice 2013 et le remboursement de dépenses déclarées pour des projets dans le domaine de la cohésion relevant de programmes opérationnels de la période 2007-2013 ainsi que pour des projets de recherche relevant du septième programme-cadre, qui a débuté en 2007.

2.3. Le cadre financier pluriannuel est un programme septennal qui définit les principaux paramètres du budget annuel de l'Union européenne. Il est établi par un règlement du Conseil ⁽¹⁾, avec l'accord du Parlement européen, et fixe pour chaque année un plafond global pour les crédits de paiement et d'engagement. Pour la période de sept ans concernée, le nouveau CFP fixe le plafond des crédits d'engagement à 1 083 milliards d'euros et celui des crédits de paiement à 1 024 milliards d'euros ⁽²⁾. L'une des nouvelles caractéristiques de ce CFP réside dans le fait que les montants inutilisés sous le plafond des paiements sont automatiquement disponibles pour les années suivantes ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 884).

⁽²⁾ Les montants sont exprimés en prix courants.

⁽³⁾ L'article 5 du règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 dispose que la Commission doit ajuster à la hausse les plafonds des paiements pour un exercice donné d'un montant correspondant à la différence entre les paiements exécutés et le plafond des paiements fixés par le CFP pour l'exercice précédent. Ces ajustements annuels ne peuvent excéder les montants maximaux de 7, 9 et 10 milliards d'euros (aux prix de 2011) pour, respectivement, les exercices 2018, 2019 et 2020.

OBSERVATIONS DE LA COUR

OBSERVATIONS**Le budget 2014 pour les crédits de paiement était le second plus élevé jamais adopté**

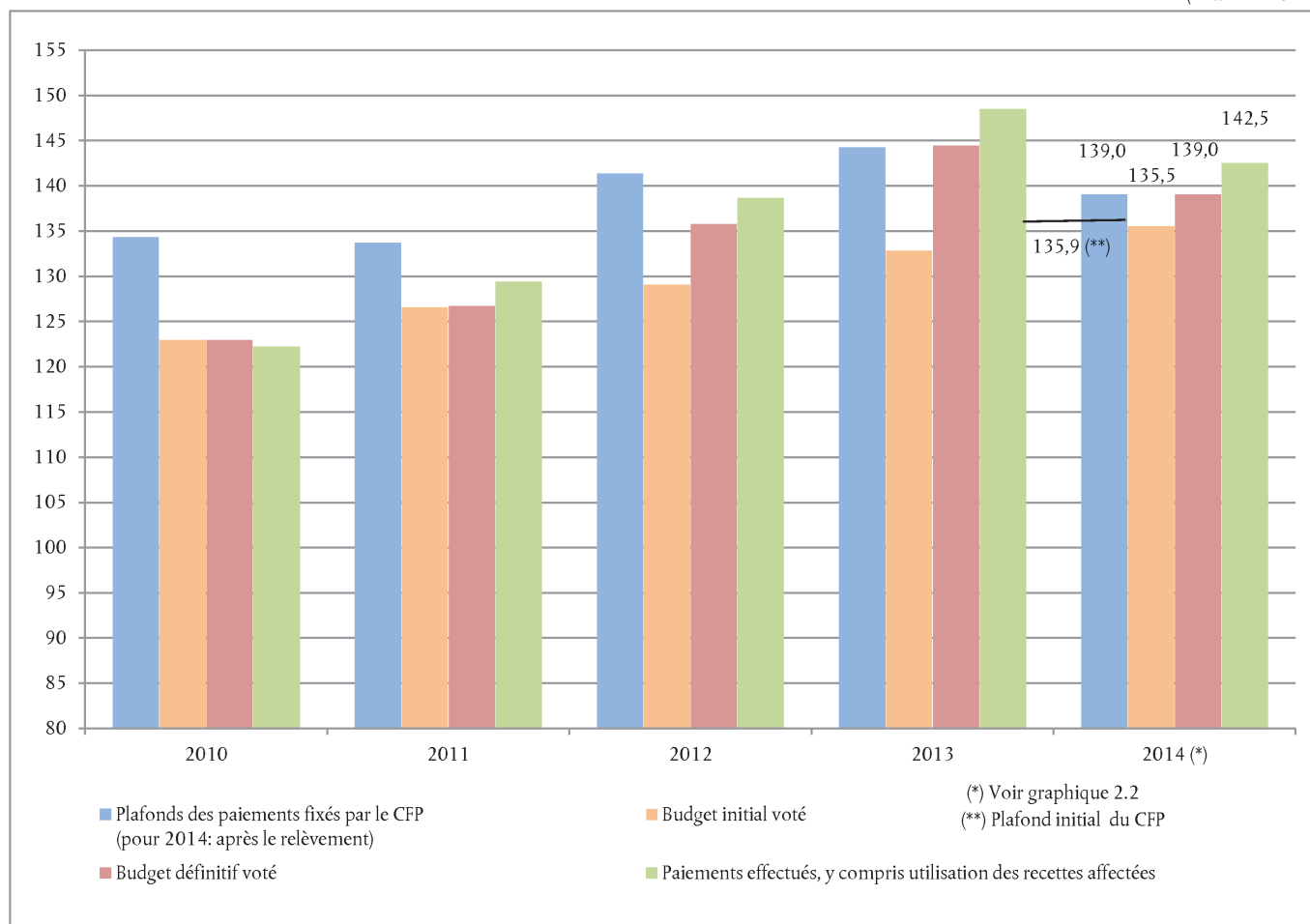
2.4. Le budget de l'UE est planifié et présenté sur la base d'une comptabilité de caisse et doit équilibrer les recettes et les paiements: le budget ne peut être financé par des emprunts ⁽⁴⁾ (voir points 2.12 et 2.13). Le budget 2014 initial pour les crédits de paiement était le plus élevé de l'histoire de l'UE. Le niveau final des paiements ⁽⁵⁾ était le second plus élevé derrière celui de l'exercice 2013 et était supérieur au plafond du CFP, comme en 2013 (voir **graphiques 2.1** et **2.2**).

⁽⁴⁾ Article 17 du règlement financier, à savoir le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1).

⁽⁵⁾ Y compris 350 millions d'euros pour les instruments spéciaux.

Graphique 2.1 — Évolution des budgets et des paiements de 2010 à 2014

(milliards d'euros)



Source: comptes annuels consolidés de l'Union européenne — Exercices 2010 à 2014.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Pour l'exercice 2014, le montant des crédits de paiement et celui des paiements étaient plus élevés que ceux prévus dans le CFP

2.5. Le **graphique 2.2** donne une vue d'ensemble des principaux chiffres relatifs aux crédits de paiement et aux paiements effectués en 2014.

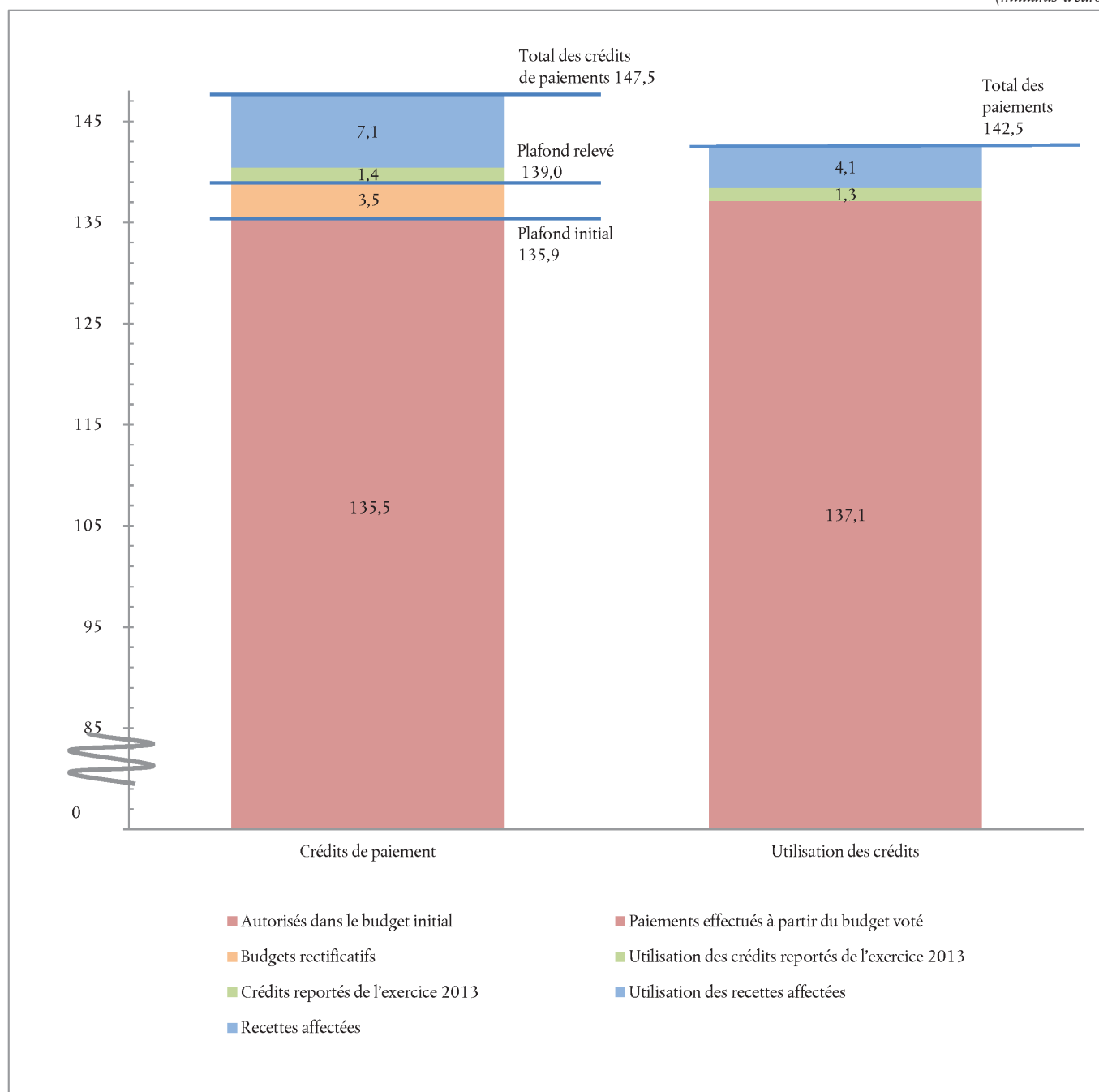
2.6. Le règlement fixant le CFP ⁽⁶⁾, adopté en 2013, a établi à 135,9 milliards d'euros ⁽⁷⁾ le niveau maximal des crédits de paiement pour l'exercice 2014. Le budget initial a été fixé à un niveau à peine inférieur à ce plafond, à 135,5 milliards d'euros.

⁽⁶⁾ Règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013.

⁽⁷⁾ Y compris 350 millions d'euros pour les instruments spéciaux.

Graphique 2.2 — Crédits de paiement et paiements effectués en 2014

(milliards d'euros)



Source: comptes annuels consolidés de l'Union européenne — exercice 2014, «États agrégés sur l'exécution du budget et notes explicatives», tableaux 5.1 et 5.3.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.7. Le Parlement et le Conseil ont approuvé sept budgets rectificatifs ⁽⁸⁾, dont six le 17 décembre 2014. Les budgets rectificatifs les plus élevés (n^{os} 2 et 3) faisaient suite à une demande de la Commission qui avait sollicité 3,5 milliards d'euros supplémentaires de crédits de paiement. Ce relèvement budgétaire a nécessité la mobilisation de la marge pour imprévus [«dernier recours face à des circonstances imprévues» ⁽⁹⁾]. La Commission a demandé d'utiliser cette dernière en mai 2014, à savoir au début de la période visée par le nouveau CFP.

2.8. Le recours à la marge pour imprévus a relevé de 3,2 milliards d'euros le plafond des crédits de paiement établi pour 2014 dans le CFP, pour le porter à 139,0 milliards d'euros. Dès lors, le plafond des crédits de paiement sera abaissé de 0,9 milliard d'euros chaque année de la période 2018-2020. La Commission n'avait formulé aucune proposition de réduction couvrant le reste de la marge pour imprévus au moment où le présent document a été finalisé ⁽¹⁰⁾.

2.9. Le budget rectifié ainsi que les crédits reportés ⁽¹¹⁾ des exercices précédents (1,4 milliard d'euros) et les recettes affectées (7,1 milliards d'euros) ⁽¹²⁾ ont donné lieu à une augmentation du budget définitif pour les crédits de paiement, qui a atteint 147,5 ⁽¹³⁾ milliards d'euros (voir **graphique 2.2**). Le total des paiements effectués en 2014 s'élevait à 142,5 milliards d'euros ⁽¹⁴⁾. Des crédits de paiement inutilisés (5,0 milliards d'euros), 4,8 milliards d'euros ont été reportés à l'exercice 2015.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.7. La mobilisation de la marge pour imprévus était justifiée par le niveau croissant des demandes de paiement en souffrance au titre des programmes 2007-2013 de la politique de cohésion à la fin de 2013, d'un montant de 23,4 milliards d'euros. Cette situation était due au volume insuffisant des crédits de paiement votés pour les budgets annuels dans les dernières années du CFP précédent, conjugué au resserrement du plafond des paiements de la première année du CFP actuel.

2.8. En l'absence d'accord final sur cette interprétation entre les trois institutions, dans le cadre de la procédure budgétaire 2015, celles-ci ont décidé, dans une déclaration commune, de s'engager à «trouver rapidement un accord sur la question de savoir si et dans quelle mesure d'autres instruments spéciaux peuvent être mobilisés en sus des plafonds de paiement du CFP en vue de déterminer si et dans quelle mesure il y a lieu de prélever le montant de 350 millions d'euros sur les marges du CFP pour les paiements pour l'exercice financier en cours ou les exercices futurs».

2.9. En dépit de l'adoption tardive des budgets rectificatifs, en décembre 2014, l'exécution des crédits pour la politique de cohésion était intégrale à la fin de 2014 et aucun crédit de paiement n'a été reporté.

⁽⁸⁾ Trois de ces budgets rectificatifs concernaient des ajustements techniques et deux avaient une incidence nette relativement faible (moins de 0,1 milliard d'euros) sur les engagements budgétaires.

⁽⁹⁾ Cette marge a été instaurée par l'article 13 du règlement (UE, Euratom) n^o 1311/2013 fixant le CFP pour la période 2014-2020.

⁽¹⁰⁾ La décision (UE) 2015/435 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2014 relative à la mobilisation de la marge pour imprévus (JO L 72 du 14.3.2015, p. 4) dispose, à son article 2, que «la Commission est invitée à présenter sans tarder une proposition concernant le montant restant de 350 millions d'euros».

⁽¹¹⁾ Les crédits reportés sont des fonds inutilisés au cours d'un exercice donné et virés vers le budget de l'exercice suivant.

⁽¹²⁾ Les recettes affectées sont des recettes destinées à des activités spécifiques. Les recettes affectées proviennent essentiellement de pénalités et d'autres recouvrements dans le domaine de l'agriculture (3,6 milliards d'euros) et des contributions de tiers, y compris des pays de l'AELE et des pays candidats à l'adhésion (3,0 milliards d'euros).

⁽¹³⁾ Ce montant est supérieur au budget définitif voté figurant au **graphique 2.1**, car il inclut les crédits reportés et les recettes affectées.

⁽¹⁴⁾ Voir tableau 5.3 du CFP: exécution des crédits de paiement (p. 126 des comptes).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Malgré cela, les demandes de paiement en souffrance ont connu une légère augmentation...

2.10. Bien que le niveau des paiements soit resté supérieur au plafond du CFP et malgré le recours à la «marge pour imprévus», le montant représenté par les demandes de paiement en souffrance a augmenté de 1,4 milliard d'euros pour atteindre 25,8 milliards d'euros⁽¹⁵⁾. Cette augmentation est révélatrice d'une nouvelle accumulation des demandes présentées, mais il convient de souligner que la plupart d'entre elles sont arrivées tardivement dans l'année⁽¹⁶⁾. Parmi ces dernières, des demandes représentant 4,8 milliards d'euros ont été interrompues à la fin de l'année et des demandes portant sur 10,2 milliards d'euros ont été présentées trop tard pour être traitées (à savoir dans les quatre derniers jours de l'année). En ce qui concerne la cohésion (la composante la plus importante du total), le montant maximal que la Commission aurait pu verser après avoir approuvé d'autres demandes aurait dès lors été de 9,7 milliards d'euros (si le budget avait été disponible). Les montants qui ont été jugés corrects par la Commission et enregistrés dans le système comptable de celle-ci comme étant prêts à être versés avant la fin de l'année représentaient un total de 1,9 milliard d'euros.

... tandis que le niveau des engagements pris était nettement inférieur aux limites globales

2.11. Pour l'exercice 2014, le budget autorisait 142,7 milliards d'euros⁽¹⁷⁾ en crédits pour engagements. Les engagements pris ont représenté 109,3 milliards d'euros (76,6 % des crédits disponibles), ce qui reflète le niveau de nouveaux programmes approuvés par la Commission⁽¹⁸⁾ au cours de la première année du nouveau CFP pour la période 2014-2020. Dès lors, un niveau très élevé de crédits pour engagements est disponible en 2015. Le plafond du CFP pour les crédits d'engagement a été ajusté en 2015 pour tenir compte du faible niveau d'utilisation des crédits en 2014. Le plafond a été relevé de 16,5 milliards d'euros⁽¹⁹⁾, et un montant de 12,1 milliards d'euros a été reporté à l'exercice 2015.

2.11. Le règlement CFP prévoit la reprogrammation aux années ultérieures des engagements de 2014 non utilisés. À la suite de l'adoption tardive du CFP et de la base juridique relative à la politique de cohésion [règlement (UE) n° 1303/2013 portant dispositions communes — RPDC], cette disposition a été appliquée aux programmes de la politique de cohésion pour un montant de 11,2 milliards d'euros. Ladite reprogrammation a été adoptée par le Conseil le 22 avril 2015.

La Commission suivra de très près la mise en œuvre des programmes, sur la base des informations financières présentées trois fois par an par les États membres (article 112 du RPDC).

⁽¹⁵⁾ Note n° 2.12 à la page 66 des comptes.

⁽¹⁶⁾ Dans son «Analyse de l'exécution budgétaire des Fonds structurels et d'investissement européens en 2014», la Commission formule le commentaire suivant: «Parmi les demandes de paiement qui ont été présentées pendant les deux derniers mois de l'année et qui portaient sur 23,4 milliards d'euros, quelque 92 % (représentant 21,5 milliards d'euros) ne sont arrivées qu'en décembre et des demandes équivalant à environ 19 milliards d'euros ont été présentées après le 15 décembre. Comme les années précédentes, cette concentration élevée de demandes de paiement à la toute fin de l'année résulte, dans une certaine mesure, de l'obligation de dégagement automatique, étant donné que 2014 était le dernier exercice caractérisé par un nombre maximal de dégagements dus à la règle *n+2*.»

⁽¹⁷⁾ Y compris un montant net de 50 millions d'euros provenant des budgets rectificatifs n°s 3, 4 et 6.

⁽¹⁸⁾ Un total de 345 programmes sur 645 ont été approuvés.

⁽¹⁹⁾ Le plafond du CFP sera également relevé de 4,5 milliards d'euros en 2016 et de 0,1 milliard d'euros en 2017.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Le résultat de l'exécution du budget pour 2014 correspondait à un excédent...

2.12. Le résultat de l'exécution du budget pour 2014 correspondait à un excédent de 1,4 milliard d'euros⁽²⁰⁾. Ce montant représente l'excédent perçu auprès des États membres par rapport aux paiements effectués. Cet excédent constitue un paiement d'avances versé par les États membres pour le budget de l'année suivante. Il est normal d'obtenir un excédent budgétaire, étant donné que les paiements ne peuvent dépasser les recettes⁽²¹⁾.

... tandis que le résultat économique correspondait à un déficit

2.13. Le résultat économique correspondait à un déficit de 9,6 milliards d'euros. Les principaux éléments à l'origine de ce déficit sont des ajustements hors trésorerie, qui résultent de l'impact net d'augmentations des créances et des provisions. L'augmentation des créances s'explique par le fait que six États membres ont usé de la faculté de différer le règlement de contributions rétroactives consécutives à des adaptations des estimations du RNB⁽²²⁾ (voir points 4.6 à 4.13). L'augmentation du niveau des provisions résulte essentiellement de l'impact de la baisse des taux d'intérêt des marchés des capitaux sur l'évaluation du passif lié aux pensions⁽²³⁾. La Commission fournit un rapprochement entre le résultat économique et le résultat budgétaire à la page 109 des comptes annuels consolidés de l'Union européenne pour 2014, ainsi que d'autres explications à la page 118 (voir **tableau 6** de l'**annexe 1.3**).

⁽²⁰⁾ Voir **tableau 5** de l'**annexe 1.3**, à la page 108 des comptes.

⁽²¹⁾ En principe, un déficit peut apparaître si les recettes perçues sont inférieures aux paiements effectués. Dans la pratique, aucun déficit n'est apparu depuis 1986.

⁽²²⁾ Voir note n° 2.6.1.1 à la page 59 des comptes.

⁽²³⁾ Voir note n° 2.9 accompagnant les comptes.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Selon les prévisions, la réduction des engagements restant à liquider devrait être temporaire

2.14. Comme cela est expliqué au point 2.2, la plupart des paiements effectués en 2014 ont couvert des engagements du CFP précédent (relatif à la période 2007-2013), ce qui a contribué à réduire le montant des engagements restant à liquider⁽²⁴⁾, qui est passé de 222,4 milliards d'euros à 189,6 milliards d'euros.

2.15. Le **graphique 2.3** montre l'évolution des engagements restant à liquider pour la rubrique 1b du CFP⁽²⁵⁾ (qui représentent 58 % du total des engagements restant à liquider). Il fait apparaître une diminution significative des engagements restant à liquider, ce qui reflète le nombre de programmes opérationnels non encore approuvés par la Commission pour la nouvelle période. La Commission a utilisé 28,0 milliards d'euros (58 %) des 47,5 milliards d'euros de crédits d'engagement pour 2014. Dans la rubrique 1b du CFP, l'ensemble des 54,4 milliards d'euros de crédits de paiement ont été utilisés.

2.16. Selon les prévisions, la diminution du niveau des engagements restant à liquider devrait être temporaire, en raison de l'augmentation du plafond du CFP requise pour 2015 et les années suivantes (voir point 2.11 et **graphique 2.3**).

2.15. Pour la politique de cohésion, les engagements restant à liquider pour la période 2007-2013 ont diminué de près de 40 % (soit 52 milliards d'euros), passant à 80,6 milliards d'euros en 2014, ce qui a marqué la fin de la tendance à la hausse observée jusqu'à la fin de 2013. Cette diminution aurait pu être encore plus forte si la capacité de la Commission à honorer les demandes de paiement reçues en fin d'année n'avait pas été limitée par le manque de crédits de paiement (voir la réponse au point 2.10).

En outre, la diminution des engagements restant à liquider en 2014 est liée au niveau élevé des paiements, à savoir 51,8 milliards d'euros (111 % du budget initial autorisé), effectués au titre de la politique de cohésion pour les programmes de la période 2007-2013 approchant de la fin de la période d'éligibilité (c'est-à-dire le 31 décembre 2015).

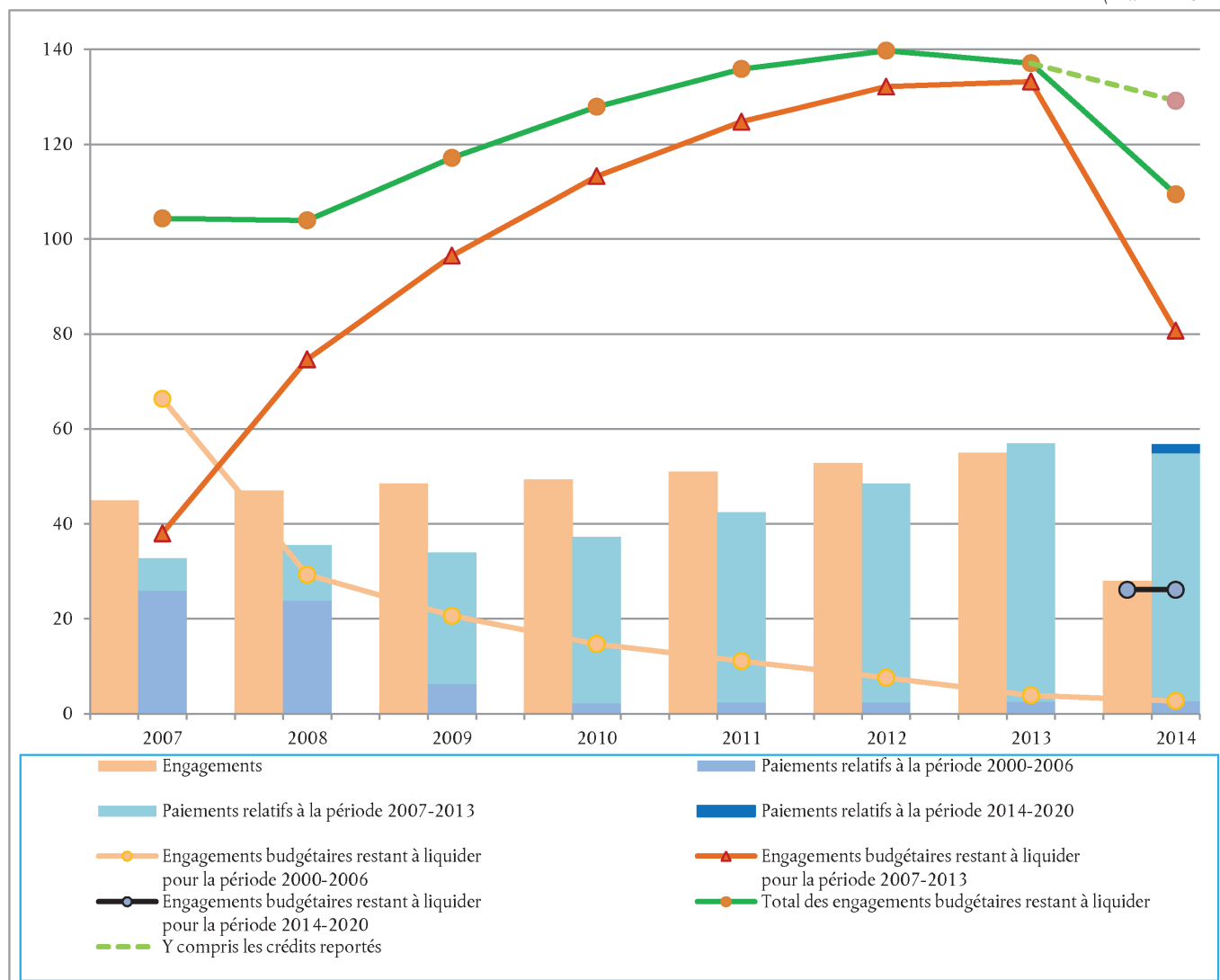
[Voir «Analysis of the budgetary implementation of the European Structural and Investment Funds in 2014» (Analyse de l'exécution budgétaire des Fonds structurels et d'investissement européens en 2014).]

⁽²⁴⁾ Il s'agit de crédits d'engagement qui ont été ordonnancés, mais qui ne sont pas encore devenus des paiements.

⁽²⁵⁾ Les fonds figurant dans la rubrique 1b, «Cohésion économique, sociale et territoriale» sont le Fonds social européen, le Fonds européen de développement régional et le Fonds de cohésion.

Graphique 2.3 — Évolution du montant cumulé des engagements restant à liquider dans la rubrique 1b du CFP

(milliards d'euros)



Source: rapports sur la gestion budgétaire et financière pour les exercices 2007 à 2014.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

L'absorption des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) pluriannuels présente un arriéré significatif

2.17. Fin 2014, les paiements versés aux États membres pour les Fonds ESI pluriannuels ⁽²⁶⁾ relevant de la période 2007-2013 avaient atteint un montant de 309,5 milliards d'euros (77 % du total de 403,0 milliards d'euros pour tous les programmes opérationnels approuvés) ⁽²⁷⁾. Le **graphique 2.4** présente, pour chaque État membre, notre analyse du niveau des paiements effectués par la Commission par rapport aux engagements. Le taux d'absorption oscille entre 50 % et 92 % ⁽²⁸⁾.

2.18. Le **graphique 2.4** fait également apparaître que cinq États membres ⁽²⁹⁾ représentent plus de la moitié des engagements inutilisés des Fonds ESI pluriannuels.

2.19. Dans certains États membres, le montant que représentent la contribution non demandée à l'UE et le cofinancement national nécessaire équivaut à une partie significative du total des dépenses publiques (voir **graphique 2.5**). Dans quatre États membres, le montant cumulé susceptible d'être demandé aux Fonds de l'UE est égal ou supérieur à 15 % des dépenses publiques annuelles ⁽³⁰⁾.

2.17. La date finale d'éligibilité des dépenses est fixée au 31 décembre 2015. Les documents de clôture doivent être transmis au plus tard le 31 mars 2017. Les paiements au niveau national représentent des montants plus élevés étant donné que la certification exige du temps. La réglementation prévoit qu'une part de 5 % de la dotation totale est conservée jusqu'à la clôture des programmes.

Les colégislateurs ont décidé de modifier le règlement (CE) n° 1083/2006 et de reporter la date limite (n+3) du dégagement d'office pour deux États membres (comme c'est aussi le cas pour la Croatie conformément à son traité d'adhésion). Cette mesure a réduit la pression exercée sur les paiements pour les États membres concernés.

Enfin, une task force sur l'amélioration de la mise en œuvre a été créée en 2014 pour aider les États membres à faire un usage optimal des enveloppes au titre de la politique de cohésion 2007-2013. L'état d'avancement des actions spécifiques pour chaque État membre fait l'objet d'un suivi.

2.18. Réponse commune aux points 2.18 et 2.19.

La Commission considère qu'il existe une relation entre le volume de la dotation initiale et l'ampleur des engagements non utilisés.

Elle aide activement les États membres les plus exposés au risque de perte de fonds. Elle a créé en 2014 la task force sur l'amélioration de la mise en œuvre afin de soutenir les États membres qui sont nettement à la traîne par rapport au niveau moyen d'exécution financière dans l'EU-28 et dont les contributions de l'UE en souffrance sont proportionnellement les plus élevées.

⁽²⁶⁾ Les Fonds ESI comportent le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds de cohésion (FC), le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) ainsi que le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

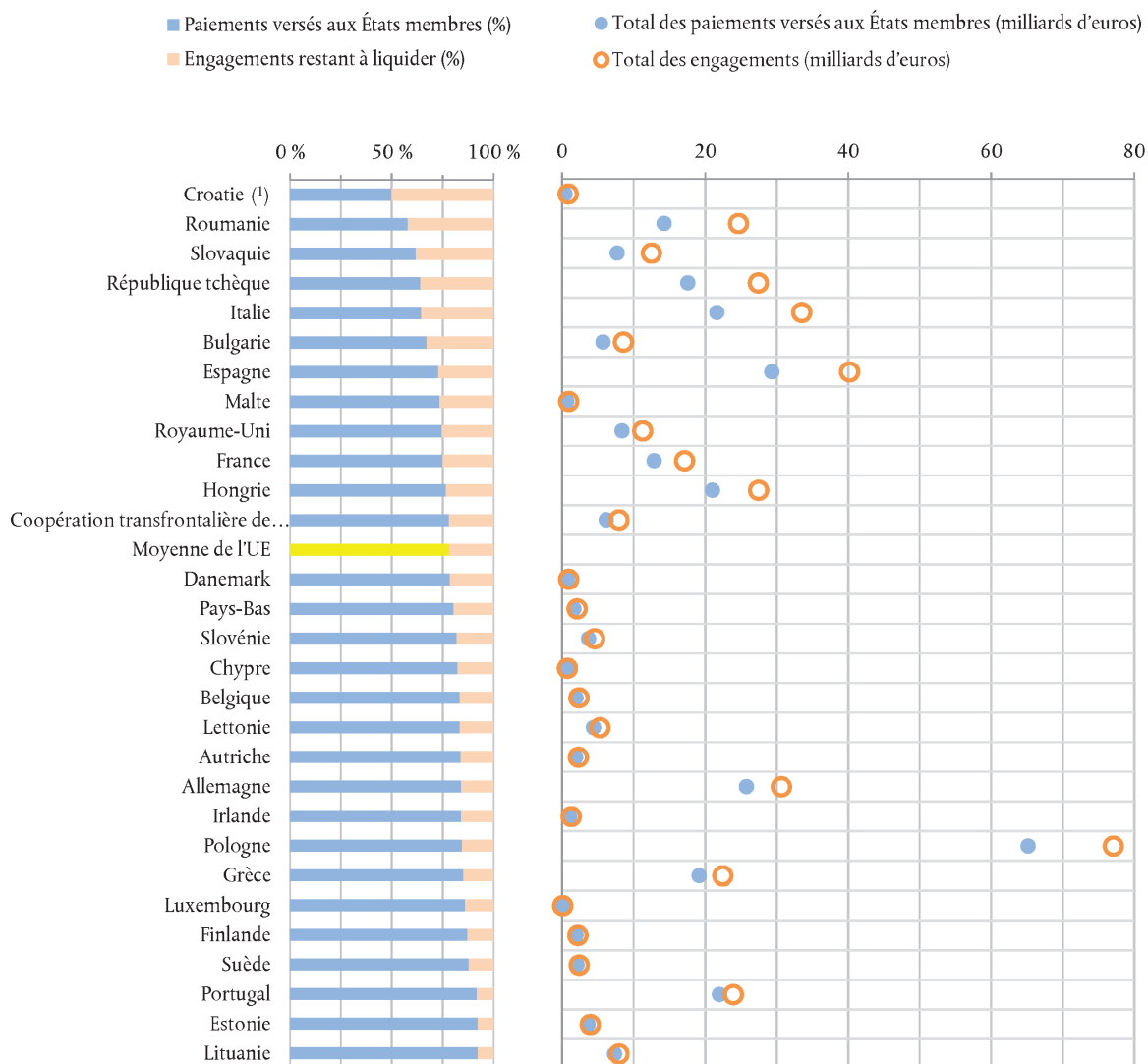
⁽²⁷⁾ Les axes 2 et 6 du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) ont été exclus des montants consacrés aux Fonds ESI, parce qu'il s'agit de mesures annuelles qui n'affectent pas le taux d'absorption des États membres.

⁽²⁸⁾ Le décaissement maximal autorisé avant la clôture est de 95 % de la dotation totale.

⁽²⁹⁾ La République tchèque, l'Espagne, l'Italie, la Pologne et la Roumanie représentent 54,9 milliards d'euros des 93,5 milliards d'euros d'engagements inutilisés des Fonds ESI.

⁽³⁰⁾ Ce montant cumulé susceptible d'être demandé aux Fonds de l'UE est constitué de paiements que la Commission doit effectuer. Les États membres devront présenter des dépenses équivalentes à ce montant et au cofinancement national.

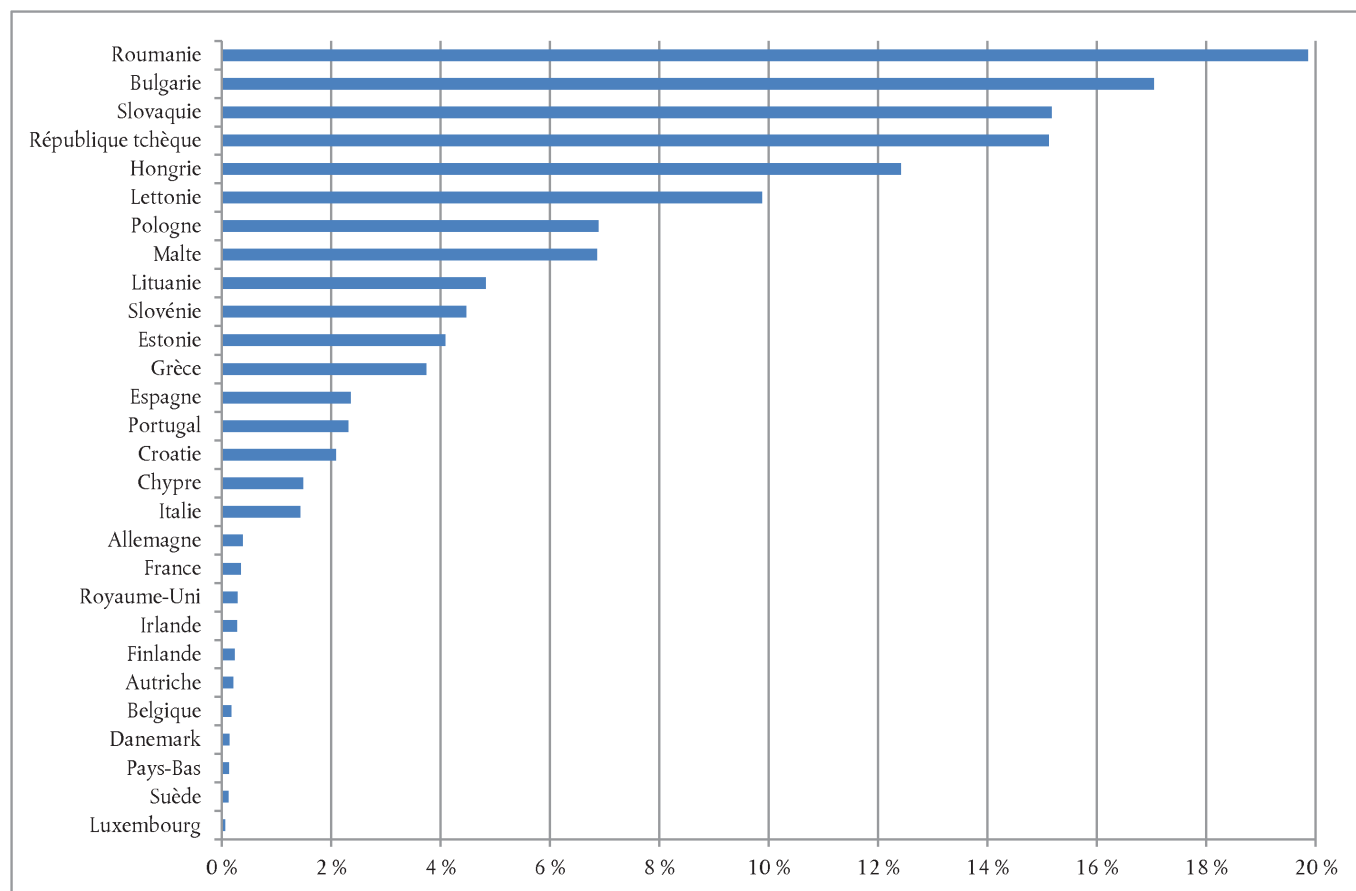
Graphique 2.4 — Taux d'absorption (%) et totaux relatifs aux Fonds ESI dans le cadre du CFP pour la période 2007-2013, au 31 décembre 2014



⁽¹⁾ La Croatie a adhéré à l'UE en juillet 2013. Les chiffres relatifs à l'absorption pour ce pays ne sont donc pas comparables à ceux des autres États membres.

Source: calcul de la Cour des comptes européenne, fondé sur les données comptables de la Commission.

Graphique 2.5 — Pourcentage que représentent les engagements restant à liquider des Fonds ESI au 31 décembre 2014 par rapport au total des dépenses publiques de chaque État membre en 2014



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par la Commission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

La Commission a présenté un échéancier de paiement destiné à «ramener le budget de l'Union sur la voie de la viabilité»

2.20. Au cours des années 2007 à 2013, les institutions et organes de l'UE ont pris des engagements qui représentent 994 milliards d'euros et ont effectué des paiements à hauteur de 888 milliards d'euros ⁽³¹⁾. Le montant des engagements restant à liquider est passé de 132 milliards d'euros, au début de 2007, à 222 milliards d'euros fin 2013. Au cours de cette période, les engagements annulés ont représenté 16 milliards d'euros, soit un niveau de dégagement de 1,6 %.

⁽³¹⁾ La part des recettes affectées dans le total des engagements (994 milliards d'euros) et dans le total des paiements (888 milliards d'euros) a été, dans les deux cas, de 24 milliards d'euros.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.21. En mars 2015, la Commission a présenté au Parlement et au Conseil un échéancier de paiement destiné à «ramener le budget de l'UE sur la voie de la viabilité»⁽³²⁾. L'échéancier présente les mesures à court terme prises pour réduire le niveau des factures impayées. La Commission a envisagé les mesures d'atténuation suivantes afin d'améliorer la gestion des crédits de paiement:

- accélérer le recouvrement de l'indu,
- limiter les montants improductifs détenus sur des comptes fiduciaires,
- réduire le pourcentage de préfinancement,
- utiliser des délais maximaux de paiement,
- reporter des appels à propositions/appels d'offres et la conclusion des contrats correspondants.

2.22. Dans des rapports annuels précédents⁽³³⁾, nous avons soutenu des actions relatives aux deux premières de ces mesures qui, associées aux autres, réunissent les caractéristiques d'une gestion financière ordinaire. Les mesures proposées par la Commission visent à améliorer la gestion à court terme de la trésorerie. Or, pour réduire le niveau élevé des engagements restant à liquider, il faut avoir une perspective à plus long terme. Nous continuons d'estimer que la Commission devrait établir et publier chaque année une prévision à longue échéance qui couvre les plafonds budgétaires, les besoins en crédits de paiement, les contraintes de capacité et les dégagements éventuels⁽³⁴⁾. Cela aiderait beaucoup les parties prenantes à évaluer les prochaines exigences en matière de paiement et les priorités budgétaires.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.21. Les mesures à court terme visant à résorber l'arriéré des factures impayées sont décrites dans l'«échéancier de paiement». Celui-ci présente une estimation de l'arriéré probable des demandes en souffrance à la fin de 2015 (20 milliards d'euros) et sollicite des crédits de paiement suffisants dans le budget 2016 pour que cet arriéré soit ramené à un niveau minimal. Le projet de budget 2016 de la Commission, adopté le 27 mai 2015, comporte le niveau de crédits correspondant. L'adoption définitive de ces crédits constitue la mesure d'atténuation déterminante contre les engagements restant à liquider, telle que présentée dans l'analyse sur l'«échéancier de paiement».

La Commission suit de près la mise en œuvre des programmes et informera l'autorité budgétaire en cas de problèmes.

2.22. L'«échéancier de paiement» porte sur l'arriéré des paiements, qui sera résorbé d'ici à la fin de 2016.

Voir la réponse à la recommandation n° 4.

⁽³²⁾ «États financiers — Discussion et analyse», document accompagnant les comptes, p. 25. L'échéancier de paiement peut être consulté à l'adresse internet suivante: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/budg/dv/2015_elements_payment_plan_/2015_elements_payment_plan_en.pdf

⁽³³⁾ Rapport annuel 2013, points 1.48 et 1.49, par exemple.

⁽³⁴⁾ Voir rapport annuel 2013, point 1.50.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les montants inutilisés détenus sur les instruments financiers relevant de la gestion partagée restent élevés...

2.23. Le dernier rapport disponible sur les instruments financiers relevant de la gestion partagée, qui décrit la situation fin 2013 ⁽³⁵⁾, montre que les contributions à ces instruments ont augmenté rapidement de 1,7 milliard d'euros et sont ainsi passées de 12,6 à 14,3 milliards d'euros. Le montant versé aux bénéficiaires finals a augmenté de 2,0 milliards d'euros, passant ainsi de 4,7 à 6,7 milliards d'euros. Cela signifie que 47 % du total des contributions à ces instruments ont été versés aux bénéficiaires finals, ce qui représente une légère progression par rapport aux 37 % versés fin 2012 ⁽³⁶⁾.

... tout comme les liquidités détenues sur les instruments financiers relevant de la gestion indirecte

2.24. La trésorerie et les équivalents de trésorerie attachés à des instruments financiers sont gérés par des fiduciaires pour le compte de la Commission aux fins d'exécution de programmes spécifiques financés par le budget de l'UE. Cette trésorerie et ces équivalents de trésorerie représentaient un total de 1,3 milliard d'euros fin 2014 (contre 1,4 milliard d'euros fin 2013).

2.23. Le taux de décaissement global à la fin de 2013 était de 47 %, contre 37 % à la fin de 2012, et la Commission escompte une progression similaire pour 2014. Les mesures destinées à accélérer le rythme des décaissements des instruments financiers en faveur des bénéficiaires finaux comprennent des actions de suivi opérées par des comités de suivi, des visites sur place, des campagnes de promotion et, dans certains cas, des reprogrammations (lorsqu'il apparaît clairement que les fonds initialement consacrés à des instruments financiers ne peuvent être versés aux bénéficiaires finaux en raison, par exemple, de l'évolution des conditions du marché). En outre, grâce à la modification des lignes directrices relatives à la clôture, la Commission a clarifié les modalités de la flexibilité prévue par le règlement général par rapport à l'appui fourni aux bénéficiaires finaux par les instruments relevant de l'ingénierie financière.

Voir aussi la réponse à la recommandation n° 5.

2.24. De nombreux instruments financiers ont besoin d'une réserve minimale pour leur fonctionnement. En particulier, une part considérable de trésorerie et d'équivalents de trésorerie (730 millions d'euros) est détenue par des instruments de garantie qui, de par leur nature même, se doivent de maintenir des dépôts en espèces et des dépôts à court terme pour pouvoir fonctionner.

⁽³⁵⁾ Les derniers chiffres disponibles concernent la fin de l'exercice 2013 et sont présentés dans le rapport de la Commission, daté de septembre 2014, qui constitue une synthèse des données relatives aux progrès accomplis en termes de financement et de mise en œuvre des instruments relevant de l'ingénierie financière et communiquées par les autorités de gestion conformément à l'article 67, paragraphe 2, point j), du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil.

⁽³⁶⁾ Voir points 6.49 et 6.50 ainsi que rapport annuel 2013, point 1.48.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.25. La diminution nette de 0,1 milliard d'euros des montants détenus sur les comptes fiduciaires s'explique principalement par la mesure prise par la Commission pour apurer les remboursements⁽³⁷⁾ de prêts et d'opérations de capital-risque dans le cadre du programme MEDA⁽³⁸⁾. Au 31 décembre 2013, 259 millions d'euros avaient été accumulés et restaient détenus sur un compte fiduciaire auprès de la BEI⁽³⁹⁾. Pendant l'exercice 2014, 110 millions d'euros ont été virés vers le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures⁽⁴⁰⁾. Le montant restant de 149 millions d'euros a été restitué au budget général de l'Union.

2.26. L'impact de l'apurement des remboursements relatifs au programme MEDA est en partie compensé par le virement de plus de 200 millions d'euros vers des comptes fiduciaires établis pour les instruments financiers dans le cadre du nouveau CFP. Ces virements sont enregistrés comme paiements dans le budget 2014.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions relatives à l'exercice 2014

2.27. Comme en 2013, les paiements effectués en 2014 sont restés à un niveau supérieur au plafond du CFP. Des budgets rectificatifs ont augmenté les crédits de paiement initiaux de 3,5 milliards d'euros. L'établissement du budget à ce niveau a nécessité la mobilisation de la «marge pour imprévus» peu après le début du nouveau CFP (voir points 2.4 à 2.9).

2.28. Le niveau des engagements budgétaires restant à liquider relatifs à des dépenses à caractère pluriannuel demeure très élevé. La plupart de ces engagements restant à liquider concernent le CFP précédent (voir point 2.14).

2.29. Pour certains États membres, les engagements inutilisés des Fonds ESI représentent un montant très élevé (voir points 2.17 à 2.19).

2.27. Voir les réponses de la Commission aux points 2.4 à 2.9.

2.29. Voir les réponses de la Commission aux points 2.17 à 2.19.

⁽³⁷⁾ Paiements d'intérêts et remboursements de prêts, de dividendes et de capital.

⁽³⁸⁾ Le principal instrument de la coopération économique et financière dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen.

⁽³⁹⁾ Voir rapport annuel 2013, point 1.49.

⁽⁴⁰⁾ Décision n° 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 accordant une garantie de l'Union européenne à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant d'opérations de financement en faveur de projets menés hors de l'Union (JO L 135 du 8.5.2014, p. 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandations

2.30. Nous formulons les recommandations ci-après.

- **Recommandation n° 1:** la Commission devrait prendre des mesures pour réduire le niveau des engagements restant à liquider. Les mesures à court terme proposées en mars 2015 doivent être accompagnées d'autres actions dont la perspective est à plus long terme (voir points 2.14 à 2.16).

- **Recommandation n° 2:** dans le cadre de sa gestion budgétaire et financière, la Commission devrait tenir compte des contraintes de capacité dans certains États membres, afin d'éviter une sous-utilisation des fonds et d'augmenter les taux d'absorption, notamment dans le domaine des Fonds ESI (voir point 2.19).

2.30.

La Commission accepte la recommandation et prend les mesures demandées.

Il importe d'établir une distinction entre les engagements restant à liquider (RAL) résultant du décalage dans le temps entre les engagements et les paiements pour les programmes pluriannuels (le RAL «normal») et le RAL découlant de l'«arriéré anormal» engendré par la pénurie de crédits de paiement qui s'est déclarée ces dernières années. L'échéancier de paiement convenu avec le Parlement européen et le Conseil se consacre pleinement à cet arriéré anormal, qui devrait être progressivement éliminé d'ici à la fin de 2016. Cette action n'éliminera pas le RAL normal, étant donné qu'il y aura toujours de nouveaux engagements qui donneront lieu à des paiements au cours d'exercices ultérieurs, ce qui constitue une situation normale dans une programmation pluriannuelle.

La Commission considère que l'«échéancier de paiement» définit une perspective à long terme pour réduire l'arriéré des paiements et le RAL anormal (voir réponse au point 2.21).

La Commission accepte cette recommandation. Elle a déjà pris les mesures suivantes:

- *majoration temporaire de 10 % du taux de cofinancement pour les pays participant aux programmes,*
- *soutien spécifique pour les autorités des États membres concernés,*
- *révision des lignes directrices relatives à la clôture, pour veiller au bon usage des modalités de la flexibilité dont disposent les États membres (voir la réponse au point 2.23).*

Instauration, en novembre 2014, d'une task force interne sur l'amélioration de la mise en œuvre chargée d'évaluer la situation dans huit États membres, de recenser les goulets d'étranglement faisant obstacle à la mise en œuvre et de définir des plans d'action concrets visant à écarter ces risques potentiels de dégagements et d'assurer le suivi de leur mise en œuvre.

En outre, la DG Politique régionale et urbaine a mis en place, en 2013, un centre de compétence «renforcement des capacités administratives», chargé de définir et de mettre en œuvre des actions ciblées visant à remédier aux déficiences et goulets d'étranglement administratifs qui nuisent à un usage efficace et efficient des Fonds ESI dans les États membres et les régions.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- **Recommandation n° 3:** la Commission devrait envisager des mesures qui donnent lieu à une réduction des engagements restant à liquider, une clôture plus rapide des programmes de la période 2007-2013, une diminution des liquidités détenues par les fiduciaires, ainsi que l'élaboration d'échéanciers et de prévisions de paiement dans les domaines où le montant des engagements restant à liquider représente un multiple du montant des crédits annuels correspondants (voir points 2.20 et 2.21).
- **Recommandation n° 4:** la Commission devrait établir une prévision de trésorerie à long terme afin que les fonds disponibles correspondent davantage aux besoins en crédits de paiement (voir point 2.22).
- **Recommandation n° 5:** la Commission devrait redoubler d'efforts pour réduire les soldes de trésorerie excessifs que présentent les instruments financiers (voir points 2.23 à 2.26).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission fait face à des contraintes pour accélérer la clôture pour la période 2007-2013.

Elle estime que la principale mesure pour réduire le RAL de la période 2007-2013 réside dans l'approbation des crédits demandés dans le projet de budget 2016, en vue d'une résorption progressive de l'arriéré anormal des demandes en souffrance en 2016.

La Commission accepte cette recommandation et met en œuvre la mesure demandée en étudiant la meilleure façon d'établir une prévision de trésorerie à long terme et d'en assurer la diffusion.

La Commission accepte cette recommandation et prend les mesures demandées. À la clôture, les crédits disponibles dans les instruments financiers qui n'ont pas été utilisés pour au moins un premier cycle d'investissements/de garanties seront perdus pour l'État membre concerné.

Pour la période 2014-2020, des règles plus claires et plus souples ont été établies qui permettent un meilleur ciblage des instruments (évaluation ex ante) et des paiements par tranches. Par ailleurs, un certain nombre d'initiatives sont prises pour faciliter la mise en œuvre de ces instruments, comme les instruments prêts à l'emploi et la plateforme d'assistance technique «Fi-Compass», prodiguant des conseils d'ordre général, prévoyant des formations et permettant des échanges d'expériences entre autorités de gestion.

(Voir la réponse au point 2.23 et à la recommandation n° 2).

CHAPITRE 3

Le budget de l'UE: obtenir des résultats

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	3.1-3.2
Première partie — La stratégie Europe 2020 ainsi que le suivi et les rapports de la Commission	3.3-3.34
La période couverte par la stratégie Europe 2020 ne coïncide pas avec le cycle budgétaire de l'UE	3.7-3.12
Les priorités, les grands objectifs et les initiatives phares de la stratégie Europe 2020, ainsi que les objectifs thématiques, ne constituent pas des objectifs opérationnels	3.13-3.25
À ce jour, la Commission n'a pas rendu compte de manière exhaustive de la contribution du budget de l'UE à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020	3.26-3.34
Deuxième partie — Prise en considération des objectifs de la stratégie Europe 2020 dans les accords de partenariat et les programmes des États membres	3.35-3.65
Les avantages potentiels liés au regroupement des cinq Fonds structurels et d'investissement européens n'ont pas été pleinement exploités	3.39-3.43
Au niveau des accords de partenariat et des programmes, la stratégie Europe 2020 n'est pas traduite de manière systématique en valeurs cibles opérationnelles au travers des objectifs thématiques	3.44-3.48
La mise en place d'indicateurs communs pour chaque Fonds est une étape importante, mais ceux-ci présentent des limites sur le plan de la conception	3.49-3.56
L'attention portée aux résultats devrait être encore renforcée, en particulier dans les accords de partenariat	3.57-3.60
Le cadre de performance présente des faiblesses au niveau de la conception	3.61-3.65
Troisième partie — Les rapports de la Commission sur la performance	3.66-3.75
Les orientations centrales ont été améliorées, mais il reste des faiblesses à corriger	3.68-3.70
La planification et l'établissement de rapports en matière de performance au niveau des directions générales peuvent encore être améliorés	3.71-3.75
Quatrième partie — Résultats de nos travaux en matière d'audit de la performance	3.76-3.86
Nous avons constaté que les résultats n'étaient pas suffisamment au centre des préoccupations	3.79-3.82
Les projets susceptibles de produire un impact maximal n'ont pas toujours été sélectionnés	3.83-3.86
Conclusion et recommandations	3.87-3.97
Conclusion relative à l'exercice 2014	3.87-3.95
Recommandations	3.96-3.97
Annexe 3.1 — Rapports spéciaux adoptés par la Cour des comptes européenne en 2014	
Annexe 3.2 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour les questions de performance	

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

3.1. Le présent chapitre est consacré au thème de la performance (voir encadré 3.1). Cette année, nous avons choisi de nous concentrer sur la stratégie à long terme de l'UE, dénommée «Europe 2020». Ainsi, sur les quatre parties que compte le chapitre, la première est consacrée au suivi et aux rapports de la Commission concernant la stratégie Europe 2020, tandis que la deuxième examine les répercussions de cette stratégie sur les accords de partenariat et les programmes de financement convenus entre la Commission et les États membres. Les deux dernières parties traitent de sujets que nous avons déjà évoqués les années précédentes. Dans la troisième partie, nous présentons nos observations sur les rapports annuels d'activités (RAA) établis par les directeurs généraux de la Commission. Enfin, la quatrième partie décrit quelques-uns des grands thèmes des rapports spéciaux que nous avons consacrés à la performance en 2014 ⁽¹⁾.

Encadré 3.1 — La performance au niveau de l'UE

La performance au niveau de l'UE est évaluée sur la base des principes de bonne gestion financière (économie, efficacité et efficacité) ⁽²⁾, et concerne:

- a) les intrants (moyens financiers, humains, matériels, organisationnels ou réglementaires nécessaires pour la mise en œuvre du programme);
- b) les réalisations (les éléments livrables du programme);
- c) les résultats (les effets immédiats du programme pour les destinataires ou les bénéficiaires directs);
- d) les impacts (les changements à long terme dans la société attribuables, au moins partiellement, à l'action de l'UE).

3.1. Le budget du cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 est l'un des leviers de l'Union européenne permettant de contribuer à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. Néanmoins, les gouvernements nationaux jouent un rôle de premier plan dans la mise en œuvre des objectifs de la stratégie de l'UE. Le budget de l'Union ne représente à lui seul qu'environ 2 % de l'ensemble des dépenses publiques dans l'UE et 1 % du revenu national brut de l'UE. Par conséquent, les mesures nationales et les budgets nationaux cumulés constituent le facteur clé pour réaliser les objectifs de la stratégie de l'Union.

La Commission s'engage à rendre compte de la contribution du budget de l'UE à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. Toutefois, il s'agit là d'une tâche complexe, notamment parce qu'il faut isoler l'effet du budget de l'UE en le distinguant de celui des budgets nationaux et de facteurs externes. Cela nécessite une combinaison d'informations et d'éléments probants provenant d'activités de suivi, de modélisation et d'évaluation.

En outre, les objectifs des programmes de financement et les modalités de mise en œuvre du nouveau CFP ont été façonnés par les colégislateurs. Ces programmes sont mis en œuvre dans une large mesure par les États membres dans le cadre de la gestion partagée.

⁽¹⁾ Nos rapports spéciaux couvrent le budget de l'UE, ainsi que les Fonds européens de développement (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁾ Article 27 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, abrogé par l'article 30 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.2. L'année dernière, notre rapport annuel comportait une section distincte dans laquelle nous analysions les suites données par la Commission à un échantillon de recommandations formulées dans certains rapports spéciaux⁽³⁾. Ce ne sera pas le cas cette année. Au lieu de cela, nous publierons un rapport spécial entièrement consacré au suivi dont les recommandations de nos rapports spéciaux font l'objet.

PREMIÈRE PARTIE — LA STRATÉGIE EUROPE 2020 AINSI QUE LE SUIVI ET LES RAPPORTS DE LA COMMISSION

3.3. Europe 2020 est la stratégie décennale de l'UE pour l'emploi et la croissance. Elle a été lancée en 2010 pour créer les conditions d'une croissance intelligente, durable et inclusive et succède à la stratégie de Lisbonne, qui a été menée de 2000 à 2010. La stratégie Europe 2020 prévoit cinq «grands objectifs» qui doivent être atteints par l'UE dans son ensemble pour la fin de la période sur laquelle elle porte.

3.4. La responsabilité de la mise en œuvre de cette stratégie est partagée entre l'Union et ses 28 États membres. Chacun des cinq grands objectifs est donc assorti d'un objectif national dans chaque État membre, qui tient compte de la situation particulière de ce dernier.

3.5. Bien que la stratégie Europe 2020 soit au cœur de nombreuses activités de l'Union, ses objectifs ne sont pas exactement les mêmes que ceux de l'UE. L'Union européenne compte en effet un certain nombre d'objectifs en plus de ceux fixés dans la stratégie Europe 2020, comme ceux liés aux activités qu'elle mène hors de ses frontières géographiques. En 2014, une part substantielle du budget de l'UE a été dépensée en rapport avec la stratégie Europe 2020. Or, comme celle-ci concerne et l'Union et ses différents États membres, la réalisation de ses objectifs incombe en grande partie à ces derniers, qui doivent également la financer en dehors du budget de l'UE.

3.5. Les objectifs de l'Union sont définis dans les traités et doivent être poursuivis et respectés (par exemple la politique agricole commune). Dans ce cadre, le budget de l'UE est alloué aux différentes activités et aligné autant que possible sur l'évolution des grandes priorités de l'Union (c'est-à-dire la stratégie de Lisbonne et la stratégie Europe 2020). Avec le nouveau CFP, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé que l'ensemble des politiques, instruments et actes législatifs de l'UE, ainsi que les instruments financiers, devaient être mobilisés pour la réalisation des objectifs de la stratégie. Cela a conduit à proposer un budget s'inscrivant dans une logique fortement paneuropéenne, visant à favoriser la stratégie de croissance voulue par Europe 2020.

Conformément à l'évaluation de la Commission, pour 2014, quelque 58 % du budget de l'UE ont été alloués à Europe 2020. Une nouvelle approche a en outre été élaborée pour garantir une utilisation efficace des Fonds structurels et d'investissement européens, notamment par un net alignement sur les priorités de la stratégie Europe 2020, le recours à la conditionnalité, la promotion de la concentration et de la hiérarchisation des ressources ainsi que la mise en place de mesures d'incitation à la performance.

⁽³⁾ Rapport annuel 2013, points 10.53 à 10.55.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.6. Cette partie du chapitre porte sur la relation entre la stratégie et le cycle budgétaire de l'UE, sur les liens existant entre la stratégie et les objectifs de niveau inférieur, ainsi que sur le suivi et les rapports de la Commission concernant la contribution du budget de l'UE à la stratégie Europe 2020. Nous n'avons donc examiné ni la contribution des États membres à la stratégie ni les autres responsabilités de la Commission, telles que sa fonction législative ou le rôle qu'elle joue dans l'élaboration des politiques ou dans le cadre du semestre européen⁽⁴⁾. Par conséquent, le présent chapitre ne couvre pas les résultats des actions relevant de la stratégie Europe 2020 qui ont été obtenus à ce jour.

La période couverte par la stratégie Europe 2020 ne coïncide pas avec le cycle budgétaire de l'UE

3.7. Mieux connu sous le nom de cadre financier pluriannuel (CFP)⁽⁵⁾, le cycle budgétaire de l'UE s'étale sur une période de sept ans. Le CFP fixe les montants annuels maximaux pouvant être dépensés par l'UE pour les grands domaines de politiques. Les périodes concernées par la stratégie Europe 2020 sont celles couvertes par les CFP 2007-2013 et 2014-2020. L'affectation des fonds aux rubriques des CFP et aux États membres a lieu dans le cadre des négociations relatives à ces CFP. Le CFP conduit à des modifications du cadre juridique régissant l'utilisation des fonds de l'UE, y compris les exigences en matière de suivi et d'établissement de rapports.

3.8. Les périodes couvertes par les CFP n'ont jamais coïncidé avec celles visées par les stratégies de l'UE (2000-2010 et 2010-2020). De ce fait, il a été plus difficile pour la Commission d'assurer le suivi de la contribution du budget de l'UE à la stratégie globale de l'Union pour la période couverte par le CFP 2007-2013, et d'en rendre compte.

3.9. Dans sa réponse à notre rapport annuel 2013, la Commission a ainsi indiqué que «la stratégie Europe 2020 n'avait pas encore été adoptée lors de l'approbation du CFP 2007-2013 et de la mise en place des dispositions en matière de suivi, d'évaluation et de communication d'informations. Cela explique en grande partie pourquoi il n'a pas été possible de distinguer la contribution de chaque programme financier aux objectifs fixés dans cette stratégie»⁽⁶⁾.

3.8. Si la période 2007-2013 du CFP n'a peut-être pas totalement coïncidé avec celle couverte par la stratégie Europe 2020, cela n'implique pas l'absence d'alignement sur la stratégie globale. Par ailleurs, la période 2014-2020 du CFP tient entièrement dans l'actuelle période de la stratégie Europe 2020, et les deux prennent fin à la même date.

Le CFP 2014-2020 a été conçu pour être axé sur la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020.

⁽⁴⁾ Par ailleurs, la stratégie Europe 2020 est mise en œuvre et fait l'objet d'un suivi dans le cadre du semestre européen, à savoir le cycle annuel de coordination de l'UE avec ses États membres sur les plans économique et budgétaire.

⁽⁵⁾ C'est à partir de ce cadre financier septennal qu'est établi le budget annuel de l'UE.

⁽⁶⁾ Réponse de la Commission au rapport annuel 2013, point 10.24.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.10. Il n'est pas aisé de modifier le cadre de suivi et d'établissement de rapports en plein cadre financier pluriannuel. Pour ce faire, non seulement la réglementation applicable aurait dû être remaniée, mais, dans les domaines en gestion partagée, chaque État membre aurait également dû changer ses propres procédures. Le cadre de suivi et d'établissement de rapports sous-tendant le CFP a été mis en cohérence avec la stratégie Europe 2020 à l'occasion de l'adoption du CFP 2014-2020. Conformément aux recommandations issues des évaluations de la stratégie de Lisbonne, avec l'adoption de ce nouveau CFP, les rubriques du budget de l'UE ont été modifiées pour refléter les priorités de la stratégie Europe 2020 en matière de croissance.

3.11. Des paiements continueront à être effectués après 2015 au titre du CFP 2007-2013. Par conséquent, lors des cinq premières années sur les dix qu'elle couvre, la stratégie Europe 2020 aura été déployée sous un CFP conçu pour une autre stratégie. Un premier rapport de synthèse sur la mise en œuvre des Fonds structurels et d'investissement européens («Fonds ESI») ⁽⁷⁾, principaux Fonds utilisés lors de la période 2014-2020 pour concrétiser cette stratégie, doit être publié en 2016 ⁽⁸⁾, tandis que les rapports stratégiques censés alimenter le débat sur la contribution des Fonds ESI à la stratégie Europe 2020 sont attendus pour 2017 et 2019 ⁽⁹⁾.

3.12. Dans les deux prochaines sections de la première partie du présent chapitre, nous examinerons donc deux éléments incontournables pour l'efficacité du suivi et des rapports concernant la stratégie Europe 2020: la traduction des aspirations politiques de haut vol en objectifs opérationnels pour le budget de l'UE et la capacité de la Commission à surmonter les difficultés inhérentes en matière de suivi et d'établissement des rapports.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.10. *La Commission assure le suivi et rend compte de la contribution du budget de l'UE aux objectifs globaux de l'Union et à la stratégie Europe 2020 en particulier.*

⁽⁷⁾ Les termes «Fonds ESI» désignent les Fonds suivants: le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion (FC), le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

⁽⁸⁾ Sauf en ce qui concerne l'initiative pour l'emploi des jeunes, qui a déjà fait l'objet d'un premier rapport en avril 2015.

⁽⁹⁾ Article 53 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les priorités, les grands objectifs et les initiatives phares de la stratégie Europe 2020, ainsi que les objectifs thématiques, ne constituent pas des objectifs opérationnels

3.13. Europe 2020 est une stratégie politique, de haut niveau. Comme nous l'avons déjà fait observer, les objectifs généraux, de haut niveau, ne sont pas toujours suffisamment ciblés pour présenter une utilité aux niveaux opérationnels inférieurs⁽¹⁰⁾. Des objectifs opérationnels (accompagnés d'indicateurs, de valeurs cibles et de valeurs intermédiaires en fonction des besoins) doivent être établis aux fins de la gestion. Ces objectifs opérationnels doivent être rattachés à la stratégie Europe 2020.

Trois priorités, cinq grands objectifs et sept initiatives phares

3.14. La stratégie Europe 2020 est assortie d'un certain nombre de grands objectifs, d'initiatives et d'objectifs thématiques, comme l'illustre l'encadré 3.2. Nous examinons donc, dans la présente section et dans les suivantes, si ces éléments sont reliés de manière cohérente, à savoir si les objectifs de haut niveau formulés dans la stratégie Europe 2020 sont traduits en éléments opérationnels qui permettent aux responsables d'assurer le suivi de la contribution du budget de l'UE à la stratégie globale de l'Union et d'en rendre compte.

3.13. Dès le début, la stratégie a reposé sur un partenariat étroit avec les États membres, qui sont la clé de son succès. À cette fin, les objectifs de la stratégie Europe 2020 au niveau de l'UE sont ventilés en objectifs nationaux. Loin d'être une stratégie descendante au niveau de l'UE, Europe 2020 repose sur la participation de tous les acteurs concernés aux niveaux européen, national, régional et local.

Les aspirations politiques d'Europe 2020 sont concrétisées par la définition d'objectifs et sont à l'origine de l'architecture du budget de l'UE. Elles ont été traduites dans la base juridique des programmes financés par le budget de l'Union.

3.14. Voir la réponse de la Commission au point 3.1.

⁽¹⁰⁾ Voir le rapport annuel 2012, point 10.10.

Encadré 3.2 — Les priorités de la stratégie Europe 2020: une croissance intelligente, durable et inclusive (point 3.15)

<i>Les grands objectifs de la stratégie (voir points 3.16 et 3.17)</i>	<i>Les initiatives phares de la stratégie (voir points 3.18 à 3.21)</i>	<i>Les objectifs thématiques (concernent uniquement les Fonds ESI) (point 3.22 à 3.25)</i>
1. Emploi: garantir un emploi pour 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans. 2. Recherche et développement: investir 3 % du produit intérieur brut (PIB) de l'UE dans la recherche et le développement. 3. Changement climatique et énergies durables: réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % (voire de 30 %, si les conditions le permettent) par rapport à 1990; utiliser l'énergie provenant de sources renouvelables à hauteur de 20 % et augmenter de 20 % l'efficacité énergétique. 4. Éducation: ramener le taux de sortie précoce du système scolaire à moins de 10 %; porter à 40 % au moins le pourcentage de personnes entre 30 et 34 ans qui détiennent un diplôme de l'enseignement supérieur. 5. Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale: réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale.	<i>Croissance intelligente</i> 1. Une stratégie numérique pour l'Europe 2. Une Union pour l'innovation 3. Jeunesse en mouvement <i>Croissance durable</i> 4. Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources 5. Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation <i>Croissance inclusive</i> 6. Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois 7. Une plateforme européenne contre la pauvreté	1. Renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation. 2. Améliorer l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC), leur utilisation et leur qualité. 3. Renforcer la compétitivité des petites et moyennes entreprises (PME), du secteur agricole (pour le Feader) et du secteur de la pêche et de l'aquaculture (pour le FEAMP). 4. Soutenir la transition vers une économie à faible émission de carbone dans tous les secteurs. 5. Promouvoir l'adaptation au changement climatique, la prévention et la gestion des risques. 6. Préserver et protéger l'environnement et encourager l'utilisation rationnelle des ressources. 7. Promouvoir le transport durable et supprimer les goulets d'étranglement dans les infrastructures de réseaux essentielles. 8. Promouvoir un emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre. 9. Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination. 10. Investir dans l'éducation, la formation et la formation professionnelle pour l'acquisition de compétences et l'apprentissage tout au long de la vie. 11. Renforcer les capacités institutionnelles des autorités publiques et des parties intéressées et contribuer à l'efficacité de l'administration publique.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.15. Au plus haut niveau de la stratégie Europe 2020, on trouve les trois priorités pour une croissance intelligente, durable et inclusive, ainsi que les cinq grands objectifs présentés dans l'encadré 3.2. Cependant, les liens existant entre ces priorités et ces grands objectifs sont multiples et complexes. Par exemple, les grands objectifs sont définis comme étant «non exhaustifs» et «représentatifs des trois priorités»⁽¹¹⁾, mais il n'existe pas de lien clair entre les différents objectifs et les différentes priorités.

3.16. Ces grands objectifs sont essentiellement des aspirations politiques⁽¹²⁾. À l'exception de ceux concernant les émissions de gaz à effet de serre et les énergies renouvelables, ils ne sont soumis à aucun cadre juridique contraignant au niveau de l'UE. La contribution du budget de l'UE n'apparaît pas distinctement dans le contexte de la réalisation des grands objectifs.

3.17. Le fait que les grands objectifs ne constituent pas des objectifs opérationnels concrets est également illustré par la manière dont ils ont été traduits en objectifs propres à chaque État membre. Dans deux cas, même si les États membres réussissaient à atteindre leurs objectifs nationaux, les grands objectifs qui les englobent au niveau de l'UE ne seraient toujours pas atteints:

- a) si tous les objectifs nationaux étaient atteints en ce qui concerne le taux d'emploi des 20-64 ans, celui-ci serait porté à 74 %, soit un niveau inférieur à celui de 75 % prévu par le grand objectif de l'UE;

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.15. Ces objectifs ne sont pas censés s'exclure mutuellement, et ils ne visent pas non plus à servir uniquement l'une des trois priorités. Il existe un lien évident entre les différents objectifs et le triptyque «croissance intelligente, durable et inclusive». Ces objectifs ont été retenus pour se renforcer mutuellement et contribuer globalement aux trois dimensions du triptyque. Délibérément non exhaustifs, ils ne captent pas tous les leviers de la croissance. Ces objectifs constituent des exemples du type de changement préconisé par la stratégie et visent à mettre en évidence un choix de moteurs de croissance essentiels, présentant un intérêt pour tous les États membres, capables de guider l'action de ces derniers. Cette approche repose aussi sur les enseignements tirés de la stratégie de Lisbonne, dont les priorités se sont diluées sous l'effet d'objectifs trop nombreux. La stratégie Europe 2020 entend rester concentrée sur l'essentiel.

3.16. La plupart des domaines relevant d'Europe 2020 restent, en termes de compétences, entre les mains des États membres. Par conséquent, l'UE peut montrer l'exemple en fixant des objectifs ambitieux et réalistes, mais la définition des objectifs nationaux demeure un choix politique opéré au niveau national.

La Commission, ou l'UE, n'a pas compétence pour définir un cadre juridiquement contraignant. Par exemple, en ce qui concerne l'emploi, l'Union peut uniquement prendre des mesures visant à assurer la coordination des politiques de l'emploi des États membres, notamment en définissant des orientations pour ces politiques.

3.17. Cet aspect a été expliqué par la Commission dans une communication⁽¹⁾, à la suite de choix politiques nationaux.

- a) Voir la réponse de la Commission au point 3.16 sur la répartition des compétences entre l'Union et les États membres telle que définie à l'article 5 du traité sur l'Union européenne.

⁽¹¹⁾ Communication de la Commission, «Europe 2020 — Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive» [COM(2010) 2020 final du 3 mars 2010], section 2.

⁽¹²⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Résultats de la consultation publique sur la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive» [COM(2015) 100 final du 2 mars 2015], section 1.

⁽¹⁾ Document COM(2014) 130 du 5 mars 2014, «État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive».

OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) si tous les objectifs nationaux en matière de recherche et de développement étaient atteints, les investissements réalisés dans ce domaine représenteraient 2,6 % du PIB en 2020, soit en deçà du grand objectif de 3,0 % ⁽¹³⁾.

3.18. Le niveau suivant de la stratégie Europe 2020 est constitué des sept initiatives phares, qui sont regroupées sous les trois priorités en matière de croissance. Ces initiatives n'ont pas été conçues comme un ensemble plus détaillé d'objectifs ou d'indicateurs. Elles permettent plutôt, d'après la Commission, de définir un cadre pour l'action à mener aux niveaux de l'UE et des États membres ⁽¹⁴⁾.

3.19. À l'exception de l'initiative «une politique industrielle à l'ère de la mondialisation», toutes les initiatives phares contribuent directement à la réalisation d'au moins un grand objectif et tous les grands objectifs sont ciblés par au moins une initiative phare. Toutefois, la Commission n'a effectué aucune analyse approfondie de la relation entre les objectifs et les initiatives phares et n'a pas non plus utilisé ces dernières comme outil de gestion pour faire progresser la concrétisation de la stratégie (par exemple en définissant des valeurs intermédiaires, en faisant régulièrement le point sur ces initiatives, etc.).

3.20. En mars 2015, dans sa communication concernant les résultats de la consultation publique sur la stratégie Europe 2020, la Commission déclarait que «les initiatives phares ont généralement atteint leur objectif et [qu']il convient de poursuivre l'action sous d'autres formes dans leurs domaines respectifs». Elle ajoutait qu'un certain nombre de répondants considèrent «qu'il faudrait à présent remplacer ces initiatives par des programmes d'action exhaustifs et structurés de manière plus cohérente» ⁽¹⁵⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) En ce qui concerne l'objectif en matière de recherche et de développement, la Commission souligne qu'un niveau d'investissement de 3 % du PIB en 2020 est un objectif de l'Union européenne. Il incombe aux États membres de fixer au niveau qu'ils estiment le mieux approprié leurs objectifs nationaux en matière de recherche et de développement, et la Commission a une marge de manœuvre restreinte pour influencer sur ces objectifs. Si les objectifs des États membres étaient atteints, le niveau d'investissement cumulé ne serait effectivement que de 2,6 %, mais il s'agit tout de même d'une hausse considérable. Les progrès accomplis en faveur de l'objectif des 3 % font l'objet d'un suivi dans le cadre du semestre européen, qui encourage les États membres à accroître leurs investissements en matière de recherche et de développement.

3.18. Les initiatives phares devaient encadrer un certain nombre d'actions stratégiques/prioritaires visant à poursuivre les objectifs d'Europe 2020. Ces actions prioritaires étaient considérées essentiellement comme étant complémentaires aux réformes structurelles à la suite des recommandations spécifiques par pays.

3.19. Europe 2020 étant une stratégie globale, relier chaque objectif à un programme phare, ou l'inverse, ne serait pas utile.

Au cours des premières années qui ont suivi l'adoption de la stratégie Europe 2020, la Commission a, dans le cadre de son examen annuel de la croissance, régulièrement rendu compte des progrès accomplis dans la mise en œuvre des grands objectifs et des initiatives phares. Ce compte rendu est devenu moins régulier avec l'achèvement d'un grand nombre d'initiatives phares.

⁽¹³⁾ Édition 2015 de la publication *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy* (Une économie plus intelligente, plus verte, plus inclusive? Des indicateurs pour soutenir la stratégie Europe 2020), Eurostat, p. 16, 46 et 77 (<http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-EZ-14-001>).

⁽¹⁴⁾ COM(2010) 2020 final du 3 mars 2010, section 2.

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 100 final du 2 mars 2015, section 3.3.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.21. À l'instar des grands objectifs (point 3.16), les initiatives phares ont pour principale fonction de servir de plans d'action d'ordre politique. Elles ne sont pas conçues pour traduire les objectifs de haut niveau de la stratégie Europe 2020 en objectifs opérationnels.

Onze objectifs thématiques

3.22. L'un des principaux outils dont dispose l'UE pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 est le CFP (point 3.7), y compris les Fonds ESI (point 3.11). Le fonctionnement de ces Fonds repose sur des accords de partenariat entre la Commission et chaque État membre et sur des programmes au niveau des États membres décrivant la manière dont les crédits seront dépensés; il est présenté plus en détail dans la deuxième partie du présent chapitre.

3.23. Les onze objectifs thématiques sont une composante clé des structures qui, au niveau des États membres, visent à faire le lien avec la stratégie Europe 2020. La législation prévoit qu'«[en] vue de contribuer à la réalisation de la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive, [...] chaque Fonds ESI soutient les objectifs thématiques suivants» (repris dans l'encadré 3.2). Ces objectifs thématiques doivent ensuite être traduits en priorités spécifiques à chacun des Fonds ESI ⁽¹⁶⁾. Nous analysons cette question plus en détail dans la deuxième partie du présent chapitre.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.21. *La Commission n'a jamais eu l'intention de traduire les objectifs de haut niveau de la stratégie Europe 2020 en objectifs opérationnels, mais elle entendait déterminer une série de domaines clés pour faire avancer les programmes de réforme des États membres et favoriser l'emploi et la croissance.*

⁽¹⁶⁾ Article 9 du règlement (UE) n° 1303/2013.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.24. Les objectifs thématiques ne sont pas des objectifs opérationnels (accompagnés de valeurs cibles, de valeurs intermédiaires et d'indicateurs). Ils ont une portée générale et sont vastes par définition, car ils concernent l'ensemble des domaines bénéficiant d'une aide des Fonds ESI. Le cadre des objectifs thématiques dépasse celui de la stratégie Europe 2020 (point 3.5), de ses grands objectifs et de ses initiatives phares. Dans les principaux textes régissant les Fonds ESI et les objectifs thématiques, le législateur n'a pas établi de corrélation entre les objectifs thématiques, d'un côté, et les grands objectifs et les initiatives phares, de l'autre. D'après nos recherches, une telle corrélation n'était évoquée que dans un document de travail des services de la Commission⁽¹⁷⁾, où cinq objectifs thématiques étaient explicitement reliés aux cinq grands objectifs, tandis que trois autres l'étaient indirectement. Les trois derniers objectifs thématiques (n^{os} 2, 5 et 11 de l'encadré 3.2) n'étaient reliés à aucun grand objectif. Quant aux initiatives phares, quatre objectifs thématiques leur étaient associés dans le document de travail des services de la Commission, trois d'entre elles n'étant donc liées à aucun objectif thématique dans ce document.

3.25. À l'instar des grands objectifs et des initiatives phares, les objectifs thématiques ne permettent pas, en soi, de décliner la stratégie Europe 2020 en objectifs opérationnels utiles.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.24. L'établissement d'une liste exhaustive de domaines thématiques de haut niveau devant être soutenus par les Fonds ESI avait pour but de faire le lien entre les cinq Fonds, chacun ayant une mission propre assignée par le traité, et la stratégie Europe 2020. Les objectifs thématiques sont traduits en objectifs spécifiques, accompagnés d'indicateurs, de valeurs de référence et d'objectifs, au niveau des priorités d'investissement pour chaque programme des Fonds ESI⁽²⁾.

L'intention n'était pas de créer un lien direct entre l'ensemble des objectifs thématiques et des grands objectifs. Les grands objectifs ont un caractère indicatif et ne rendent pas compte de la globalité de la stratégie Europe 2020. L'analyse de la contribution réelle des Fonds aux objectifs stratégiques généraux ne peut avoir lieu qu'à la suite d'un examen des mesures financées concrètement et de leurs résultats, au moyen d'une évaluation.

Le fait que certaines initiatives phares ne soient pas mentionnées dans la partie 2 du document de travail des services de la Commission ne signifie pas que celles-ci ne peuvent pas être associées à un objectif thématique. Les trois initiatives phares mentionnées par la Cour sont effectivement liées à des objectifs thématiques (8, 9 et 10 respectivement). En ce qui concerne les initiatives phares, une première estimation fondée sur les programmes opérationnels 2014-2020 révèle que les Fonds ESI contribuent à l'ensemble des initiatives phares⁽³⁾.

3.25. Les objectifs thématiques sont le reflet des objectifs de la stratégie Europe 2020; ils fixent le cadre permettant de définir des objectifs opérationnels utiles au niveau de chaque programme des Fonds ESI, en tenant compte des caractéristiques propres à l'Etat membre et au domaine couvert par le programme.

⁽¹⁷⁾ Document de travail des services de la Commission du 14 mars 2012 intitulé «Éléments d'un cadre stratégique commun 2014-2020 pour le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural, le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche» [SWD(2012) 61 final, partie II]. Les cinq objectifs thématiques explicitement reliés à des grands objectifs sont les objectifs n^{os} 1, 4, 8, 9 et 10 et ceux qui le sont indirectement sont les n^{os} 3, 6 et 7. Les objectifs thématiques n^{os} 1, 2, 3 et 6 sont reliés à des initiatives phares.

⁽²⁾ Conformément à l'article 2, point 34, du règlement portant dispositions communes (RPDC), on entend par «objectif spécifique», le résultat auquel une priorité d'investissement ou une priorité de l'Union contribue dans un contexte national ou régional précis grâce à des actions ou à des mesures mises en œuvre dans le cadre d'une priorité.

⁽³⁾ Une Union pour l'innovation: objectif thématique 1; Jeunesse en mouvement: objectifs thématiques 8 et 10; Une stratégie numérique pour l'Europe: objectif thématique 2; Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources: objectifs thématiques 4, 5 et 6; Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation: objectifs thématiques 3 et 7; Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois: objectifs thématiques 8 et 10; Une plate-forme européenne contre la pauvreté: objectif thématique 9. Pour de plus amples précisions, voir le document de travail 1 joint au projet de budget 2016.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

À ce jour, la Commission n'a pas rendu compte de manière exhaustive de la contribution du budget de l'UE à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020

3.26. Dans cette section, nous examinons dans quelle mesure la Commission a pu assurer le suivi de la contribution du budget de l'UE (indépendamment des efforts consentis par les États membres avec des fonds nationaux) à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 et en rendre compte. Nous analysons également deux facteurs importants pour les systèmes de suivi et de communication d'informations: l'appropriation ou non des résultats de la stratégie et l'existence d'une stratégie de communication des résultats obtenus par rapport aux objectifs de la stratégie Europe 2020.

Suivi et présentation des résultats de la stratégie Europe 2020

3.27. La Commission ne peut mesurer et évaluer la contribution du budget de l'UE à la concrétisation de la stratégie Europe 2020 de manière utile que si elle dispose, en temps opportun, d'informations pertinentes et fiables provenant d'un système solide de gestion et de communication d'informations en matière de performance⁽¹⁸⁾. Tel n'est pas encore le cas. Aucune analyse des avancées réalisées dans la concrétisation de la stratégie Europe 2020 n'était proposée dans les RAA⁽¹⁹⁾ examinés dans nos rapports annuels précédents. La mesure dans laquelle cette question est abordée dans les RAA 2014 est analysée plus loin, dans la troisième partie de ce chapitre.

3.27. Le cadre défini par les colégislateurs met en place un système solide de communication d'informations pour la période 2014-2020; à partir de 2016, celui-ci fournira de plus amples informations sur les réalisations par objectif thématique, en lien avec les objectifs d'Europe 2020. Il en découlera une évaluation qualitative, car l'évaluation a pour rôle de mesurer progressivement la contribution des Fonds ESI aux objectifs de la stratégie Europe 2020.

Lorsqu'un lien plus direct a pu être établi entre les Fonds et les objectifs d'Europe 2020, la Commission a pris des mesures concrètes pour mettre en place un système de suivi de la performance⁽⁴⁾.

Les RAA des années précédentes se rapportaient au CFP 2007-2013, dont la conception est antérieure à la fixation des objectifs de la stratégie Europe 2020.

⁽¹⁸⁾ Voir le rapport annuel 2012, point 10.32.

⁽¹⁹⁾ Au chapitre 8 du rapport annuel 2010: les RAA de la DG Agriculture et développement rural (AGRI), de la DG Politique régionale et urbaine (REGIO) et de la DG Recherche et innovation (RTD); au chapitre 10 du rapport annuel 2011: les RAA de la DG AGRI, de la DG Développement et coopération — EuropeAid (DEVCO) et de la DG REGIO; au chapitre 10 du rapport annuel 2012: les RAA de la DG Concurrence (COMP), de la DG Affaires maritimes et pêche (MARE) et de la DG Mobilité et transports (MOVE); au chapitre 10 du rapport annuel 2013: les RAA de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion (EMPL), de la DG Santé et consommateurs (SANCO) et de l'Office pour les infrastructures et la logistique à Luxembourg (OIL).

⁽⁴⁾ Le comité de l'emploi et le comité de la protection sociale ont mis au point le relevé des résultats en matière d'emploi, qui repose sur une base de données globale comprenant un grand nombre d'indicateurs sociaux et d'emploi liés aux grands objectifs. Le comité de la protection sociale dispose en outre d'un système de suivi global dans le cadre du LIME visant à suivre les avancées concernant la stratégie Europe 2020.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.28. Certaines composantes d'un système efficace de suivi et de communication d'informations concernant la stratégie Europe 2020 sont déjà en place. Le service de statistiques de la Commission, Eurostat, met à disposition des données statistiques sur la performance, aussi bien au niveau de l'UE qu'à celui des États membres, concernant la réalisation des grands objectifs de la stratégie Europe 2020. Les informations relatives aux objectifs qui figurent sur son site sont régulièrement actualisées, tandis que ses rapports ad hoc analysent les tendances de manière plus approfondie et examinent les raisons de l'évolution des grands indicateurs.

3.29. L'examen de la stratégie Europe 2020 que la Commission devait présenter au Conseil en mars 2015 a été reporté à début 2016. En mars 2014, la Commission a publié une communication faisant l'état des lieux de la stratégie Europe 2020, qui marquait le lancement d'une consultation publique sur cette dernière⁽²⁰⁾. La synthèse des résultats de cette consultation ne fournit toutefois pas d'informations en retour sur le rôle des programmes de l'UE par rapport à la stratégie Europe 2020⁽²¹⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.28. Les rapports par pays élaborés par la Commission dans le cadre du semestre européen passent en revue la situation socio-économique et les perspectives de chaque État membre, et déterminent les principales mesures requises en faveur du progrès socio-économique. Cette analyse constitue la base des recommandations par pays qui sont ensuite proposées par la Commission et adoptées par le Conseil européen.

Lors des négociations, on s'est essentiellement attaché à veiller à ce que les recommandations par pays soient prises en compte dans les programmes opérationnels et les accords de partenariat 2014-2020, de manière à renforcer encore la cohérence des objectifs spécifiques à l'échelon des programmes opérationnels et des objectifs de haut niveau d'Europe 2020.

⁽²⁰⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive» [COM(2014) 130 final/2 du 19 mars 2014].

⁽²¹⁾ COM(2015) 100 final du 2 mars 2015.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.30. Comme la Commission l'a précisé l'an dernier dans son quatrième rapport d'évaluation, pour ce qui est de la période de programmation 2007-2013, «il n'est pas possible de déterminer la contribution exacte de chacun des programmes financiers à la réalisation des objectifs d'Europe 2020»⁽²²⁾. La Commission a publié son cinquième rapport d'évaluation, relatif à l'exercice 2014, en juin 2015⁽²³⁾. Ce cinquième rapport d'évaluation comprend davantage d'informations sur la stratégie Europe 2020 que le précédent. Il lui consacre toute une section et présente une synthèse des avancées réalisées dans la mise en œuvre de ses objectifs. Le rapport aborde à plusieurs reprises la contribution des différents programmes à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020, mais de façon limitée. Le CFP 2007-2013 ayant été conçu avant l'adoption de la stratégie Europe 2020, il ne favorise pas la communication d'informations exhaustives sur la contribution du budget de l'UE à la concrétisation de cette stratégie.

3.31. Le rapport d'évaluation fournit donc toujours une image incomplète de la contribution du budget de l'UE à la stratégie Europe 2020 (voir point 3.9). Grâce au cadre réglementaire relatif à la période de programmation 2014-2020, la Commission prévoit qu'à partir de l'exercice 2017, le rapport d'évaluation pourra fournir des informations de meilleure qualité et plus complètes sur la performance, y compris les progrès réalisés au regard de la stratégie Europe 2020⁽²⁴⁾. Toutefois, dans la deuxième partie du présent chapitre, nous attirons l'attention sur certaines questions qui ne faciliteront pas la tâche de la Commission pour ce qui est de rendre compte de la contribution des Fonds ESI à la stratégie Europe 2020 pour cette période de programmation.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.30. Dans son quatrième rapport d'évaluation, la Commission a indiqué que «[l]a stratégie Europe 2020 constitue un effort commun des États membres et de la Commission, assorti d'objectifs dont de nombreux facteurs extérieurs influencent la réalisation». La Cour a relevé, au point 10.24 de son rapport annuel 2013, que ce quatrième rapport d'évaluation représentait une amélioration par rapport aux précédents, dans la mesure où il a tenté d'établir un lien entre les principaux programmes financiers, présentés par rubrique du CFP, et les informations disponibles sur la performance qui concernent la stratégie Europe 2020.

Dans le cinquième rapport d'évaluation, la Commission fait référence au volume limité du budget de l'UE par rapport à l'ensemble des dépenses publiques réalisées dans l'Union ainsi qu'à toute une série de facteurs externes entrant dans la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020.

La Commission s'engage à rendre compte de la contribution du budget de l'UE à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. Toutefois, il s'agit là d'une tâche complexe, notamment parce qu'il faut isoler l'effet du budget de l'UE en le distinguant de celui des budgets nationaux et de facteurs externes (voir également la réponse de la Commission au point 3.1).

3.31. Les dispositions en matière de communication d'informations pour les programmes de la période 2007-2013 avaient été prises avant la fixation des objectifs d'Europe 2020. À ce stade, il n'est donc pas raisonnable de s'attendre à ce que le rapport d'évaluation dresse un tableau complet de la contribution du budget de l'UE à la stratégie Europe 2020.

⁽²²⁾ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation des finances de l'Union fondée sur les résultats obtenus [COM(2014) 383 final du 26 juin 2014].

⁽²³⁾ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation des finances de l'Union fondée sur les résultats obtenus [COM(2015) 313 final du 26 juin 2015]. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (articles 318 et 319) prévoit que la Commission présente un tel rapport et que ce dernier fait partie des éléments probants sur lesquels le Parlement se fonde chaque année pour donner décharge à la Commission sur l'exécution du budget.

⁽²⁴⁾ Voir le rapport annuel 2013, point 10.25, ainsi que les réponses de la Commission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Appropriation et engagement

3.32. Pour que la stratégie Europe 2020 soit couronnée de succès, il faut que ceux auxquels ses objectifs s'appliquent, à savoir l'UE et ses États membres, se l'approprient pleinement. Les évaluations de la stratégie de Lisbonne ont souligné que l'absence d'engagement clair de la part des parties intéressées avait réduit l'efficacité de la stratégie. Dans son rapport, le groupe de haut niveau a conclu que le «manque d'engagement, au niveau tant national qu'eupéen, fait que ces avantages n'ont pu être exploités, entraînant incohérences et incompatibilités»⁽²⁵⁾. Une conclusion similaire a été tirée dans le document d'évaluation de la stratégie de Lisbonne, à savoir que la «mise en œuvre a souffert d'une appropriation inégale»⁽²⁶⁾.

3.33. Pour la stratégie Europe 2020, la Commission a déployé des efforts pour susciter, chez les parties intéressées, un plus grand sentiment d'appropriation et d'engagement par rapport aux objectifs de la stratégie. La communication qui accompagnait le lancement de la stratégie comporte toute une section indiquant qui doit faire quoi et précisant les rôles respectifs du Conseil européen, du Conseil des ministres, de la Commission, du Parlement européen, des autorités nationales, régionales et locales, ainsi que des parties intéressées et de la société civile⁽²⁷⁾.

3.34. Sous le CFP 2014-2020, une grande partie des informations concernant la contribution du budget de l'UE à la stratégie Europe 2020 devra, comme par le passé, provenir des États membres (conformément aux principes de la gestion partagée). Un engagement à tous les niveaux (national et de l'UE) sera donc nécessaire pour s'assurer que des informations de bonne qualité soient disponibles et qu'elles soient utilisées à des fins de suivi et d'établissement de rapports. La mise en place effective d'un tel système de gestion et de communication d'informations en matière de performance prend du temps. Certaines composantes de ce type de système sont analysées dans la deuxième partie du présent chapitre. Dès qu'il aura été mis en place, ce système devrait permettre à la Commission d'assumer, dans les déclarations d'assurance établies par ses directeurs généraux dans les RAA, sa responsabilité en ce qui concerne la bonne gestion financière du budget de l'UE et la contribution de celui-ci aux résultats des politiques⁽²⁸⁾.

3.34. Comme il a déjà été indiqué dans la réponse de la Commission à la recommandation n° 3 du chapitre 10 du rapport annuel 2013 de la Cour, il convient d'opérer une distinction entre, d'une part, la responsabilité directe des directeurs généraux en matière de gestion des programmes financiers et d'exécution du budget et, d'autre part, les réalisations politiques, comme l'impact des programmes financiers. Les réalisations politiques relèvent également de la responsabilité des colégislateurs, qui contribuent à la conception de ces programmes et les adoptent, ainsi que des États membres, qui jouent souvent un rôle essentiel dans la mise en œuvre des programmes. Par ailleurs, de nombreux autres facteurs affectant l'économie et la société, qui échappent largement au contrôle des directeurs généraux, ont une influence sur la performance globale des programmes.

En conséquence, la Commission estime que la déclaration d'assurance établie par les directeurs généraux doit continuer à se concentrer sur la gestion et les questions financières, dans le droit fil de la responsabilité financière de la Commission en matière d'exécution du budget de l'UE. En adoptant le rapport de synthèse, la Commission assume la responsabilité globale de la gestion du budget de l'UE.

⁽²⁵⁾ Relever le défi — La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, p. 45.

⁽²⁶⁾ Document SEC(2010) 114 final du 2 février 2010, p. 6.

⁽²⁷⁾ COM(2010) 2020 final du 3 mars 2010, section 5.2.

⁽²⁸⁾ Actuellement, les questions de performance ne sont pas abordées dans les déclarations des directeurs généraux. Voir le rapport annuel 2013, point 10.65 et recommandation n° 3, ainsi que les réponses de la Commission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

DEUXIÈME PARTIE — PRISE EN CONSIDÉRATION DES OBJECTIFS DE LA STRATÉGIE EUROPE 2020 DANS LES ACCORDS DE PARTENARIAT ET LES PROGRAMMES DES ÉTATS MEMBRES

3.35. La bonne utilisation des Fonds ESI est un aspect important des efforts de l'UE visant à concrétiser les objectifs de la stratégie Europe 2020 (point 3.11). Les accords de partenariat conclus entre la Commission et chaque État membre permettent de délimiter le cadre des Fonds ESI. Ils recensent les besoins en matière de développement de chaque pays et présentent, pour chacun des Fonds ESI, un résumé des principaux résultats escomptés pour chaque objectif thématique sélectionné⁽²⁹⁾. C'est sur la base des accords de partenariat que les États membres établissent des programmes pour chaque Fonds (ou pour plusieurs Fonds), fixant les priorités pour le pays ou la région concernés.

3.36. Pour concrétiser la stratégie Europe 2020, il est nécessaire que les accords de partenariat et les programmes mettent l'accent sur la performance et pas uniquement sur l'absorption des ressources financières disponibles. La Commission doit assurer le suivi, et rendre régulièrement compte, de la mesure dans laquelle les Fonds ESI contribuent à la stratégie Europe 2020. En particulier, elle doit élaborer des rapports stratégiques (en 2017 et en 2019) concernant la contribution des Fonds ESI aux progrès de la stratégie Europe 2020⁽³⁰⁾.

3.37. Nous examinons donc dans la présente partie:

- a) s'il est tiré profit des avantages du regroupement des cinq Fonds ESI dans des accords de partenariat et des programmes (points 3.39 à 3.43);
- b) si, au niveau des accords de partenariat et des programmes, les États membres ont traduit la stratégie Europe 2020, au travers des objectifs thématiques, en éléments opérationnels qui permettront aux responsables de la Commission d'assurer le suivi de la contribution du budget de l'UE à la stratégie Europe 2020 et d'en rendre compte (points 3.44 à 3.48);
- c) si la mise en place d'un ensemble d'indicateurs communs pour les Fonds ESI est susceptible de faciliter la communication d'informations sur la performance (points 3.49 à 3.56);
- d) si les États membres mettent l'accent sur les résultats dans les accords de partenariat et les programmes (points 3.57 à 3.60);
- e) si le nouveau cadre de performance est de nature à inciter les États membres à atteindre les résultats visés (points 3.61 à 3.65).

3.35. La Commission renvoie à sa réponse au point 3.1. Le budget de l'Union n'est que l'un des leviers de l'UE permettant de contribuer à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020.

⁽²⁹⁾ Articles 15 à 17 du règlement (UE) n° 1303/2013.

⁽³⁰⁾ Article 53 du règlement (UE) n° 1303/2013.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.38. Nous avons fondé notre examen sur une analyse du cadre juridique et d'un échantillon de cinq accords de partenariat⁽³¹⁾, ainsi que d'un programme par accord de partenariat analysé⁽³²⁾. Cette année, dans le cas de la Pologne et du Portugal, nous avons examiné ces documents en coopération avec l'institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC) de ces États membres. Cette coopération a notamment consisté à réaliser des travaux d'audit en parallèle, à échanger des observations et des documents de planification et à mener des activités permettant le partage des connaissances et de l'expérience acquise dans ce domaine.

Les avantages potentiels liés au regroupement des cinq Fonds structurels et d'investissement européens n'ont pas été pleinement exploités

3.39. L'une des nouveautés de la période 2014-2020 est le regroupement des cinq Fonds ESI sous un règlement-cadre (appelé «règlement portant dispositions communes» ou RDC)⁽³³⁾ et la consignation de l'utilisation prévue des Fonds ESI dans un accord de partenariat par État membre. Le but était de simplifier et d'harmoniser la mise en œuvre des Fonds ESI, d'assurer une complémentarité intersectorielle et de favoriser les synergies.

Une approche simplifiée et harmonisée

3.40. Comme nous l'avons déjà indiqué, la structure globale du paquet législatif reste complexe. Elle présente de nombreux niveaux (dispositions communes, dispositions générales, dispositions applicables à certains Fonds en particulier, actes délégués et actes d'exécution). Dans certains cas, la législation nationale peut constituer un niveau supplémentaire⁽³⁴⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.38. Voir aussi la réponse de la Commission au point 3.28.

⁽³¹⁾ Allemagne, France, Lettonie, Pologne et Portugal.

⁽³²⁾ Allemagne: Feader — Saxe-Anhalt; France: FSE — Alsace; Lettonie: FSE, FEDER et Fonds de cohésion combinés — Emploi et croissance; Pologne: FSE et FEDER combinés — voïvodie des Basses-Carpates; Portugal: FSE Capital humain.

⁽³³⁾ Règlement (UE) n° 1303/2013.

⁽³⁴⁾ Voir l'avis n° 7/2011 de la Cour sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 (JO C 47 du 17.2.2012), point 5 (<http://eca.europa.eu>). Cette constatation est confirmée par le service d'audit interne (IAS) de la Commission [voir le document «IAS final report on gap analysis review of Regulation 2014-2020 for ESI funds» (rapport final de l'IAS sur l'analyse des lacunes de la réglementation applicable aux Fonds ESI pour la période 2014-2020)].

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.41. Lors de la période 2007-2013, les équivalents des accords de partenariat (les cadres de référence stratégiques nationaux) portaient sur les Fonds relevant de la politique de cohésion, à savoir le Fonds de cohésion, le FEDER et le FSE ⁽³⁵⁾. Les accords de partenariat de la période 2014-2020 concernent deux Fonds supplémentaires: le Feader et le FEAMP. Le règlement portant dispositions communes comprend un ensemble de règles valables pour tous ces Fonds en ce qui concerne des éléments importants comme les principes du soutien de l'Union applicables aux Fonds ESI, l'approche stratégique, le suivi, etc. Certaines parties du RDC ne concernent que les Fonds relevant de la politique de cohésion et excluent le Feader et le FEAMP. Par exemple, le RDC définit des règles spécifiques en matière de programmation qui ne s'appliquent qu'aux Fonds relevant de la politique de cohésion.

3.42. Au niveau des programmes, seuls les Fonds relevant de la politique de cohésion peuvent être combinés (par exemple dans le cadre des «programmes multifonds»). Au cours de la période 2007-2013, seuls le Fonds de cohésion et le FEDER pouvaient l'être. Les règles régissant l'utilisation des Fonds varient d'un Fonds à l'autre (c'est vrai en particulier entre les Fonds relevant de la politique de cohésion, d'une part, et le Feader et le FEAMP, d'autre part). Ces différences se manifestent également dans la façon dont les objectifs des Fonds de la politique de cohésion et ceux du Feader et du FEAMP sont structurés (voir point 3.45).

Complémentarité et promotion des synergies

3.43. L'accord de partenariat étant le seul document dans lequel les Fonds ESI sont abordés ensemble, c'est là qu'il conviendrait de recenser les complémentarités et les synergies existant entre ces cinq Fonds. Dans l'échantillon d'accords de partenariat analysés, nous avons trouvé peu d'éléments probants attestant que les objectifs de complémentarité et de synergie sont mis en application par les États membres. De plus, les programmes examinés fournissaient peu d'informations utiles sur la complémentarité et les synergies. Les rares exemples que nous avons relevés avaient tendance à être vagues. Nous avons constaté un manque d'orientations opérationnelles sur la manière d'assurer la complémentarité intersectorielle et la promotion des synergies pour l'utilisation des cinq Fonds ESI dans le cadre des accords de partenariat et des programmes.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.41. *D'autres éléments importants, tels que la programmation, l'évaluation et les règles d'éligibilité, sont également soumis à des règles communes pour tous les Fonds ESI.*

3.42. *Outre la réponse de la Commission au point 3.41, les dispositions qui régissent le système de mise en œuvre du FEAMP sont les mêmes que celles appliquées au FEDER, au FSE et au Fonds de cohésion, qui figurent dans la quatrième partie du règlement portant dispositions communes.*

3.43. *L'accord de partenariat prévoit une description des dispositions visant à garantir la coordination entre les Fonds ESI. Les programmes doivent définir les mécanismes plus détaillés aux fins de cette coordination.*

⁽³⁵⁾ Le Feader et le FEAMP faisaient l'objet d'accords séparés.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Au niveau des accords de partenariat et des programmes, la stratégie Europe 2020 n'est pas traduite de manière systématique en valeurs cibles opérationnelles au travers des objectifs thématiques

3.44. D'après la Commission, le regroupement des cinq Fonds ESI dans un seul et même accord de partenariat devrait permettre à la Commission et aux États membres de rendre plus facilement compte de la contribution de ces cinq Fonds à la réalisation des objectifs thématiques généraux⁽³⁶⁾. Dans la première partie du présent chapitre, nous avons rappelé que les objectifs thématiques ne sont pas conçus pour traduire la stratégie Europe 2020 en objectifs opérationnels concrets, mais pour faire le lien avec cette stratégie et pour structurer les informations fournies dans les accords de partenariat et les programmes (points 3.22 à 3.25). Dans cette section, nous examinons donc si, au niveau des accords de partenariat et des programmes, la stratégie Europe 2020 est traduite, au travers des objectifs thématiques, en éléments opérationnels (objectifs, indicateurs correspondants, valeurs intermédiaires et valeurs cibles) susceptibles de permettre aux responsables d'assurer le suivi de la contribution des Fonds ESI à la stratégie Europe 2020 et d'en rendre compte.

3.45. Le corpus commun des onze objectifs thématiques (point 3.23) n'est appliqué directement et de manière cohérente ni à l'ensemble des cinq Fonds ESI ni, par conséquent, aux programmes qui s'appuient sur ces Fonds. Pour les Fonds relevant de la politique de cohésion, les objectifs thématiques font office d'élément structurant, puisqu'ils se fondent directement sur le système d'objectifs hiérarchisés imposé par les règlements applicables. Le Feader et le FEAMP utilisent en revanche une structure différente. Leur objectif premier est de soutenir les «priorités de l'Union», mais la législation ne précise pas comment ces priorités sont reliées aux objectifs thématiques. Même si le cadre réglementaire établit un lien général entre le Feader et le FEAMP et la stratégie Europe 2020, les objectifs thématiques ne sont pas utilisés comme élément moteur ou structurant pour ces Fonds. L'encadré 3.3 présente de façon synthétique les différentes structures utilisées par les Fonds.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.44. La Commission renvoie à sa réponse au point 3.24 en ce qui concerne le rôle et le but des objectifs thématiques. Ces derniers constituent les moyens grâce auxquels les Fonds, sur la base des missions qui leur sont assignées par les traités, sont axés sur les priorités d'Europe 2020. Cependant, les programmes de financement n'ont pas pour seul objectif la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020.

3.45. Cette approche est conforme aux missions des différents Fonds.

Les priorités du développement rural sont considérées comme traduisant les objectifs thématiques dans le contexte spécifique de la politique de développement rural.

Le cadre juridique du Feader établit un lien évident: la contribution à la stratégie Europe 2020 est assurée à travers six priorités subdivisées en domaines prioritaires. Cette exigence est pleinement prise en compte dans la structure des programmes du Feader. Les progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs fixés pour les priorités/domaines prioritaires font l'objet d'un suivi dans les rapports annuels d'exécution. Aux fins de la cohérence avec les objectifs thématiques, des tableaux de correspondance ont été joints aux documents d'orientation.

Les priorités de l'Union au titre du FEAMP et leurs liens avec les objectifs thématiques sont exposés à la fois dans le cadre stratégique commun et au niveau de la programmation, dans la logique d'intervention qui a été examinée avec les États membres lors des diverses réunions du groupe d'experts sur le FEAMP en 2014.

⁽³⁶⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Un budget pour la stratégie Europe 2020» [COM (2011) 500 final, partie I, du 29 juin 2011], section 5.2, et document de travail des services de la Commission, «Éléments pour un cadre stratégique commun 2014-2020» [SWD(2012) 61 final, partie II, du 14 mars 2012], section 1.3.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Encadré 3.3 — Hiérarchie des objectifs pour les Fonds relevant de la politique de cohésion, ainsi que pour le Feader et le FEAMP, selon le cadre juridique

FSE/FEDER/Fonds de cohésion: objectifs thématiques -> priorités d'investissement -> objectifs spécifiques -> types d'actions.

Feader: priorités de l'Union européenne en matière de développement rural -> domaines prioritaires -> mesures.

FEAMP: priorités de l'Union européenne en matière de développement durable de la pêche et de l'aquaculture -> objectifs spécifiques -> mesures.

3.46. Les objectifs thématiques ont été utilisés pour structurer l'information dans tous les accords de partenariat et dans quatre des cinq programmes que nous avons examinés. Le seul programme examiné pour lequel ce n'était pas le cas (programme Feader — Allemagne) répondait aux exigences réglementaires et ne faisait que vaguement référence aux objectifs thématiques. Il n'y avait pas, dans ce programme, de lien visible entre les objectifs thématiques fixés dans l'accord de partenariat allemand et les priorités et domaines prioritaires du programme. Même en utilisant le tableau de correspondance fourni dans les orientations de la Commission, qui relie les priorités aux objectifs thématiques, il était difficile d'agréger les informations par objectif thématique, la quatrième priorité étant associée à deux d'entre eux. Nous avons mis au jour ce problème dans le programme de l'Allemagne, mais il est commun à tous les programmes du Feader.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Encadré 3.3 — Hiérarchie des objectifs pour les Fonds relevant de la politique de cohésion, le Feader et le FEAMP, prévue par le cadre juridique

Feader: comme il est expliqué dans la réponse de la Commission au point 3.45, et comme il ressort notamment des orientations de programmation stratégique pour la période 2014-2020, les priorités et domaines prioritaires du Feader sont liés aux objectifs d'Europe 2020 et aux objectifs thématiques.

FEAMP: bien que le règlement spécifique relatif au FEAMP relie les priorités de l'Union aux objectifs spécifiques, et ensuite aux mesures du Fonds, la logique d'intervention à la base de la programmation, qui a été présentée aux États membres lors de la réunion du 25 juin 2014 du groupe d'experts sur le FEAMP, montre une hiérarchie des objectifs, qui comprend les objectifs thématiques -> les priorités de l'Union européenne en matière de développement durable de la pêche et de l'aquaculture -> les objectifs spécifiques -> les mesures.

3.46. Comme il est indiqué, il existe une correspondance entre les onze objectifs thématiques et les priorités/domaines prioritaires du Feader. Voir aussi la réponse de la Commission au point 3.45.

En ce qui concerne le Feader, il y a des indicateurs de résultat distincts qui permettent d'établir des liens avec les différents objectifs thématiques. Les résultats peuvent donc être regroupés par objectifs thématiques.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.47. Les accords de partenariat doivent comporter des grands objectifs nationaux (point 3.17) et tous ceux que nous avons examinés en comportaient. Parmi les programmes considérés, le programme polonais était le seul où ces objectifs nationaux étaient déclinés en valeurs cibles opérationnelles au travers des objectifs thématiques.

3.48. Le Portugal et la Lettonie ont défini des objectifs opérationnels dans leur accord de partenariat, qu'ils ont ensuite repris au niveau des programmes que nous avons examinés. Toutefois, ces objectifs n'étaient pas directement reliés aux grands objectifs nationaux correspondants.

La mise en place d'indicateurs communs pour chaque Fonds est une étape importante, mais ceux-ci présentent des limites sur le plan de la conception

3.49. Pour pouvoir agréger des données sur la performance au niveau de l'UE, y compris des informations sur la stratégie Europe 2020, la Commission a besoin d'indicateurs communs, notamment de résultat, qui s'appliquent si possible à plusieurs Fonds et qui soient utilisés de manière cohérente par tous les États membres. Ces indicateurs devraient être assortis de valeurs intermédiaires et de valeurs cibles. Lors de la période couverte par le précédent CFP, seuls le FSE et le Feader exigeaient un ensemble d'indicateurs communs. Pour la période 2014-2020, les règlements prévoient un ensemble d'indicateurs communs pour chacun des cinq Fonds ESI.

3.50. Ces nouvelles dispositions pourraient constituer une étape importante en vue de renforcer l'attention portée à la performance. Toutefois, notre analyse, exposée ci-après, montre que certains éléments de conception du système d'indicateurs communs risquent de limiter l'utilité et la pertinence de ces derniers et, partant, la capacité de la Commission à agréger des informations sur la performance au niveau de l'UE.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.47. L'insertion d'une référence aux grands objectifs dans les accords de partenariat est fondée sur les orientations de la Commission. Une ventilation des objectifs en objectifs opérationnels supplémentaires est du ressort des États membres. La fixation d'objectifs opérationnels spécifiques avec des objectifs correspondants s'effectue au niveau du programme.

3.49. Les cinq Fonds ESI ont chacun leur mission, assignée par le traité, et visent différents types de projets et d'investissements. Il serait par conséquent difficile d'aboutir à un seul ensemble d'indicateurs communs. Il y a des objectifs pour tous les indicateurs et des valeurs intermédiaires pour les indicateurs dans le cadre de performance.

La Commission a favorisé, pour le FEDER et le Fonds de cohésion, l'usage volontaire d'indicateurs communs ou «principaux» et, à partir de 2013, les rapports de tous les États membres étaient fondés sur ces indicateurs. L'obligation de disposer d'indicateurs communs pour la période 2014-2020 s'appuie sur les enseignements tirés de la période 2007-2013. Le suivi de la performance agrégée au niveau de l'UE peut également être mesuré grâce au taux de réalisation des objectifs.

La Commission présentera, pour la fin de 2015, un rapport sur les résultats des négociations, qui comprendra une analyse des objectifs agrégés à atteindre d'ici à la fin de la période de programmation 2014-2020.

3.50. Voir les réponses de la Commission aux points 3.51 à 3.56.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.51. La réglementation n'impose pas aux États membres d'inclure les indicateurs communs dans leurs programmes⁽³⁷⁾. Or les rapports de la Commission concernant la performance sont fondés sur ces indicateurs communs (par exemple, les plans de gestion et les rapports annuels d'activité de la Commission relatifs aux Fonds relevant de la politique de cohésion reposent exclusivement sur les indicateurs communs). Le risque existe donc que l'application incohérente des indicateurs communs ait des répercussions importantes sur la qualité des rapports de la Commission.

3.52. Chacun des Fonds ESI dispose d'indicateurs communs de réalisation, mais seuls trois de ces Fonds sont également pourvus d'indicateurs communs de résultat⁽³⁸⁾. De plus, pour le Feader, certains indicateurs présentés comme étant des indicateurs de résultat n'en sont pas à proprement parler (voir encadré 3.4). Il sera donc difficile pour la Commission d'agréger des informations sur les résultats pour certains Fonds.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.51. Lorsque le recours à des indicateurs communs de réalisation est possible (c'est-à-dire lorsque ceux-ci sont pertinents), la réglementation impose leur utilisation, et la Commission a insisté sur ce point lors des négociations. Les États membres sont tenus de faire rapport sur la base de l'ensemble des indicateurs communs. Les rapports de la Commission sur les indicateurs communs vont donc rendre compte de la performance, mesurée à l'aune de ces derniers, pour tous les programmes pour lesquels ils sont pertinents.

L'utilisation d'indicateurs est obligatoire pour les réalisations et les résultats. Les États membres sont également tenus de faire rapport chaque année sur les progrès accomplis pour atteindre l'ensemble des objectifs fixés dans le programme, que ce soit sur la base d'indicateurs communs ou non. La Commission sera ainsi en mesure d'évaluer les progrès sur une base annuelle.

3.52. Il n'existe pas d'indicateurs communs de résultat pour le FEDER et le Fonds de cohésion, en raison de l'ampleur des types d'investissements pouvant être financés et de la variété des changements que visent les programmes. La Commission procédera à une évaluation des résultats et en rendra compte, mais pas sous la forme d'une simple agrégation des données, ce qui, selon elle, n'a jamais été l'intention et n'est pas utile en raison de la grande variété des résultats.

Pour le Feader, les indicateurs communs utilisés dans tous les programmes de développement rural (PDR) sont définis à l'annexe IV du règlement d'exécution (UE) n° 808/2014.

Les indicateurs cibles, qui constituent un sous-ensemble des indicateurs communs de résultat, reflètent de façon pragmatique ce qui peut être quantifié ex ante, mesuré, collecté et mis à disposition par tous les États membres au moyen du système de suivi. Ces indicateurs cibles doivent donc être considérés non pas isolément, mais en liaison avec l'ensemble des indicateurs de résultat prescrits dans le cadre juridique.

Bien qu'il y ait toujours des possibilités d'amélioration, les indicateurs sont eux-mêmes soumis à des considérations de coût/efficacité, étant donné que l'établissement et le suivi des indicateurs ont aussi un coût. Les indicateurs intégrés dans un système commun doivent être opérationnels, c'est-à-dire que les données doivent être effectivement disponibles.

Voir aussi la réponse de la Commission à l'encadré 3.4.

⁽³⁷⁾ Sauf en ce qui concerne l'initiative pour l'emploi des jeunes et le Feader.

⁽³⁸⁾ Il n'existe pas d'indicateurs communs de résultat pour le Fonds de cohésion et le FEDER.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Encadré 3.4 — Exemples d'indicateurs du Feader qualifiés à tort d'indicateurs de résultat

L'indicateur «pourcentage d'exploitations agricoles bénéficiant d'un soutien au titre du PDR pour des investissements dans la restructuration ou la modernisation» mesure le nombre de bénéficiaires, soit une réalisation découlant de l'aide, contrairement aux gains d'efficacité dans la production, qui constitueraient un résultat.

L'indicateur «pourcentage de la population rurale concernée par les stratégies de développement local» prend en considération le nombre de personnes pour lesquelles une stratégie de développement a été mise au point au lieu d'être centrée sur les améliorations résultant de la mise en œuvre de la stratégie.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Encadré 3.4 — Exemples d'indicateurs du Feader qualifiés à tort d'indicateurs de résultat

S'agissant du pourcentage d'exploitations agricoles: comme il est indiqué dans la réponse de la Commission au point 3.52, les indicateurs servant au suivi et à l'analyse des stratégies doivent être opérationnels, ce qui fait peser certaines contraintes sur les indicateurs pouvant être retenus.

Parmi ceux-ci figure un ensemble d'indicateurs communs au niveau des réalisations, des résultats, des impacts et du contexte. Ceux-ci serviront à compiler des données agrégées au niveau de l'UE, non seulement pour les réalisations, mais aussi pour les résultats.

Le premier indicateur dont il est question ici n'est pas un simple indicateur de réalisation, mais se rapporte à une partie de la population touchée par l'aide fournie. En conséquence, il donne déjà un aperçu de l'échelle et de l'étendue de la réalisation du PDR: un soutien à l'investissement en faveur de 38 % de la population agricole constitue une issue très différente pour le secteur agricole qu'un soutien limité à 0,5 % par exemple. Cependant, on reconnaît tout à fait que cet indicateur cible ne procure pas à lui seul une image suffisante de la contribution d'un PDR, ou de la politique de développement rural dans son ensemble, à l'évolution de la compétitivité des exploitations agricoles. En conséquence, le système commun de suivi et d'évaluation (CMES) prévoit aussi un indicateur de résultat complémentaire commun obligatoire, intitulé «Changement de la production agricole dans les exploitations bénéficiant d'un soutien/Unité de travail annuel». Il s'agit d'un indicateur plus complexe à évaluer, qui requiert non seulement un plus grand nombre de données au niveau des exploitations, mais aussi une comparaison avec des exploitations similaires ne bénéficiant pas d'aides afin de permettre d'évaluer les résultats nets de l'intervention du PDR. Il fera donc l'objet d'une évaluation, et non d'un suivi, à trois moments du cycle de programmation (2017, 2019 et ex post) plutôt que sur une base annuelle.

S'agissant du pourcentage de la population rurale: cet indicateur porte sur la part de la population couverte, et non sur le nombre de personnes, de sorte qu'il renseigne sur l'étendue de la couverture. Il doit être considéré en liaison avec R24/T23 [«Emplois créés dans des projets bénéficiant d'un soutien (Leader)»].

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.53. Les indicateurs communs existants devraient permettre l'agrégation des données au niveau de chaque Fonds. Toutefois, l'établissement de rapports sur les progrès réalisés au regard de la stratégie Europe 2020 nécessiterait une agrégation à un niveau plus élevé et la combinaison des résultats de différents Fonds. Seuls le Fonds de cohésion et le FEDER utilisent les mêmes indicateurs communs (les indicateurs communs du Fonds de cohésion étant un sous-ensemble de ceux utilisés pour le FEDER).

3.54. Les objectifs thématiques (point 3.23) sont censés permettre de relier les Fonds à la stratégie et devraient donc s'appliquer à l'ensemble des cinq Fonds. Les indicateurs communs ne sont pas directement reliés aux objectifs thématiques. Qui plus est, comme ils ne sont pas utilisés pour les cinq Fonds, les indicateurs communs ne permettront pas de faciliter l'agrégation des informations au niveau des objectifs thématiques.

3.55. Les exigences réglementaires relatives aux valeurs de référence, valeurs intermédiaires et valeurs cibles varient d'un Fonds à l'autre ⁽³⁹⁾. Les valeurs de référence ne sont pas toujours exigées et les valeurs intermédiaires ne sont requises que pour les indicateurs qui relèvent du «cadre de performance» (examiné dans la section suivante). Les valeurs cibles définies pour les résultats ne doivent pas toujours être quantifiées. Sans valeurs intermédiaires pour les résultats, il n'est pas aisé de suivre les progrès jusqu'à l'échéance fixée pour la réalisation des objectifs (2023, soit trois ans après le terme de la période de programmation actuelle).

3.56. Pour constituer une incitation utile à l'obtention des résultats, les valeurs cibles doivent être le fruit d'un savant équilibre entre ambition et réalisme. Dans certains des programmes que nous avons examinés, plusieurs valeurs cibles n'étaient probablement pas assez ambitieuses.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.53. Étant donné que les Fonds visent à soutenir des investissements différents, il est peu probable que les mêmes indicateurs communs puissent être utilisés pour tous ces Fonds (voir la réponse de la Commission au point 3.49). Il est à noter que les États membres feront rapport, en 2017 et en 2019, sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020, dans le cadre de la contribution des Fonds ESI aux objectifs thématiques sélectionnés. La Commission élaborera un rapport stratégique résumant l'ensemble de ces rapports. L'évaluation portera également sur la contribution des Fonds à la réalisation des objectifs pour chaque priorité.

3.54. Pour les Fonds relevant de la politique de cohésion, les rapports sur les indicateurs seront fournis par axe prioritaire et par objectif spécifique, et seront donc reliés aux objectifs thématiques. Pour le Feader, voir la réponse de la Commission au point 3.45.

3.55. La Commission assure le suivi de l'ensemble des indicateurs de réalisation et de résultat sur une base annuelle. En particulier, la performance se rapportant à l'état d'avancement des programmes en vue de l'obtention de résultats est retracée par le cadre de performance, y compris par rapport aux valeurs intermédiaires pour les indicateurs de réalisation. En suivant les progrès accomplis chaque année à partir de 2016 (2015 pour l'initiative pour l'emploi des jeunes), la Commission sera en mesure d'observer les progrès dans la réalisation des objectifs prévus dans les programmes, et donc de juger s'ils sont en bonne voie d'atteindre les résultats escomptés.

Les différentes exigences concernant le recours à des valeurs de référence dépendent de la nature des indicateurs (réalisations ou résultats). Dans le cas du FSE, les valeurs de référence pour les indicateurs de réalisation sont fixées à zéro en raison de la nature de ces indicateurs. Toutefois, dans le cas des indicateurs de résultat, les valeurs de référence ne sont pas toujours disponibles et il existe une procédure pour les fixer ultérieurement en fonction de l'expérience acquise au cours de la mise en œuvre.

3.56. Lors des négociations sur les programmes, la Commission s'efforce de parvenir à un juste équilibre dans la fixation des valeurs cibles.

⁽³⁹⁾ Fonds de cohésion: article 5 du règlement (UE) n° 1300/2013; FEDER: article 6 du règlement (UE) n° 1301/2013; FSE: article 5 du règlement (UE) n° 1304/2013; Feader: article 69 du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 487); FEAMP: article 109 du règlement (UE) n° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil (JO L 149 du 20.5.2014, p. 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

L'attention portée aux résultats devrait être encore renforcée, en particulier dans les accords de partenariat

3.57. Dans notre rapport annuel 2012, nous avons souligné qu'il est difficile d'obtenir des résultats satisfaisants, sur le plan qualitatif, de régimes dans le cadre desquels les Fonds sont répartis à l'avance entre les États membres et l'absorption de ces Fonds est un objectif implicite⁽⁴⁰⁾. L'un des éléments présentés par la Commission pour remédier à ces insuffisances lors de la période 2014-2020 est une «logique d'intervention» renforcée⁽⁴¹⁾; les États membres doivent définir leurs besoins et s'engager sur les résultats escomptés avant d'examiner où et comment les Fonds doivent être dépensés. Nous avons donc examiné notre échantillon d'accords de partenariat et de programmes pour vérifier si les États membres s'étaient engagés à obtenir les résultats escomptés.

3.58. Dans leurs accords de partenariat et leurs programmes, les États membres sont tenus de suivre la logique d'intervention évoquée plus haut. Tous les accords de partenariat et les programmes que nous avons examinés déterminaient les besoins avant d'analyser à quoi les financements de l'UE pouvaient être consacrés.

3.59. Cependant, dans les accords de partenariat que nous avons examinés, peu d'attention est accordée aux résultats. Les États membres sont tenus de préciser les résultats escomptés dans les accords de partenariat⁽⁴²⁾ et les programmes, ce qui a été le cas dans les cinq accords que nous avons examinés. Toutefois, dans trois d'entre eux⁽⁴³⁾, plus de la moitié de ces résultats étaient vagues. Par ailleurs, les résultats indiqués étaient généralement exprimés en termes qualitatifs, sans précision de l'ampleur du changement attendu. L'objectif «soutenir la transition vers une économie à faible émission de carbone» (en quatrième position dans le tableau 3.2) constitue en revanche un bon exemple d'objectif thématique accompagné de valeurs cibles quantifiées en matière de résultat. Cela tient probablement au fait que cet objectif thématique est directement relié à un grand objectif soumis à un cadre juridiquement contraignant (point 3.16).

3.57. *La logique d'intervention vise à établir un lien entre les activités et les effets escomptés (réalisations, contribution aux résultats) d'une intervention pour répondre aux besoins recensés, ainsi qu'à bâtir les hypothèses qui expliquent comment les activités entraîneront les effets dans le cadre de l'intervention.*

3.58. *En vertu du cadre réglementaire, la logique d'intervention est appliquée par les États membres au niveau des programmes et non des accords de partenariat.*

3.59. *La réglementation requiert un résumé des principaux résultats au niveau de l'accord de partenariat.*

⁽⁴⁰⁾ Voir le rapport annuel 2012, point 10.4.

⁽⁴¹⁾ Voir la réponse de la Commission au rapport annuel 2012, point 10.3.

⁽⁴²⁾ L'article 15 du règlement (UE) n° 1303/2013 dispose que les accords de partenariat doivent contenir, pour chacun des objectifs thématiques sélectionnés, un résumé des principaux résultats escomptés.

⁽⁴³⁾ Allemagne, France et Lettonie.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.60. Au niveau des programmes que nous avons examinés, les États membres ont défini des valeurs cibles quantifiées pour les résultats. Toutefois, dans le programme du Feader en Allemagne, cela ne concernait qu'une seule des six priorités (la sixième).

Le cadre de performance présente des faiblesses au niveau de la conception

3.61. La réserve de performance, qui consiste à retenir une petite partie du financement accordé par l'Union aux États membres et à ne la leur verser que s'ils atteignent certaines valeurs intermédiaires, constitue la principale incitation pour que les États membres continuent à mettre l'accent sur la performance une fois que les programmes ont démarré. Cette réserve est donc un élément essentiel du cadre de performance décrit dans l'encadré 3.5.

Encadré 3.5 — Le cadre de performance

Dans les programmes, les États membres fixent, au niveau des priorités des Fonds, des indicateurs assortis de valeurs intermédiaires à atteindre pour 2018, et de valeurs cibles, pour 2023. La Commission réalisera un examen de la performance en 2019, sur la base des informations figurant dans les rapports annuels d'exécution des États membres relatifs à l'exercice précédent, pour vérifier si ces valeurs intermédiaires ont été atteintes. En fonction des résultats de cet examen, la Commission affectera la réserve de performance (allant de 5 à 7 % de la dotation financière de chaque priorité dans le cadre d'un programme) aux priorités dont les valeurs intermédiaires ont été atteintes. La Commission peut suspendre les paiements si l'examen de la performance de 2019 révèle que les valeurs intermédiaires sont loin d'avoir été atteintes; elle pourra, de la même manière, appliquer des corrections financières si les rapports finals d'exécution montrent que les valeurs cibles de 2023 sont loin d'avoir été atteintes ⁽⁴⁴⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.60. Comme l'indique le règlement d'exécution (UE) n° 808/2014, des objectifs chiffrés en matière de résultats sont prévus pour l'ensemble des priorités. Le PDR 2014-2020 de Saxe-Anhalt (comme tous les autres PDR) comporte, au chapitre 11, un ensemble d'objectifs chiffrés couvrant tous les domaines prioritaires figurant dans le PDR, sur la base des indicateurs cibles communs (un sous-ensemble des indicateurs de résultat comme précisé dans le cadre juridique).

3.61. Il s'agit d'une incitation supplémentaire et non de l'incitation principale.

⁽⁴⁴⁾ Articles 20 à 22 du règlement (UE) n° 1303/2013.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.62. Dans le rapport annuel de l'an dernier, nous avons souligné que l'efficacité du fonctionnement des réserves de performance serait en partie tributaire de la capacité de la Commission à négocier des valeurs cibles appropriées, d'un niveau adéquat, et à obtenir des États membres, en temps utile, des informations exactes et fiables⁽⁴⁵⁾. Le service d'audit interne de la Commission a tiré une conclusion similaire dans un rapport d'octobre 2014, constatant qu'il existait des risques inhérents que les États membres fixent des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles peu ambitieuses pour être sûrs de pouvoir les atteindre, et qu'ils ne fassent pas suffisamment d'efforts pour communiquer à la Commission des données exactes et fiables, de manière à échapper aux sanctions en cas de performance insuffisante. L'examen de la performance n'aura lieu qu'en 2019, soit presque à la fin de la période couverte par le CFP. De plus, les éventuels problèmes affectant la qualité des données communiquées par les États membres ne seront visibles qu'à partir de 2016, lorsque la Commission devra présenter pour la première fois une synthèse des rapports annuels d'exécution dans ses rapports stratégiques concernant la contribution des Fonds ESI à la stratégie Europe 2020 (voir point 3.36). Dès lors, pour ces deux domaines de risques, il sera impossible d'évaluer le succès de la Commission et des États membres pendant quelques années encore.

3.63. Dans le rapport annuel de l'an dernier⁽⁴⁶⁾, et lors des travaux que nous avons réalisés à cet égard dans le cadre du présent rapport, nous avons mis au jour quelques défauts de conception potentiels au niveau des dispositions régissant le cadre de performance:

- a) si les valeurs intermédiaires concernées ne sont pas atteintes pour certaines priorités des programmes, l'État membre ne perdra pas forcément le financement correspondant à la réserve de performance, puisque celle-ci pourra être réaffectée à d'autres priorités, pour lesquelles les valeurs intermédiaires auront été atteintes⁽⁴⁷⁾, ce qui compromet l'effet d'incitation;
- b) les sanctions financières à la disposition de la Commission (suspension des paiements ou application de corrections financières) ne peuvent être fondées sur des indicateurs de résultat⁽⁴⁸⁾, ce qui réduit l'attention accordée aux résultats;

3.63.

- a) Ces dispositions ont été décidées par les colégislateurs.

Pour ce qui est de compromettre l'effet d'incitation, la Commission ne souscrit pas à cette affirmation. Si les gestionnaires de l'axe prioritaire ou de la mesure en question risquent de perdre le financement, cela constitue effectivement une incitation. En outre, la réaffectation des Fonds à des priorités qui produisent des résultats plus efficacement a véritablement pour effet d'accroître la performance globale du budget.

- b) À nouveau, il s'agit d'une décision des colégislateurs.

Sur le fond, les sanctions ne peuvent pas être appliquées sur la base d'indicateurs de résultats, tant pour des questions de calendrier (dans certains cas, les résultats ne peuvent être évalués que longtemps après les réalisations) qu'en raison de l'incidence de facteurs externes.

⁽⁴⁵⁾ Voir le rapport annuel 2013, point 10.14.

⁽⁴⁶⁾ Voir le rapport annuel 2013, point 10.15.

⁽⁴⁷⁾ Article 22, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 1303/2013.

⁽⁴⁸⁾ Article 22, paragraphes 5 et 7, du règlement (UE) n° 1303/2013.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- c) qui plus est, la capacité de la Commission à infliger des sanctions financières lorsque les valeurs cibles ou intermédiaires ne sont pas atteintes est limitée par toute une série de conditions et d'exceptions ayant trait à la proportionnalité, aux niveaux d'absorption, à des «facteurs externes» indéfinis, à des facteurs socioéconomiques, à des facteurs environnementaux, aux conditions économiques ou à la force majeure ⁽⁴⁹⁾.

3.64. Par ailleurs, nous avons mis en garde contre le risque qu'une attention insuffisante soit portée à la performance, car, conformément à la législation ⁽⁵⁰⁾, les indicateurs de résultat ne sont censés être utilisés dans le cadre de performance que «le cas échéant». La Commission a décidé de limiter l'usage éventuel des indicateurs de résultat au seul FSE, aux motifs que les programmes financés par l'Union n'influent pas suffisamment, à eux seuls, sur l'obtention de résultats et que le délai entre le décaissement des fonds et la concrétisation de ces résultats peut être considérable ⁽⁵¹⁾.

3.65. Alors que les cinq programmes (dont quatre concernaient le FSE) que nous avons examinés disposaient d'indicateurs, de valeurs intermédiaires pour 2018 et de valeurs cibles pour 2023, aucun ne comportait d'indicateurs de résultat lié au cadre de performance. Dès lors, pour ce qui est des programmes examinés, l'examen de la performance sera fondé sur des indicateurs relatifs aux intrants (comme le montant des fonds publics dépensés) et aux réalisations (comme le nombre de bénéficiaires ayant reçu un financement). L'encadré 3.6 contient d'autres exemples d'indicateurs, de valeurs intermédiaires et de valeurs cibles qui seront utilisés aux fins du cadre de performance (et qui serviront donc à déterminer si les États membres peuvent ou non prétendre au versement de la réserve de performance). Les éléments probants recueillis dans les programmes examinés corroborent la conclusion à laquelle nous étions parvenus l'an dernier, à savoir que l'impact de la réserve de performance ne sera probablement que marginal, puisqu'il n'y a plus, pour la période 2014-2020, de véritables incitations ou sanctions financières liées aux résultats obtenus avec les financements de l'UE.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- c) Les conditions sont le résultat de la procédure législative entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission. La Commission considère que l'objectif de cette disposition sera tout de même atteint.

3.64. Il s'agit d'une question spécifique pour le cadre de performance uniquement. Le suivi global de la performance d'un programme comprendra des indicateurs de résultat.

3.65. La réserve de performance n'est qu'un élément parmi d'autres contribuant à mettre davantage l'accent sur les résultats.

L'élément central de l'orientation sur les résultats est la logique d'intervention qui est intégrée dans chaque programme et assortie d'indicateurs de réalisation et de résultat.

Le cadre de performance prévoit un mécanisme permettant de déterminer si la mise en œuvre des priorités est en bonne voie. La réserve de performance constitue une incitation à atteindre les valeurs intermédiaires, ce qui est nécessairement la condition préalable à l'obtention des résultats escomptés.

⁽⁴⁹⁾ Article 22, paragraphe 7, du règlement (UE) n° 1303/2013. Le service d'audit interne de la Commission a tiré une conclusion similaire dans un rapport d'octobre 2014, à partir de son étude sur l'analyse des lacunes concernant ce règlement.

⁽⁵⁰⁾ Annexe II du règlement (UE) n° 1303/2013.

⁽⁵¹⁾ Voir le rapport annuel 2013, point 10.15, ainsi que la fiche d'orientation de la Commission à l'intention des États membres sur le cadre et la réserve de performance de la période 2014-2020 («Guidance fiche — Performance framework review and reserve in 2014-2020», version 6 du 4 mars 2014, p. 7).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Encadré 3.6 — Exemples d'indicateurs, de valeurs intermédiaires et de valeurs cibles utilisés aux fins du cadre de performance

Lettonie, FSE, FEDER et Fonds de cohésion combinés — Emploi et croissance: indicateurs utilisés

Dans le programme en question, 46 indicateurs sont répertoriés, dont 16 concernent les intrants et 30 sont des indicateurs de réalisation. Les 16 indicateurs relatifs aux intrants ont naturellement tous le même intitulé «dotation financière».

Allemagne, Feader — Saxe-Anhalt: deux exemples typiques d'indicateurs assortis de valeurs intermédiaires et de valeurs cibles

Pour l'indicateur «montant total des dépenses publiques», la valeur cible pour 2023 est de 135,7 millions d'euros, avec une valeur intermédiaire de 31,1 millions d'euros pour 2018.

Pour l'indicateur «nombre d'entités agricoles participant au programme de gestion des risques», la valeur cible est de 113 entités agricoles, tandis que la valeur intermédiaire pour 2018 est de 20 % de ces entités.

France, FSE — Alsace: indicateurs types accompagnés de valeurs intermédiaires et de valeurs cibles

Dans le programme en question, six indicateurs sont répertoriés, dont trois concernent les intrants et trois sont des indicateurs de réalisation.

Pour l'indicateur «dotation financière», qui concerne les intrants, la valeur cible pour 2023 est de 35,4 millions d'euros, avec une valeur intermédiaire de 11,8 millions d'euros pour 2018.

Pour l'indicateur de réalisation «nombre de demandeurs d'emploi soutenus», la valeur cible pour 2023 est de 4 067 personnes, avec une valeur intermédiaire de 2 324.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Encadré 3.6 — Exemples d'indicateurs, de valeurs intermédiaires et de valeurs cibles utilisés aux fins du cadre de performance

Allemagne, Feader — Saxe-Anhalt — Indicateur «montant total des dépenses publiques»: la valeur intermédiaire pour 2018 est fixée selon la règle «n+2», la dotation du Feader de la période de programmation précédente étant encore disponible pour les paiements jusqu'à la fin de 2015 pour ces types d'opérations (mise en œuvre conformément au PDR 2007-2013). Est également pris en compte le temps nécessaire à l'approbation du PDR et à l'élaboration des lignes directrices internes pour la mise en œuvre.

TROISIÈME PARTIE — LES RAPPORTS DE LA COMMISSION SUR LA PERFORMANCE

3.66. Cette partie du chapitre concerne les instructions internes données aux directions générales (DG) au sein de la Commission, la transition de l'ancien CFP (2007-2013) au nouveau (2014-2020) et la communication d'informations sur la performance au niveau des DG de la Commission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.67. Nous avons examiné les fiches de programme ⁽⁵²⁾, les plans de gestion ⁽⁵³⁾ et les RAA ⁽⁵⁴⁾ de six DG ⁽⁵⁵⁾ relatifs à l'exercice 2014 à la lumière des exigences définies dans le règlement financier, dans les standards de contrôle interne de la Commission, ainsi que dans les instructions relatives à l'élaboration des plans de gestion et des RAA diffusées par le secrétariat général (SG) de la Commission et par la direction générale du budget (DG BUDG). Les informations concernant les activités qui n'entraînent pas de dépenses ont été exclues de l'examen, car les dispositions applicables en la matière sont actuellement en cours de révision.

Les orientations centrales ont été améliorées, mais il reste des faiblesses à corriger

3.68. Le secrétariat général et la DG BUDG fournissent des instructions permanentes et des orientations connexes pour faciliter l'élaboration des fiches de programme, des plans de gestion et des rapports annuels d'activité des DG. Nous avons constaté qu'au fil du temps, ces lignes directrices sont devenues plus spécifiques, plus cohérentes et plus faciles à comprendre ⁽⁵⁶⁾. De plus, l'obligation pour les DG d'inclure dans leurs «fiches de programme» des informations sur la contribution des programmes de dépenses à la stratégie Europe 2020 (ce qui revient à mettre en évidence le lien avec les grands objectifs et les initiatives phares correspondants) constitue une amélioration. Cependant, l'examen que nous avons réalisé a révélé que les informations concernant la stratégie Europe 2020 n'apparaissent plus aux stades ultérieurs de la programmation (dans les plans de gestion) et de la communication d'informations (dans les RAA).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.68. Comme il est indiqué dans les rapports de synthèse de cette année et de l'année précédente, ainsi que dans ses réponses aux rapports annuels précédents, la Commission a progressivement développé le cadre de performance et a pris plusieurs mesures visant à démontrer l'importance de la qualité des dépenses et de la valeur ajoutée du budget de l'UE. Partant du cadre juridique du nouveau CFP, qui est conçu pour contribuer à Europe 2020 et prévoit le renforcement des modalités de suivi, d'évaluation et de communication d'informations, la Commission a également intégré cet accent sur la performance dans son cycle de planification stratégique et de programmation, comme il ressort des orientations centrales. Étant donné que la disponibilité des résultats sera de plus en plus grande durant le cycle de vie de l'actuel CFP, les rapports sur ces résultats devraient progressivement se concentrer davantage sur les objectifs stratégiques de l'Union.

⁽⁵²⁾ Projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2014 [COM(2013) 450 final du 28 juin 2013]. Les fiches de programme ont remplacé les fiches d'activité pour justifier les montants réclamés dans le cadre du projet de budget annuel. Elles comportent, pour chaque programme de dépenses, des objectifs accompagnés d'indicateurs et de valeurs cibles, qui sont censés servir ensuite à établir les plans de gestion et les rapports annuels d'activité des DG.

⁽⁵³⁾ Chaque DG établit un plan de gestion annuel pour traduire sa stratégie à long terme en objectifs généraux et spécifiques, ainsi que pour planifier et gérer ses activités de manière à atteindre ces objectifs.

⁽⁵⁴⁾ Un rapport annuel d'activités est un rapport de gestion, rendant compte de la réalisation des objectifs clés visés par les politiques, ainsi que des activités principales des DG. Dans le présent chapitre, nous examinons la première partie des RAA, relative aux résultats obtenus et à la mesure dans laquelle ces résultats ont eu l'impact escompté.

⁽⁵⁵⁾ DG AGRI, DG DEVCO, DG EMPL, DG Entreprises et industrie (DG ENTR) [appelée à présent «direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME» (GROW)], DG Environnement et DG REGIO.

⁽⁵⁶⁾ Les informations en retour sur les lignes directrices, fournies par les DG opérationnelles dans le cadre d'une enquête réalisée en août 2014 par les services centraux, étaient en général positives.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.69. Bien qu'un nouveau CFP ait démarré en 2014, une grande partie des dépenses qui seront effectuées d'ici à 2016 concernera encore le CFP précédent. Les rapports sur la performance doivent donc porter aussi bien sur l'ancien CFP que sur le nouveau. Les rapports des six DG que nous avons examinés n'abordaient pas clairement la transition entre l'ancien CFP et le nouveau. Il était souvent impossible de déterminer quels objectifs ou valeurs cibles de l'ancien CFP étaient maintenus ou actualisés et lesquels étaient abandonnés. En l'absence d'informations comparables, le risque existe qu'il soit impossible d'évaluer si les anciens objectifs et valeurs cibles ont été atteints.

3.70. Par exemple, l'un des objectifs spécifiques de la DG AGRI dans le cadre de l'ancien CFP visait à encourager la production biologique et à développer le marché des produits biologiques dans l'UE. Or, même si la DG AGRI continue à intervenir dans le domaine de l'agriculture biologique, l'objectif, lui, ne figure plus dans les rapports de gestion. L'indicateur associé est toujours là, mais il n'est pas comparable à celui du précédent CFP. La DG AGRI continue à faire rapport sur l'indicateur relatif à la surface totale consacrée à l'agriculture biologique, alors que la définition de ce dernier a changé (il n'est plus question de la surface totale consacrée à l'agriculture biologique, mais de la surface totale consacrée à l'agriculture biologique qui bénéficie d'une aide financière de l'UE).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.69. Dans les orientations sur les RAA 2014, une attention particulière a été consacrée à la manière de rendre compte de la poursuite ou non d'un programme. Il se peut aussi que le législateur ait décidé de recentrer certains programmes ou de mettre fin à d'autres.

Pour la DG EMPL, les objectifs de 2007-2013 ont été remplacés par un objectif unique, à savoir «poursuivre la mise en œuvre effective des programmes de la période 2007-2013», avec seulement deux indicateurs. Il s'agit d'une volonté délibérée de faire en sorte que le rapport reste concis et axé sur la gestion, par exemple pour mettre en lumière les actions de la DG au cours des trois périodes (préparation 2014-2020, finalisation de la mise en œuvre 2007-2013, clôture 2000-2006).

Pour la DG REGIO, et depuis le plan de gestion 2014, tous les indicateurs associés aux objectifs spécifiques sont classés par catégorie en fonction de la période de programmation à laquelle ils se rapportent⁽⁵⁾. En outre, les informations relatives à la performance sont structurées de telle manière qu'il sera possible de distinguer les réalisations de 2007-2013 de celles de 2014-2020. Le RAA 2014 ne pouvait pas encore en rendre compte, étant donné qu'aucune information sur la performance n'était disponible en ce qui concerne les nouveaux programmes opérationnels.

3.70. Dans le contexte de la réforme de la politique agricole commune de 2013, la DG AGRI a mis au point un cadre de suivi et d'évaluation pour la PAC dans son ensemble. Étant donné que l'agriculture biologique est considérée comme bénéfique pour le climat et l'environnement et que les agriculteurs biologiques ont droit aux paiements qui s'y rapportent, les indicateurs correspondants ont été adaptés.

⁽⁵⁾ «Indicateurs 2007-2013 abandonnés en 2014-2020», «indicateurs communs aux périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020» et «indicateurs 2014-2020 pour lesquels aucune donnée exploitable de 2007-2013 n'est disponible».

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La planification et l'établissement de rapports en matière de performance au niveau des directions générales peuvent encore être améliorés

Les objectifs des DG ne cadrent pas avec les besoins en matière de gestion

3.71. Selon les instructions de la Commission relatives à l'élaboration des plans de gestion 2014, les directions générales doivent définir des objectifs généraux assortis d'indicateurs d'impact (à long terme), ainsi que des objectifs spécifiques assortis d'indicateurs de résultat (à court et à moyen terme). Le règlement financier dispose que les objectifs des DG doivent être «SMART» (spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés)⁽⁵⁷⁾.

3.72. Dans le droit fil des observations que nous avons formulées les années précédentes sur d'autres DG, nous avons constaté que pour les six directions générales examinées, un grand nombre des objectifs (généraux et spécifiques) figurant dans les plans de gestion et les RAA ont été directement repris de documents législatifs ou d'orientation sans être traduits en objectifs plus adaptés au niveau opérationnel. Ils étaient donc trop généraux pour être utiles en tant qu'instruments de gestion (voir encadré 3.7).

Encadré 3.7 — Exemples d'objectifs qualifiés de «spécifiques» par la Commission et ne cadrant pas avec les besoins en matière de gestion

DG DEVCO: le «soutien à la démocratie», érigé en objectif spécifique, n'est pas formulé comme un objectif et ne définit pas les résultats qu'il convient d'obtenir.

DG ENTR: l'objectif «promouvoir l'esprit d'entreprise et la culture entrepreneuriale» ne précise ni les types d'activités qui doivent être menées ni les résultats qu'elles doivent permettre d'obtenir.

3.72. Les objectifs (généraux et spécifiques) indiqués dans les documents stratégiques ou dans les textes législatifs constituent la réalité politique dans laquelle agit la Commission. En outre, cette dernière doit assurer la gestion des programmes, et en rendre compte, sur la base des objectifs et indicateurs fixés par l'autorité législative.

Encadré 3.7 — Exemples d'objectifs qualifiés de «spécifiques» par la Commission ne cadrant pas avec les besoins en matière de gestion

DG DEVCO: le soutien à la démocratie est un objectif politique général, formulé à bon escient. Il s'agit d'un processus à long terme, particulièrement sensible à l'évolution politique dans les pays visés, mais cela ne signifie pas pour autant que le soutien à la démocratie n'est pas un objectif valable en soi. Dans bien des cas, la question à poser est: «À quel point la situation aurait-elle continué à se détériorer si la Commission n'avait pas apporté son soutien aux partisans de la démocratie et au processus démocratique dans un pays donné?»

DG ENTR: conformément à la pratique de la Commission, cet objectif spécifique et les deux indicateurs connexes proviennent de la base juridique du programme COSME⁽⁶⁾. La Commission estime que cet objectif spécifique est suffisamment précis, étant donné que les plans de gestion et les RAA de la DG contiennent les indicateurs, les réalisations et les explications nécessaires.

⁽⁵⁷⁾ Article 30, paragraphe 3, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012.

⁽⁶⁾ Voir les objectifs et indicateurs de COSME à l'annexe du document disponible à l'adresse internet suivante: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1287&from=FR>

OBSERVATIONS DE LA COUR

DG REGIO: l'objectif «soutien aux réformes politiques» n'est pas mesurable, car le montant du soutien à fournir n'est pas quantifié.

3.73. Au total, nous avons examiné 34 objectifs spécifiques, dont deux seulement remplissaient tous les critères SMART. Ce résultat est similaire à ce que nous avons constaté les années précédentes. Même si les objectifs examinés étaient pertinents pour le domaine de politiques dont les DG sont responsables, dans de nombreux cas, les indicateurs dont ils étaient assortis ne permettent pas de prendre la pleine mesure de l'ensemble des aspects au niveau approprié.

Des difficultés persistent en ce qui concerne les indicateurs servant à contrôler la performance

3.74. Le choix des indicateurs devrait être déterminé par des aspects comme la pertinence, le caractère mesurable et la disponibilité de données fiables et actualisées concernant la performance. Ces indicateurs devraient, dans la mesure du possible, respecter les critères «RACER»⁽⁵⁸⁾. Les indicateurs qui servent à évaluer des effets sur lesquels les DG n'ont guère de prise devraient être complétés par d'autres indicateurs permettant de mesurer directement les activités des DG.

3.75. Chacune des six DG dispose d'au moins un indicateur de performance par objectif, pour aider les responsables à assurer le suivi des réalisations et résultats obtenus, à les évaluer et à en rendre compte. Sur les 98 indicateurs que nous avons examinés dans ces DG, 34 remplissaient tous les critères RACER, ce qui constitue une amélioration par rapport à ce que nous avons constaté les années précédentes. Toutefois, à l'instar des années précédentes, nous avons relevé d'autres insuffisances affectant les indicateurs utilisés (voir encadré 3.8).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

DG REGIO: comme il est précisé dans le contexte du point 3.72 ci-dessus, les objectifs qui figurent dans les fiches de programme, les plans de gestion et les RAA sont extraits des bases juridiques. Conformément à la pratique de la Commission, cet objectif spécifique est conforme à la base juridique se rapportant à l'IAP II⁽⁷⁾.

3.74. Comme il est indiqué dans la réponse au point 3.72, les objectifs et indicateurs fixés par l'autorité législative dans les bases juridiques constituent le fondement sur lequel la Commission doit faire rapport. Ces indicateurs ne seraient pas tous à même de remplir les critères «RACER».

3.75. Voir la réponse de la Commission au point 3.74.

⁽⁵⁸⁾ «Relevant, accepted, credible, easy and robust» (pertinents, acceptés, crédibles, simples et solides) (Commission européenne, partie III — Annexes des lignes directrices concernant l'analyse d'impact, 15 janvier 2009 — http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

⁽⁷⁾ Règlement (UE) n° 231/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument d'aide de préadhésion (IAP II).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Encadré 3.8 — Exemples de problèmes affectant les indicateurs*a) Indicateurs sur lesquels la DG ne pouvait exercer aucune influence*

DG ENV: «quantité totale de déchets produite» — De nombreux facteurs peuvent influencer sur cet indicateur, comme les habitudes des consommateurs ou les normes industrielles. La DG ENV n'a aucune prise sur plusieurs d'entre eux.

b) Indicateurs pour lesquels la fiabilité des données sous-jacentes était incertaine

DG AGRI: «soutien à la production locale pour maintenir ou renforcer la production agricole» — Les données utilisées pour cet indicateur proviennent des rapports annuels d'exécution établis par les États membres. Cependant, après avoir mis au jour des insuffisances affectant la qualité des données présentées, la Commission a conclu que cet indicateur devrait être évalué avec toute la prudence requise ⁽⁵⁹⁾.

c) Indicateurs axés sur les réalisations mais présentés comme étant des indicateurs de résultat

DG EMPL: «nombre de personnes bénéficiant d'une assistance du Fonds» — Cet indicateur mesure le nombre de bénéficiaires au lieu d'être centré sur les améliorations apportées du fait de l'aide octroyée.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Encadré 3.8 — Exemples de problèmes affectant les indicateurs

a) DG ENV: même si l'obtention d'une évolution favorable dans la «quantité totale de déchets produite» dépend aussi de facteurs sur lesquels la Commission n'a aucune prise, plusieurs directives imposent des objectifs de recyclage et de prévention des déchets.

b) DG AGRI: d'une manière générale, les indicateurs ne sont pas à prendre au pied de la lettre, et leur qualité doit toujours être évaluée par rapport à l'utilisation prévue. La Commission a déjà engagé une réflexion avec les États membres afin d'améliorer l'indicateur et la qualité des données fournies.

c) DG EMPL: cet indicateur est cohérent avec les objectifs du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), qui a pour objectif d'atténuer les formes les plus graves de pauvreté et qui cherche effectivement à changer la situation relative des personnes concernées (en les sortant de la pauvreté). Cet indicateur est classé en tant qu'indicateur de résultat dans l'acte délégué adopté par la suite [règlement (UE) n° 1255/2014], qui contient une liste d'indicateurs communs de ressources, de réalisations et de résultats.

Le nombre de bénéficiaires de l'assistance procure déjà une indication de la contribution qu'apporte le FEAD pour atténuer la privation alimentaire et la privation matérielle aiguë. La nature du Fonds ne permet pas (et certainement pas de manière efficace par rapport aux coûts engendrés) de fournir des informations sur les «améliorations apportées qui découlent de l'aide octroyée». Ces améliorations seraient des incidences de l'aide fournie qui iraient au-delà de la fonction de suivi des indicateurs.

⁽⁵⁹⁾ Voir le plan de gestion 2014 de la DG AGRI, p. 35 (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/index_en.htm).

OBSERVATIONS DE LA COUR

QUATRIÈME PARTIE — RÉSULTATS DE NOS TRAVAUX EN MATIÈRE D'AUDIT DE LA PERFORMANCE

3.76. Nos rapports spéciaux visent à déterminer si les dépenses de l'Union européenne ont été effectuées dans le respect des principes de bonne gestion financière. Lorsque nous sélectionnons les thèmes de nos rapports spéciaux (il s'agit de domaines budgétaires ou de thèmes de gestion spécifiques), nous recherchons un impact maximal et nous tenons compte de toute une série de critères, comme le niveau de recettes ou de dépenses concerné, les risques pour la bonne gestion financière, ainsi que le degré d'intérêt des parties prenantes. En 2014, nous avons adopté⁽⁶⁰⁾ les 24 rapports spéciaux énumérés à l'*annexe 3.1*.

3.77. Chacun des rapports spéciaux contribue de manière significative à faire en sorte que les entités auditées rendent compte de leur gestion des fonds de l'UE, ainsi qu'à aider ces dernières à apporter des améliorations. Les rapports spéciaux couvrent, ensemble, l'intégralité d'un cycle de gestion, de la conception à l'évaluation. Ils comprennent donc bien souvent des informations sur la mesure dans laquelle le financement de l'Union a permis d'obtenir des résultats tangibles. Des résumés succincts des rapports spéciaux de 2014 sont présentés dans notre RAA⁽⁶¹⁾, sous des titres correspondant aux rubriques du CFP 2014-2020.

3.78. Dans nos rapports annuels précédents, nous avons traité un petit nombre de thèmes jugés particulièrement pertinents et tirés de l'ensemble des rapports spéciaux de l'année⁽⁶²⁾. Dans le présent rapport annuel, nous analysons, pour les domaines examinés, si l'accent a été mis sur les résultats et si les projets susceptibles de permettre une utilisation optimale des ressources ont été sélectionnés.

⁽⁶⁰⁾ «Adopté» signifie «approuvé pour publication».

⁽⁶¹⁾ Voir le RAA 2014 de la Cour, p. 17 à 32 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶²⁾ Dans le rapport annuel 2011, ces thèmes étaient l'analyse des besoins, la conception et la valeur ajoutée européenne. Pour 2012, il s'agissait des objectifs et des indicateurs, des données relatives à la performance et de la pérennité des projets financés par l'UE. Et pour 2013, nous avons retenu la valeur ajoutée européenne et l'effet d'aubaine.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Nous avons constaté que les résultats n'étaient pas suffisamment au centre des préoccupations

3.79. Le manque de prise en considération des résultats dans les accords de partenariat est analysé aux points 3.57 à 3.60. Nous avons également souligné l'importance de cette question dans l'analyse panoramique des risques pesant sur la gestion financière du budget de l'UE publiée en 2014 ⁽⁶³⁾. Nous y avons déclaré que l'utilisation non optimale des fonds peut résulter d'un manque d'informations sur les réalisations effectives rendues possibles grâce au financement [point 25 i)]. Dans notre analyse, nous appelions à la mise en place d'un système fiable pour la gestion de la performance, assorti d'indicateurs de performance clairement définis, universellement appliqués et centrés sur les réalisations, les effets et les impacts ⁽⁶⁴⁾.

3.80. Par exemple, nous avons conclu que les systèmes d'évaluation et de suivi utilisés par EuropeAid ne fournissaient pas suffisamment d'informations sur les résultats obtenus. Comme nous l'avons fait observer dans le rapport spécial consacré à ces systèmes, ce n'est pas la première fois que nous pointons du doigt cette faiblesse ⁽⁶⁵⁾.

3.81. Une conclusion similaire a été tirée dans le rapport spécial concernant le Fonds pour les frontières extérieures, dans lequel nous avons constaté qu'en raison des faiblesses affectant les rapports de suivi, les rapports finals, les systèmes informatiques et les évaluations ex post, les autorités responsables n'ont pas ou guère assuré de suivi quant aux résultats obtenus. De ce fait, nous n'avons pu (pas plus que la Commission ou les États membres) déterminer dans quelle mesure le Fonds a soutenu les priorités qui lui ont été assignées ⁽⁶⁶⁾.

3.80. La faiblesse décelée dans des rapports précédents concernait non pas l'évaluation mais le système de compte rendu d'EuropeAid, dont on a estimé qu'il ne fournissait pas suffisamment d'informations sur les résultats et qu'il mettait davantage l'accent sur des activités mises en œuvre plutôt que sur les réalisations stratégiques.

3.81. Le cadre juridique 2014-2020 s'appliquant au successeur du Fonds pour les frontières extérieures, le Fonds pour la sécurité intérieure, répond dans une large mesure aux préoccupations soulevées dans le rapport de la Cour des comptes. En particulier, il comprend un cadre renforcé pour le compte rendu et le suivi, qui repose sur un système d'indicateurs communs ainsi que sur un système électronique spécifique, SFC 2014. En vertu du nouveau cadre de mise en œuvre, les États membres seront tenus de faire rapport chaque année sur les résultats obtenus grâce au Fonds.

⁽⁶³⁾ Voir le document du 25 novembre 2014 intitulé *Optimiser l'utilisation des fonds de l'UE: analyse panoramique des risques pesant sur la gestion financière du budget de l'UE* (<http://eca.europa.eu>). Il s'agit de l'une des deux revues de ce type publiées en 2014. La seconde, intitulée *Analyse panoramique des dispositifs de l'UE en matière d'obligation de rendre compte et d'audit public: lacunes, doubles emplois et défis à relever*, a été publiée le 10 septembre (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁴⁾ Voir le document intitulé *Optimiser l'utilisation des fonds de l'UE: analyse panoramique des risques pesant sur la gestion financière du budget de l'UE*, point 25 i), et point 54 c) (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁵⁾ Rapport spécial n° 18/2014, «Les systèmes d'évaluation et de suivi axé sur les résultats d'EuropeAid», points 69, 51 et 52 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁶⁾ Rapport spécial n° 15/2014, «Le Fonds pour les frontières extérieures a encouragé la solidarité financière, mais il doit apporter davantage de valeur ajoutée européenne et ses résultats doivent être mieux mesurés», points 76 et 77 (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.82. Dans notre rapport spécial sur l'efficacité des financements mixtes combinant des subventions octroyées au titre des facilités d'investissement régionales et des prêts accordés par des institutions financières en vue de soutenir les politiques extérieures de l'UE, nous avons conclu que les avantages potentiels de ce financement mixte n'ont pas été pleinement exploités, en raison de faiblesses affectant la gestion assurée par la Commission. Nous avons recommandé à la Commission d'appliquer un système de mesure des résultats comprenant des indicateurs de suivi de l'impact des subventions de l'UE et de donner des instructions claires aux délégations de l'UE sur le rôle qu'elles ont à jouer dans le suivi de l'aide de l'Union en faveur de projets bénéficiant de financements mixtes ⁽⁶⁷⁾.

Les projets susceptibles de produire un impact maximal n'ont pas toujours été sélectionnés

3.83. Dans notre rapport annuel 2013, nous avons attiré l'attention sur le fait qu'il est problématique qu'au niveau des États membres, le syndrome du «tout ce qui n'est pas utilisé est perdu» signifie que l'utilisation des fonds de l'UE disponibles peut primer lors de la sélection des projets à financer ⁽⁶⁸⁾. Cette tendance a été illustrée plus en détail dans un certain nombre de rapports spéciaux de 2014.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.82. La Commission relève que les recommandations figurant dans le rapport sont pleinement en phase avec le récent processus de réforme des facilités régionales ainsi qu'avec les travaux techniques effectués et les conclusions présentées par la plate-forme de financement mixte de l'UE pour la coopération extérieure.

Le système de mesure des résultats a déjà été établi et intégré dans le formulaire de demande, qui est accompagné de lignes directrices.

Un manuel sur les opérations de financement mixte est en cours d'élaboration, qui résume les principales caractéristiques, les modalités et les aspects opérationnels (y compris le suivi) des financements mixtes. Il fournit des orientations globales sur les opérations de financement mixte, notamment pour les délégations de l'UE.

3.83. En vertu du cadre juridique pour la période 2014-2020, la contribution d'une opération aux résultats escomptés d'un axe prioritaire doit désormais être intégrée dans les critères de sélection.

⁽⁶⁷⁾ Rapport spécial n° 16/2014, «L'efficacité des financements mixtes combinant des subventions octroyées au titre des facilités d'investissement régionales et des prêts accordés par des institutions financières en vue de soutenir les politiques extérieures de l'UE», points 53 et 59 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁸⁾ Voir le rapport annuel 2013, point 10.57.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.84. Les États membres peuvent recourir au FEDER pour financer les pépinières d'entreprises, afin de soutenir la croissance des petites et moyennes entreprises. Dans le rapport spécial consacré à cette question, nous avons constaté que des critères de sélection peu rigoureux et l'absence d'objectifs de développement pour les entreprises résidentes ont eu une incidence négative sur l'efficacité des pépinières auditées et ont affecté négativement l'efficacité globale de leurs activités d'incubation. La procédure de sélection des pépinières en vue d'un cofinancement n'a pas tenu suffisamment compte de plusieurs aspects critiques pour les activités d'incubation, comme la qualification du personnel, l'étendue et l'utilité des services d'incubation et la pérennité financière ⁽⁶⁹⁾.

3.85. Dans notre audit relatif au soutien à l'aquaculture octroyé par le Fonds européen pour la pêche, nous avons conclu que les projets contrôlés dans les États membres étaient souvent mal sélectionnés. Par exemple: certains projets étaient déjà achevés lorsque la décision d'octroi de l'aide a été prise; dans certains pays, tous les projets qui respectaient les critères d'éligibilité fondamentaux ont obtenu un financement, car le budget disponible pour les mesures d'aide à l'aquaculture était supérieur à la valeur totale des demandes reçues; dans un pays, les financements ont été accordés aux projets selon le principe du «premier arrivé, premier servi», si bien qu'indépendamment de leur qualité, des projets présentés plus tard au cours de la période de programmation ont été rejetés d'emblée car le budget était épuisé ⁽⁷⁰⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.84. La Commission se félicite de la conclusion de la Cour concernant la participation financière du FEDER à la création d'infrastructures pour les entreprises.

La Commission fait observer que si la performance des pépinières auditées a été qualifiée de modeste, c'est parce que la comparaison des résultats de ces pépinières mises en place plus récemment repose sur les critères de référence fixés par des pépinières bien établies et plus mûres. En particulier, dans les États membres qui ont adhéré à l'UE à partir de 2004, les infrastructures d'entreprises de ce type, qui n'existaient pas auparavant, ne sont mises en place que maintenant, et ce avec l'appui des Fonds structurels. Par conséquent, on ne dispose pas de beaucoup d'expérience en la matière et il convient de fournir des efforts supplémentaires pour mieux apprendre à utiliser efficacement ces infrastructures afin de soutenir de façon adéquate de nouvelles idées d'entreprises ou de nouvelles start-up.

Par ailleurs, dans le cadre juridique 2007-2013, le processus d'évaluation et de sélection des projets relevait de la compétence des autorités nationales, de l'autorité de gestion et du comité de suivi, alors que la Commission n'avait qu'un rôle consultatif dans ce dernier. En vertu du cadre juridique 2014-2020, la contribution d'une opération aux résultats escomptés d'un axe prioritaire doit à présent être intégrée dans les critères de sélection.

3.85. Dans le cadre de la gestion partagée, la sélection et l'octroi des aides aux projets relèvent de la responsabilité des États membres, qui sont tenus de s'assurer que les projets retenus ont une valeur ajoutée.

Dans le droit fil de l'évolution générale des Fonds ESI, les législateurs et la Commission ont considérablement renforcé les systèmes de suivi et d'évaluation pour faire en sorte que le FEAMP soit davantage axé sur les résultats.

En outre, la Commission va encourager les États membres à adopter des critères de sélection appropriés pour leurs projets d'aquaculture au cours de la période de programmation 2014-2020.

⁽⁶⁹⁾ Rapport spécial n° 7/2014, «Le FEDER a-t-il contribué avec succès au développement de pépinières d'entreprises?», point 58 et point V de la synthèse (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁷⁰⁾ Rapport spécial n° 10/2014, «L'efficacité du soutien à l'aquaculture apporté par le Fonds européen pour la pêche», point 62 et encadré 8 (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.86. Les répercussions potentielles d'une mauvaise sélection des projets ont été illustrées dans notre rapport spécial sur les infrastructures aéroportuaires financées par l'UE. La nécessité de bénéficier d'un tel financement ne pouvait être démontrée que pour la moitié environ des projets examinés; environ un tiers des aéroports examinés ne dégageraient pas de bénéfices et risquaient de fermer en cas d'interruption des aides financières publiques. Notre conclusion générale était que les investissements financés par l'UE dans ce domaine se sont avérés peu rentables ⁽⁷¹⁾.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Conclusion relative à l'exercice 2014

3.87. Les périodes couvertes par la stratégie de l'UE et par son cycle budgétaire ne coïncident pas (dix ans pour la première et sept pour le second). En conséquence, les procédures d'établissement des rapports étant très difficiles à modifier en cours de route, la capacité de la Commission à assurer le suivi de la contribution du budget de l'UE à la stratégie Europe 2020 est limitée pendant la première moitié de la période couverte par cette stratégie (voir points 3.7 à 3.12).

3.88. Europe 2020 est une stratégie de longue haleine et de grande envergure qui requiert l'adhésion de l'ensemble des 28 États membres, ainsi que celle de l'UE. C'est pourquoi ses visées principales (une croissance intelligente, durable et inclusive) sont forcément d'un haut niveau. Derrière ces aspirations politiques apparaît donc une architecture complexe, composée de cinq grands objectifs, de sept initiatives phares et, pour les Fonds ESI, de onze objectifs thématiques. Cependant, qu'ils soient pris ensemble ou individuellement, ces différents niveaux ne sont pas conçus pour traduire les aspirations politiques de la stratégie Europe 2020 en objectifs opérationnels utiles (voir points 3.13 à 3.25).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.86. En vertu du cadre juridique 2007-2013, la Commission ne pouvait évaluer et approuver directement les projets d'infrastructures aéroportuaires que s'il s'agissait de projets d'envergure. Lors de l'évaluation des 17 grands projets reçus, la Commission a accordé une attention particulière à la rentabilité, notamment à l'analyse de la demande et à la pérennité financière des infrastructures. Par exemple, elle a instamment prié les autorités nationales d'abandonner certains projets ⁽⁸⁾ en raison d'une demande insuffisante et de ses inquiétudes concernant la viabilité financière de ces aéroports.

Des leçons ont déjà été tirées de l'expérience passée, comme il ressort de l'approche radicalement différente suivie au cours de la période 2014-2020 ⁽⁹⁾ et de l'adoption par la Commission d'actes délégués et d'actes d'exécution concernant les grands projets, qui vont améliorer encore la procédure de contrôle de la qualité et les éléments qualitatifs de l'analyse coûts/avantages que tous les grands projets doivent respecter.

3.87. Voir les réponses de la Commission aux points 3.7 à 3.12.

3.88. La traduction des objectifs d'Europe 2020 et des onze objectifs thématiques en objectifs opérationnels utiles a lieu au niveau des programmes. Par ailleurs, les estimations concernant les résultats des Fonds ESI sont établies sur la base d'exercices de modélisation et font l'objet d'une information, par exemple dans les rapports correspondants sur la cohésion (qui, en vertu des dispositions du traité, doivent être publiés tous les trois ans).

⁽⁷¹⁾ Rapport spécial n° 21/2014, «Infrastructures aéroportuaires financées par l'UE: des investissements peu rentables», points 68 à 70 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁸⁾ Par exemple, les aéroports prévus à Kielce et à Białystok.

⁽⁹⁾ Par exemple, l'établissement, en tant que condition préalable spécifique, de plans de transport au niveau régional ou national, les investissements limités à l'amélioration des performances environnementales ou aux dispositifs de sécurité des infrastructures, la concentration, lors des négociations sur les programmes 2014-2020 des Fonds ESI sur les aéroports relevant du réseau central RTE-T, etc.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.89. À ce jour, la Commission a rendu compte de la contribution du budget de l'UE à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 dans une mesure limitée. Parmi les causes à l'origine de cette situation figure le manque d'informations de bonne qualité. L'appropriation des objectifs et résultats de la stratégie au sein de la Commission et dans les États membres est une condition préalable à la mise en place d'un système fiable de suivi et de communication d'informations (voir points 3.26 à 3.34).

3.90. Le regroupement des cinq Fonds ESI sous un règlement-cadre et dans un accord de partenariat par État membre présente des avantages potentiels sur le plan de la cohérence de l'action de l'Union. Toutefois, ces avantages potentiels n'ont pas été pleinement exploités. Différentes règles continuent de s'appliquer au niveau des Fonds, et donc à celui des programmes. Les exemples de complémentarité et de synergies que nous avons trouvés dans les accords de partenariat et les programmes examinés étaient rares et superficiels (voir points 3.39 à 3.43).

3.91. Les objectifs de haut niveau de la stratégie Europe 2020 ne sont pas systématiquement déclinés en valeurs cibles opérationnelles dans les accords de partenariat et les programmes, et la législation n'exige pas que le Feader et le FEAMP soient structurés autour d'objectifs thématiques. La Commission aura donc beaucoup de mal à assurer un compte rendu et un suivi cohérents des objectifs thématiques pour les cinq Fonds ESI et, par conséquent, de la contribution de ces Fonds à la stratégie Europe 2020 (voir points 3.44 à 3.48).

3.92. La définition d'un ensemble d'indicateurs communs dans les règlements est une tentative louable de générer des données cohérentes dans tous les États membres, qui pourraient ensuite être agrégées pour évaluer la performance et rendre compte de la stratégie Europe 2020 au niveau de l'Union. La réglementation n'impose pas aux États membres d'inclure les indicateurs communs dans leurs programmes⁽⁷²⁾. Les indicateurs communs ne sont pas les mêmes pour les différents fonds, sauf dans le cas du FEDER et du Fonds de cohésion. Il n'existe de véritables indicateurs de résultat que pour deux des cinq Fonds ESI. Des valeurs intermédiaires sont prévues uniquement pour le cadre de performance, et les valeurs cibles sont parfois peu ambitieuses. En raison de tous ces facteurs, il sera difficile de rendre compte de la contribution des Fonds ESI à la stratégie Europe 2020 (voir points 3.49 à 3.56).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.89. Les programmes de financement de la période 2007-2013 n'ont pas été spécifiquement conçus pour contribuer à la stratégie Europe 2020. S'agissant des programmes de la période 2014-2020, la communication obligatoire de données structurées permettra un suivi et un compte rendu fiables sur la contribution du budget de l'UE aux objectifs d'Europe 2020, à l'appui d'évaluations.

En ce qui concerne la propriété de résultats, mentionnée au point 3.33, la Commission répète qu'il convient d'opérer une distinction entre, d'une part, la responsabilité directe en matière de gestion des programmes financiers et, d'autre part, les résultats et impacts générés par ces programmes, qui concernent également la responsabilité des législateurs et des États membres. La performance globale des programmes est également influencée par de nombreux facteurs externes dans l'économie et la société.

3.91. La Commission sera en mesure d'assurer un compte rendu sur les résultats escomptés pour l'objectif «croissance et emploi» grâce au soutien des Fonds ESI d'ici à la fin de 2015, au moyen du rapport au titre de l'article 16 en utilisant les indicateurs communs. À partir de 2016, la Commission fera rapport chaque année au Parlement européen et au Conseil sur la réalisation progressive des objectifs fixés dans les programmes.

Voir aussi la réponse de la Commission au point 3.45.

3.92. Lorsque le recours à des indicateurs communs de réalisation est possible (c'est-à-dire lorsque ceux-ci sont pertinents), la réglementation impose leur utilisation, et la Commission a insisté sur ce point lors des négociations. Elle n'entrevoit que très peu de possibilités d'avoir des indicateurs communs pour les autres fonds, en raison des différentes missions qui leur sont assignées et des différents types d'investissements qu'ils financent. La Commission considère que l'obligation d'information incombant aux États membres en 2017 et en 2019 lui permettra de faire rapport sur la contribution des Fonds ESI à la stratégie Europe 2020.

⁽⁷²⁾ Sauf pour l'initiative pour l'emploi des jeunes et le Feader.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.93. L'examen des accords de partenariat et des programmes que nous avons réalisé a montré que des progrès ont été accomplis en ce qui concerne la spécification des résultats à atteindre, notamment dans les programmes. Cependant, l'attention accordée aux résultats doit encore être renforcée, en particulier dans les accords de partenariat (voir points 3.57 à 3.60).

3.94. Le cadre de performance présente des faiblesses au niveau de la conception. Une performance insuffisante sur le plan des résultats obtenus n'entraîne pas la perte de la réserve de performance par les États membres, et les sanctions financières que la Commission peut infliger sont limitées à maints égards, notamment parce qu'il est impossible de prendre en considération des indicateurs de résultat. En ce qui concerne la réserve de performance, l'examen des accords de partenariat et des programmes réalisé cette année montre que certains risques que nous avons pointés du doigt l'année dernière sont en train de devenir réalité (voir points 3.61 à 3.65).

3.95. L'établissement des rapports annuels des DG concernant la performance a connu quelques améliorations, notamment au niveau des orientations centrales. Cependant, ces rapports ne sont pas totalement adaptés pour ce qui est de la transition entre l'ancien CFP et le nouveau. De plus, comme les années précédentes, les objectifs des DG ne cadrent pas avec les besoins en matière de gestion et il subsiste des difficultés en ce qui concerne les indicateurs servant à assurer le suivi de la performance (voir points 3.66 à 3.75).

Recommandations

3.96. L'**annexe 3.2** présente les résultats de notre examen des progrès accomplis en matière de mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports annuels antérieurs. Les rapports annuels 2011 et 2012 de la Cour comportaient cinq recommandations. Parmi celles-ci, une était sans objet, trois ont été mises en œuvre à certains égards et une n'a pas été mise en œuvre.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.93. Les programmes examinés par la Cour contenaient presque tous des résultats chiffrés (même si ceux-ci n'étaient pas obligatoires).

3.94. La conception du cadre de performance est le fruit des discussions entre les colégislateurs. La Commission considère que le cadre de performance a bien un effet incitatif sur les performances, car aucun gestionnaire d'axe prioritaire n'entend perdre le bénéfice de la réserve.

En outre, il convient de noter que la réserve de performance a pour objet non seulement de créer des incitations pour les gestionnaires de programmes, mais aussi de veiller à ce que les ressources soient allouées aux priorités hautement performantes. Le fait de retenir des ressources lorsqu'il est possible de soutenir des opérations concrètes pourrait nuire à l'impact global des Fonds. Comme il est indiqué plus haut (voir la réponse de la Commission au point 3.63), les indicateurs de résultats sont, dans la plupart des cas, inappropriés pour les cadres de performance dans les programmes et pour l'application de sanctions financières, et ce pour des questions de calendrier et en raison de facteurs externes.

3.95. Comme l'indique la Commission dans sa réponse au point 3.69, dans les orientations sur les RAA 2014, une attention particulière a été consacrée à la manière de rendre compte de la poursuite ou non d'un programme. En outre, il se peut aussi que le législateur ait décidé de recentrer de certains programmes ou de mettre fin à d'autres.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.97. Les recommandations n^{os} 1 et 2 ci-après découlent de nos conclusions relatives à la première partie du présent chapitre, consacrée à la capacité de la Commission à assurer le suivi de la stratégie Europe 2020 et à en rendre compte:

- **recommandation n^o 1:** la stratégie et le CFP de l'UE doivent être mieux alignés, notamment en ce qui concerne la période couverte et les priorités. Cela contribuerait à la mise en place de mécanismes de suivi et d'établissement de rapports adéquats et la Commission pourrait ainsi plus facilement rendre compte de manière efficace de la contribution du budget de l'UE à la stratégie de l'Union. La Commission devrait présenter des propositions appropriées au législateur en ce sens,
- **recommandation n^o 2:** les objectifs politiques de haut niveau de la stratégie de l'UE doivent être traduits en éléments opérationnels utiles pour les responsables. Pour la stratégie qui succédera à Europe 2020, la Commission devrait proposer au législateur:
 - a) que les objectifs politiques de haut niveau se reflètent dans les objectifs fixés au niveau de l'UE;
 - b) que ces derniers soit ensuite traduits en objectifs opérationnels au niveau des États membres dans les accords de partenariat et les programmes⁽⁷³⁾; ce lien doit également se refléter dans les programmes directement gérés par la Commission,
- **recommandation n^o 3:** l'attention accordée aux résultats devrait être renforcée dans les meilleurs délais. La Commission devrait proposer au législateur:
 - a) que les États membres soient tenus de préciser, dans leurs accords de partenariat et leurs programmes⁽⁷⁴⁾, les résultats quantifiés que le financement est censé permettre d'atteindre;
 - b) que tous les accords de partenariat et les programmes⁽⁷⁵⁾ comportent des indicateurs communs de résultat, qui soient les mêmes pour les différents Fonds lorsque cela est possible, et qui soient conçus pour permettre de suivre les progrès accomplis aux niveaux local, national et de l'UE;
 - c) que le cadre de performance (y compris l'éventuelle réserve de performance)⁽⁷⁶⁾ soit, dans la mesure du possible, fondé sur ces indicateurs communs de résultat.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.97. La Commission s'engage à garantir la bonne gestion financière et à apporter un maximum de performance et de valeur ajoutée aux mesures prises.

La Commission accepte partiellement cette recommandation.

Bien qu'elle ne soit pas en mesure de s'engager à adresser des propositions spécifiques au législateur, la Commission est prête à étudier les suggestions de la Cour, de manière à garantir que, lors de l'élaboration des initiatives législatives correspondantes, les priorités en matière de dépenses de l'UE seront pleinement alignées sur ses objectifs stratégiques généraux. La stratégie Europe 2020 est en cours de réexamen. Toute proposition que la Commission pourrait présenter au législateur afin de faciliter le compte rendu et le suivi devrait prendre en compte la nature foncièrement politique de la stratégie.

La Commission accepte partiellement cette recommandation.

La stratégie Europe 2020 est en cours de réexamen. Toute proposition que la Commission pourrait présenter au législateur afin de faciliter le compte rendu et le suivi devrait prendre en compte la nature foncièrement politique de la stratégie. Bien qu'elle ne soit pas en mesure de s'engager à adresser des propositions spécifiques au législateur, la Commission tiendra compte des suggestions de la Cour, ainsi que d'objectifs au niveau de l'UE, pour élaborer des propositions fondées sur des données probantes pour l'après-2020 en vue de parvenir à un usage optimal des Fonds de l'Union.

La Commission accepte partiellement cette recommandation.

Étant donné que les programmes et les accords de partenariat pour la période 2014-2020 viennent à peine d'être mis en place, il serait prématuré de proposer des changements avant que puisse être pleinement évaluée la mise en œuvre effective des nouvelles dispositions se rapportant à la performance. L'évaluation des atouts et des faiblesses du cadre actuel aura lieu en préparation du CFP postérieur à 2020.

Bien qu'elle ne soit pas en mesure de s'engager à adresser des propositions spécifiques au législateur pour le prochain CFP, la Commission tiendra compte des suggestions de la Cour, ainsi que des résultats des études qui seront réalisées sur l'efficacité des différents mécanismes visant à mettre davantage l'accent sur les résultats dans le règlement portant dispositions communes, pour élaborer des propositions fondées sur des données probantes pour l'après-2020 en vue de parvenir à un usage optimal des Fonds de l'Union.

⁽⁷³⁾ Ou leurs futurs équivalents.

⁽⁷⁴⁾ Ou leurs futurs équivalents.

⁽⁷⁵⁾ Ou leurs futurs équivalents.

⁽⁷⁶⁾ Ou son futur équivalent.

ANNEXE 3.1

RAPPORTS SPÉCIAUX ADOPTÉS PAR LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE EN 2014

- N° 1/2014 «Efficacité des projets soutenus par l'UE dans le domaine du transport public urbain»
- N° 2/2014 «Les régimes commerciaux préférentiels sont-ils gérés de manière appropriée?»
- N° 3/2014 «Les enseignements tirés du développement par la Commission du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)»
- N° 4/2014 «L'intégration dans la PAC des objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'eau: une réussite partielle»
- N° 5/2014 «La surveillance bancaire européenne prend forme — L'ABE évolue dans un contexte mouvant»
- N° 6/2014 «L'aide en faveur des énergies renouvelables accordée au titre de la politique de cohésion a-t-elle produit de bons résultats?»
- N° 7/2014 «Le FEDER a-t-il contribué avec succès au développement de pépinières d'entreprises?»
- N° 8/2014 «La Commission a-t-elle géré de manière efficace l'intégration des aides couplées dans le régime de paiement unique?»
- N° 9/2014 «Le soutien de l'Union européenne à l'investissement et à la promotion dans le secteur vitivinicole est-il bien géré et ses effets sur la compétitivité des vins de l'UE sont-ils démontrés?»
- N° 10/2014 «L'efficacité du soutien à l'aquaculture apporté par le Fonds européen pour la pêche»
- N° 11/2014 «La mise en place du Service européen pour l'action extérieure»
- N° 12/2014 «Le FEDER finance-t-il efficacement les projets destinés à promouvoir directement la biodiversité dans le cadre de la "stratégie de l'UE en matière de biodiversité à l'horizon 2020"?»
- N° 13/2014 «L'aide à la réhabilitation apportée par l'UE à la suite du tremblement de terre en Haïti»
- N° 14/2014 «Comment les émissions de gaz à effet de serre sont-elles calculées, réduites et compensées par les institutions et organes de l'UE?»
- N° 15/2014 «Le Fonds pour les frontières extérieures a encouragé la solidarité financière, mais il doit apporter davantage de valeur ajoutée européenne et ses résultats doivent être mieux mesurés»
- N° 16/2014 «L'efficacité des financements mixtes combinant des subventions octroyées au titre des facilités d'investissement régionales et des prêts accordés par des institutions financières en vue de soutenir les politiques extérieures de l'UE»
- N° 17/2014 «L'initiative relative aux centres d'excellence CBRN de l'UE peut-elle contribuer efficacement à l'atténuation des risques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires provenant de l'extérieur de l'UE?»
- N° 18/2014 «Les systèmes d'évaluation et de suivi axé sur les résultats d'EuropeAid»
- N° 19/2014 «L'aide de préadhésion de l'UE à la Serbie»
- N° 20/2014 «Le soutien du FEDER aux PME dans le domaine du commerce électronique a-t-il été efficace?»
- N° 21/2014 «Infrastructures aéroportuaires financées par l'UE: des investissements peu rentables»
- N° 22/2014 «Maîtriser le coût des subventions de l'UE allouées à des projets de développement rural pour respecter le principe d'économie»
- N° 23/2014 «Erreurs dans les dépenses de développement rural: causes et mesures prises pour y remédier»
- N° 24/2014 «L'aide à la prévention et à la réparation des dommages causés aux forêts par les incendies et les catastrophes naturelles est-elle bien gérée?»

ANNEXE 3.2
SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LES QUESTIONS DE PERFORMANCE

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégrale- ment mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet (*)	Éléments probants in- suffisants	
			à pratique- ment tous égards	à certains égards				
2012	Recommandation n° 1: la Commission et le législateur doivent veiller à ce que l'accent soit mis sur la performance lors de la prochaine période de programmation (2014-2020). Pour ce faire, il faut qu'un nombre limité d'objectifs suffisamment spécifiques, assortis d'indicateurs pertinents, ainsi que des résultats et des incidences escomptés, soient définis dans les règlements sectoriels ou fixés sous une autre forme contraignante.		X					
	Recommandation n° 2: la Commission devrait veiller à ce qu'il existe un lien clair entre les activités des DG et les objectifs fixés. Lorsqu'elle définit ces objectifs, chaque DG devrait prendre en considération, le cas échéant, le mode de gestion applicable, ainsi que son rôle et ses responsabilités.			X				
2011	Recommandation n° 1: la Commission devrait, lors de la conception des nouveaux programmes de dépenses, chercher à centrer ses activités sur les résultats et les impacts qu'elle souhaite atteindre. Si les résultats et les impacts ne peuvent être mesurés facilement, la Commission devrait définir des indicateurs et des échéances qui seraient fondés sur des objectifs SMART et qui démontreraient que ses activités soutiennent les buts poursuivis.			X				
	Recommandation n° 2: la Commission devrait collaborer avec les États membres en vue d'améliorer la qualité des données fournies et d'en assurer l'actualisation. En particulier, elle devrait tirer tous les enseignements possibles des mesures prises au niveau des fonds relevant du CSC afin d'inciter les États membres à fournir des données de qualité relatives à la performance.			X				
	Recommandation n° 3: pour la prochaine période de programmation (2014-2020), la Commission devrait faire la démonstration et rendre compte de la manière dont elle garantit la valeur ajoutée européenne.				X			

(*) La période 2014-2020 n'a fait l'objet d'aucun rapport à ce jour.

CHAPITRE 4

Recettes

TABLE DES MATIÈRES

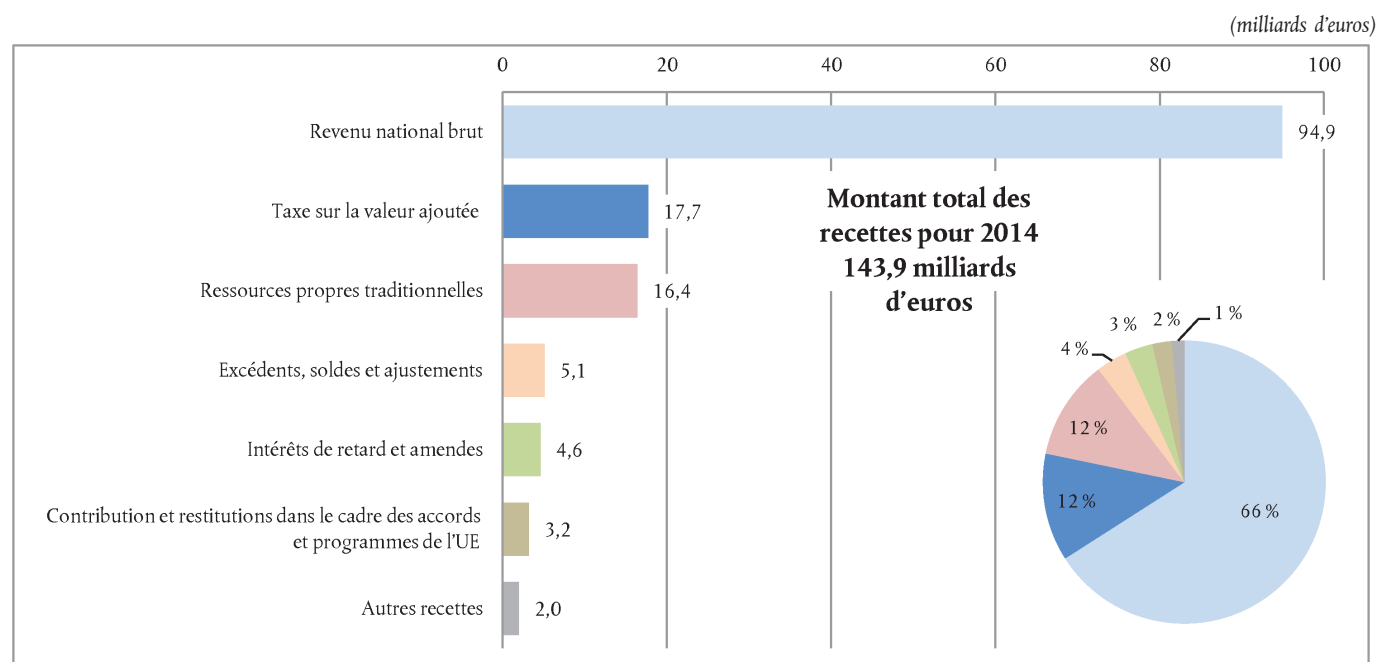
	<i>Points</i>
Introduction	4.1-4.4
Caractéristiques des recettes	4.2-4.3
Étendue et approche de l'audit	4.4
Régularité des opérations	4.5
Examen d'une sélection de systèmes et de rapports annuels d'activité	4.6-4.25
Ressources propres RNB	4.6-4.17
Ressources propres traditionnelles	4.18-4.23
Ressources propres TVA	4.24
Rapports annuels d'activités	4.25
Conclusion et recommandations	4.26-4.28
Conclusion relative à l'exercice 2014	4.26
Recommandations	4.27-4.28
 Annexe 4.1 — Résultats des tests sur les opérations pour les recettes	
Annexe 4.2 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour les recettes	

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

4.1. Le présent chapitre est consacré à l'appréciation spécifique concernant les recettes, qui sont constituées de ressources propres et d'autres recettes. Le **graphique 4.1** présente les principales informations relatives aux recettes de 2014.

Graphique 4.1 — Recettes



Source: comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2014.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Caractéristiques des recettes

4.2. La plupart des recettes proviennent des ressources propres (90 %) ⁽¹⁾, à savoir les contributions des États membres ⁽²⁾, qui se répartissent en trois catégories:

- la ressource propre fondée sur le revenu national brut (RNB) (66 % des recettes) résulte de l'application d'un taux uniforme au RNB des États membres. Le calcul des contributions des États membres se fonde sur les prévisions relatives aux données RNB ⁽³⁾. Après prise en compte de toutes les autres sources de recettes, la ressource fondée sur le RNB sert à équilibrer le budget de l'UE ⁽⁴⁾. Les principaux risques sont que les statistiques sous-jacentes ne soient pas établies conformément aux règles de l'Union ou qu'elles ne soient pas traitées dans le respect de celles-ci par la Commission pour le calcul des contributions des États membres, y compris les soldes et ajustements. L'un des autres risques est que les vérifications de la Commission concernant les données RNB des États membres ne soient pas efficaces;
- les ressources propres traditionnelles (RPT) (12 %) sont constituées des droits de douane perçus à l'importation et des taxes à la production de sucre. Elles sont constatées et perçues par les États membres, qui en versent les trois quarts à l'UE et retiennent les 25 % restants à titre de frais de perception. Pour ce qui est des RPT, les principaux risques concernent l'intégralité, l'exactitude et la mise à la disposition de l'Union, en temps opportun, des droits dus;

⁽¹⁾ La législation actuellement en vigueur comprend la décision 2007/436/CE, Euratom du Conseil du 7 juin 2007 relative au système des ressources propres des Communautés européennes («décision sur les ressources propres») (JO L 163 du 23.6.2007, p. 17) et le règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil du 22 mai 2000 portant application de la décision 2007/436/CE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés européennes (JO L 130 du 31.5.2000, p. 1), modifié en dernier lieu par le règlement (UE, Euratom) n° 1377/2014 (JO L 367 du 23.12.2014, p. 14). Le 26 mai 2014, le Conseil a formellement adopté un nouveau paquet législatif relatif aux ressources propres. Une fois ratifié par les États membres, il sera appliqué avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2014.

⁽²⁾ Conformément à la décision sur les ressources propres, certains États membres ont bénéficié de réductions de leurs contributions RNB et TVA au cours de la période 2007-2013. Dès que le nouveau paquet législatif aura été ratifié (voir note de bas de page n° 1), certains États membres bénéficieront d'une réduction, avec effet rétroactif, pour la période 2014-2020. La décision sur les ressources propres accordait également une correction des déséquilibres budgétaires à un État membre. Celle-ci était toujours en vigueur en 2014 et elle le restera avec le nouveau paquet législatif.

⁽³⁾ Ces données font l'objet d'un accord entre la Commission et les États membres lors de la réunion du comité consultatif des ressources propres.

⁽⁴⁾ Toute sous-estimation (ou surestimation) du RNB pour un État membre — même si elle n'affecte pas globalement les ressources propres RNB — a pour conséquence d'augmenter (ou de diminuer) les contributions des autres États membres, jusqu'à ce que les données RNB soient corrigées.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- la ressource propre fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (12 %) résulte de l'application d'un taux uniforme à l'assiette harmonisée de la TVA des États membres. Les principaux risques concernent l'intégralité et l'exactitude des informations fournies par les États membres ainsi que l'exactitude du calcul des contributions par la Commission et leur versement en temps opportun par ces derniers.

4.3. Dans le cas des autres recettes, les principaux risques concernent notamment la gestion des amendes par la Commission et l'éventualité d'un calcul erroné des contributions dans le cadre d'accords communautaires/de l'Union.

Étendue et approche de l'audit

4.4. La **partie 2** de l'**annexe 1.1** du chapitre 1 décrit notre approche globale et notre méthodologie. En ce qui concerne l'audit relatif aux recettes, les points ci-après méritent une mention particulière:

- a) l'évaluation des systèmes a consisté en l'examen:
 - i) des systèmes que la Commission utilise pour assurer que les données RNB des États membres constituent une bonne base pour le calcul des ressources propres ainsi que des systèmes qu'elle utilise pour calculer et percevoir les contributions au titre de la ressource propre RNB ⁽⁵⁾, ainsi que les soldes RNB (voir point 4.6);
 - ii) des systèmes de la Commission relatifs aux RPT ⁽⁶⁾, y compris son suivi des contrôles après dédouanement effectués par les États membres;
 - iii) des systèmes de comptabilisation des RPT de trois États membres sélectionnés (Espagne, Autriche et Royaume-Uni) ⁽⁷⁾ ainsi que de leurs systèmes relatifs aux contrôles après dédouanement;

⁽⁵⁾ Nous avons fondé notre audit sur les prévisions relatives aux données RNB convenues. Nous ne pouvons émettre de jugement sur la qualité des données convenues entre la Commission et les États membres.

⁽⁶⁾ Voir également le rapport spécial n° 2/2014 «Les régimes commerciaux préférentiels sont-ils gérés de manière appropriée?» (www.eca.europa.eu).

⁽⁷⁾ Nous avons fondé notre audit sur les données figurant dans les systèmes comptables des États membres visités en ce qui concerne les RPT. Il ne saurait couvrir les importations qui n'ont pas été déclarées ou qui ont échappé à la surveillance des douanes.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- iv) des systèmes utilisés par la Commission pour s'assurer que les ressources propres TVA et les soldes TVA (voir point 4.6) ont été correctement calculés et perçus ⁽⁸⁾;
- v) de la gestion des amendes et des pénalités par la Commission;
- b) l'audit a comporté l'examen, au niveau de la Commission, d'un échantillon de 55 ordres de recouvrement ⁽⁹⁾. L'échantillon est conçu pour être représentatif de l'ensemble des sources de recettes;
- c) l'évaluation des rapports annuels d'activités a porté notamment sur ceux de la direction générale du budget (DG Budget) et d'Eurostat.

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

4.5. **L'annexe 4.1** présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations. Aucune des 55 opérations que nous avons contrôlées n'était affectée par une erreur.

- L'audit de la Cour n'a révélé aucune erreur affectant le calcul, par la Commission, des contributions des États membres sur la base des données TVA et RNB et leur paiement.
- La Cour estime que, globalement, les ordres de recouvrement établis par la Commission reflètent les relevés RPT communiqués par les États membres.
- L'audit de la Cour n'a révélé aucune erreur affectant le calcul ou le paiement d'opérations liées aux autres recettes.

⁽⁸⁾ Nous avons fondé notre audit sur l'assiette harmonisée de la TVA établie par les États membres. Nous n'avons pas testé directement les statistiques et les données transmises par les États membres.

⁽⁹⁾ Un ordre de recouvrement est un document dans lequel la Commission enregistre les montants qui lui sont dus.

OBSERVATIONS DE LA COUR

EXAMEN D'UNE SÉLECTION DE SYSTÈMES ET DE RAPPORTS ANNUELS D'ACTIVITÉS**Ressources propres RNB****Soldes RNB**

4.6. Chaque année, les États membres doivent fournir des données RNB et TVA actualisées relatives aux exercices pour lesquels des modifications restent possibles (quatre ans) ou pour résoudre les points faisant l'objet de réserves⁽¹⁰⁾. La Commission utilise ces informations pour recalculer les contributions TVA et RNB des États membres pour les années antérieures (les «soldes TVA et RNB»). En 2014, certaines actualisations des données RNB ont entraîné des ajustements des contributions des États membres d'une ampleur inédite, à savoir 9 813 millions d'euros⁽¹¹⁾ (voir **tableau 4.1**). Ces données actualisées doivent encore être évaluées par Eurostat et les chiffres ne seront considérés comme définitifs qu'après la levée des réserves.

4.7. Cet impact considérable est dû en particulier à deux types d'actualisations: celles opérées en réponse aux réserves et celles qui résultent de la révision des sources et des méthodes utilisées par les États membres pour calculer les données RNB.

⁽¹⁰⁾ Ces données sont susceptibles d'être révisées pendant au moins quatre ans, après quoi elles sont atteintes de prescription, à moins que des réserves ne soient émises (voir point 4.14).

⁽¹¹⁾ L'ajustement net s'est élevé au total à 9 528 millions d'euros, correspondant à un montant négatif de 285 millions d'euros pour les soldes TVA et à un montant positif de 9 813 millions d'euros pour les soldes RNB.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Réserves traitées

4.8. En 2014, les États membres ont résolu la plupart des points faisant l'objet des réserves RNB émises par la Commission en 2012 ⁽¹²⁾, c'est-à-dire à la fin du cycle de vérification ⁽¹³⁾ entamé en 2002 ⁽¹⁴⁾. Par suite, les corrections réalisées ont eu un impact considérable sur les contributions de certains États membres en raison du grand nombre d'années écoulées (10). À titre d'exemple, les modifications apportées à la contribution du Royaume-Uni concernaient principalement les mesures prises en réponse aux réserves et ont représenté 21 % du total de ses contributions TVA et RNB budgétisées pour 2014 (voir **tableau 4.1.**).

4.9. Les modifications conséquentes résultant des travaux effectués par rapport à ces réserves auraient été moins importantes si le cycle de vérification de la Commission avait été plus court (la période pour laquelle les États membres auraient dû apporter des corrections en réponse aux réserves aurait alors été plus courte). Nous avons déjà attiré l'attention sur le fait que des cycles de vérification longs entraînent une incertitude budgétaire dans les États membres ⁽¹⁵⁾.

4.10. En octobre 2014, la Commission a informé le comité RNB ⁽¹⁶⁾ de son intention de clôturer le prochain cycle de vérification en 2019. Les réserves émises en 2014 (voir point 4.16) portent sur les données RNB de 2010 et ne pourront être levées qu'après analyse des inventaires RNB des États membres ⁽¹⁷⁾ par la Commission. Au terme du prochain cycle de vérification, les réserves porteront donc sur neuf années au moins (soit pratiquement autant que pour le cycle précédent).

4.9. Des mesures seront prises pour réduire la durée du prochain cycle de vérification de la Commission (par l'adoption d'un modèle de vérification davantage fondé sur le risque, dans le respect du principe coût/efficacité), et les réserves pourraient être émises et traitées à un stade plus précoce (ce qui réduirait l'écart entre la fin du cycle et la solution apportée aux réserves).

4.10. Le cycle de vérification commence non pas à la première année de référence, mais au moment où sont reçus les inventaires RNB des États membres. Les inventaires seront disponibles à partir du début de l'année 2016. La Commission s'est engagée à achever le cycle à la fin de 2019.

⁽¹²⁾ Dans le cas de la Bulgarie et de la Roumanie, les réserves n'ont été émises qu'en 2013.

⁽¹³⁾ Période de vérification, par la Commission, des sources et des méthodes utilisées par les États membres pour calculer les données RNB.

⁽¹⁴⁾ Pour les États membres qui ont adhéré à l'UE en 2004 et 2007, la période couverte par les réserves a commencé l'année de leur adhésion.

⁽¹⁵⁾ Rapport spécial n° 11/2013 «Obtenir des données fiables sur le revenu national brut (RNB): une approche plus structurée et mieux ciblée améliorerait l'efficacité de la vérification effectuée par la Commission», points 68 à 73 (www.eca.europa.eu).

⁽¹⁶⁾ Comité composé de représentants des États membres et présidé par le représentant de la Commission. Il assiste la Commission au niveau de ses procédures et de la vérification du calcul du RNB. Voir règlement (CE, Euratom) n° 1287/2003 du Conseil du 15 juillet 2003 relatif à l'harmonisation du revenu national brut aux prix du marché («règlement RNB») (JO L 181 du 19.7.2003, p. 1).

⁽¹⁷⁾ Ces inventaires sont des documents dans lesquels les États membres expliquent en détail les sources et les méthodes utilisées pour estimer leur RNB. Il s'agit de la base sur laquelle s'appuie Eurostat pour évaluer la qualité et l'exhaustivité des données RNB utilisées aux fins des ressources propres.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Révisions des méthodes et des sources

4.11. De nombreux États membres ont également présenté, en 2014, des révisions de leurs méthodes et de leurs sources qui ont eu une incidence considérable sur leurs données RNB pour les exercices non frappés de prescription (2010, 2011 et 2012). À titre d'exemple, l'augmentation des contributions TVA/RNB de Chypre et des Pays-Bas (de 41 % et 21 % respectivement) est principalement due à ces facteurs (voir **tableau 4.1**).

4.12. L'impact de ces révisions majeures des soldes RNB aurait pu être moindre s'il existait une politique de révision commune de l'UE, prévoyant un calendrier harmonisé pour les grandes révisions. Cela permettrait d'améliorer la comparabilité des données entre États membres et de réduire le risque d'ajustements importants posé par des révisions peu fréquentes portant chacune sur un grand nombre d'exercices. La Commission a présenté une proposition relative à l'instauration d'une politique de ce type en 2013⁽¹⁸⁾. Bien que 19 États membres aient indiqué qu'ils s'aligneraient au moins partiellement sur la politique de révision de l'UE avant septembre 2014, la Commission n'a entrepris aucune autre action pour instaurer une politique de révision commune de l'UE.

4.13. L'impact de ces deux types d'actualisations a été d'une ampleur telle que le Conseil a modifié, sur proposition de la Commission, le règlement relatif aux ressources propres⁽¹⁹⁾ pour permettre à certains États membres de différer leurs paiements. Sept États membres ont demandé à pouvoir différer leurs paiements⁽²⁰⁾ (intégralement ou en partie) jusqu'à 2015. Le montant total des paiements faisant l'objet d'une demande de report à 2015 est de 5 432 millions d'euros.

4.12. La Commission reconnaît qu'une politique de révision commune pourrait réduire l'ampleur des révisions des données RNB, mais cela augmenterait leur fréquence. Eurostat continuera à étudier la question de savoir si les avantages d'une politique commune de l'UE l'emporteraient sur les inconvénients (par exemple, défaut de subsidiarité, introduction tardive de données et/ou de sources plus fiables et possibilité qu'une telle politique retarde la solution apportée aux réserves).

⁽¹⁸⁾ Celle-ci a été présentée au Comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements le 4 juillet 2013.

⁽¹⁹⁾ Règlement (UE, Euratom) n° 1377/2014 du Conseil du 18 décembre 2014 modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 portant application de la décision 2007/436/CE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés européennes. Voir également l'avis n° 7/2014 de la Cour sur une proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 portant application de la décision 2007/436/CE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés européennes (www.eca.europa.eu).

⁽²⁰⁾ Bulgarie, France, Italie, Chypre, Malte, Slovaquie et Royaume-Uni. La Bulgarie a cependant communiqué les soldes RNB et TVA à la fin de 2014.

Tableau 4.1 — Soldes TVA et RNB pour 2014

(montants en millions d'euros)

État membre	Soldes TVA et RNB	Montant total inscrit au budget pour la TVA et le RNB	Soldes TVA et RNB en proportion du montant total inscrit au budget pour 2014
	(A)	(B)	(C) = (A)/(B)
Belgique	119	3 252	3,7 %
Bulgarie	36	338	10,8 %
République tchèque	79	1 131	6,9 %
Danemark	- 126	2 146	- 5,9 %
Allemagne	1 359	24 063	5,6 %
Estonie	7	157	4,7 %
Irlande	112	1 202	9,3 %
Grèce	222	1 474	15,1 %
Espagne	589	8 638	6,8 %
France	562	17 933	3,1 %
Croatie	- 1	359	- 0,4 %
Italie	1 502	12 867	11,7 %
Chypre	54	131	41,1 %
Lettonie	25	199	12,3 %
Lituanie	8	286	2,6 %
Luxembourg	- 67	277	- 24,2 %
Hongrie	40	807	4,9 %
Malte	18	60	30,6 %
Pays-Bas	1 103	5 205	21,2 %
Autriche	- 57	2 706	- 2,1 %
Pologne	- 27	3 282	- 0,8 %
Portugal	122	1 391	8,7 %
Roumanie	75	1 172	6,4 %
Slovénie	8	300	2,7 %
Slovaquie	- 7	578	- 1,2 %
Finlande	- 34	1 669	- 2,1 %
Suède	190	3 638	5,2 %
Royaume-Uni	3 616	17 042	21,2 %
Total	9 528	112 303	8,5 %

Source: colonne A: projet de budget rectificatif (PBR) n° 6/2014; colonne B: budget rectificatif n° 7 de l'Union européenne pour l'exercice 2014.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Gestion des réserves

4.14. Une réserve est un dispositif permettant d'apporter des corrections aux éléments douteux qui figurent dans les données RNB présentées par un État membre, et ce après le délai réglementaire de quatre ans. Les réserves peuvent être générales ou spécifiques. Les réserves générales couvrent tous les éléments du RNB. Les réserves spécifiques portent sur des éléments distincts du RNB; elles peuvent être spécifiques à des opérations ⁽²¹⁾, transversales ⁽²²⁾ ou spécifiques à des processus ⁽²³⁾. Le **tableau 4.2** montre le nombre de réserves pendantes à la fin de 2014. Il présente également, à toutes fins utiles, des informations sur les réserves TVA et les points ouverts concernant les RPT, dont il sera question dans la suite du présent chapitre.

Tableau 4.2 — Réserves RNB/PNB des États membres ⁽²⁴⁾, réserves TVA et points ouverts concernant les RPT

État membre	Réserves RNB/PNB (situation au 31.12.2014)	Réserves TVA (situation au 31.12.2014)	«Points ouverts» concernant les RPT (situation au 31.12.2014)
Belgique	7	5	18
Bulgarie	12	7	13
République tchèque	7	0	5
Danemark	5	4	21
Allemagne	8	8	10
Estonie	7	1	3
Irlande	4	6	13
Grèce	15	5	32
Espagne	9	2	21
France	7	3	40
Croatie	0	0	1
Italie	9	11	15
Chypre	12	0	6
Lettonie	16	1	0

⁽²¹⁾ Ces réserves portent sur une opération spécifique relative au RNB dans un État membre.

⁽²²⁾ Les réserves transversales portent sur une opération spécifique dans tous les États membres.

⁽²³⁾ Émises lorsqu'une étape particulière du processus est concernée (voir point 4.16).

⁽²⁴⁾ Les réserves spécifiques à des processus (voir point 4.16) et les réserves générales (voir point 4.17) ne sont pas prises en compte dans ce tableau.

État membre	Réserves RNB/PNB (situation au 31.12.2014)	Réserves TVA (situation au 31.12.2014)	«Points ouverts» concernant les RPT (situation au 31.12.2014)
Lituanie	4	0	5
Luxembourg	6	3	1
Hongrie	12	1	9
Malte	12	0	2
Pays-Bas	4	7	42
Autriche	6	12	8
Pologne	15	5	11
Portugal	7	0	15
Roumanie	18	2	13
Slovénie	6	0	0
Slovaquie	6	1	3
Finlande	6	7	6
Suède	7	5	14
Royaume-Uni	12	5	21
Total au 31.12.2014	239	101	348
Total au 31.12.2013	283	103	341

Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.15. À la fin de 2014, il subsistait 239 réserves (voir **tableau 4.2**), dont 106 spécifiques à des opérations et 133 transversales spécifiques. Au cours de l'exercice 2014, 44 réserves ont été levées (8 spécifiques à des opérations et 36 transversales). Une réserve PNB spécifique à une opération relative à la période 1995-2001 est toujours en suspens⁽²⁵⁾. Selon nos calculs, la levée des réserves RNB en 2014⁽²⁶⁾ a eu pour incidence financière une augmentation nette des ressources propres RNB de 75,2 millions d'euros⁽²⁷⁾ pour les exercices concernés.

⁽²⁵⁾ Jusqu'en 2001, l'agrégat de la comptabilité nationale utilisé était le produit national brut (PNB).

⁽²⁶⁾ Nous avons déterminé l'incidence financière de la levée des réserves en tenant compte de toutes les modifications de l'assiette RNB dues à l'impact des réserves levées en 2014 pour les exercices frappés de prescription. Bien que ces réserves aient été levées par la Commission en 2014, l'incidence financière concerne les exercices 2012 et 2013, au cours desquels elles ont été traitées par les États membres.

⁽²⁷⁾ Soit la différence entre une augmentation de 77,3 millions d'euros et une baisse de 2,1 millions d'euros.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.15. En 2015, la Commission a déjà levé 18 réserves spécifiques et 15 réserves transversales.

Elle considère que l'incidence financière de la levée des réserves RNB n'est pas un indicateur adéquat des résultats de la vérification de la ressource propre RNB et ne saurait être utilisée pour dégager une quelconque tendance.

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.16. De plus, 27 réserves spécifiques à des processus ont été émises concernant l'exercice 2010 (il s'agit des seules réserves émises en 2014). Elles portent sur l'exercice 2010 et concernent 27 États membres, le but étant de permettre à la Commission de vérifier les données établies conformément au SEC 2010⁽²⁸⁾. Cette vérification devra s'appuyer sur les inventaires RNB que les États membres doivent encore fournir en 2015.

Réserves générales

4.17. Les seules réserves générales pendantes fin 2014 sont celles concernant les données RNB de la Grèce pour les années 2008 et 2009. Bien que des avancées aient été réalisées en vue de leur traitement, ces réserves n'ont pas été levées, pas plus que la réserve PNB en suspens depuis longtemps (voir point 4.15). Toutefois, en 2014, la Commission a continué de suivre de près la situation concernant les problèmes affectant l'établissement des comptes nationaux de la Grèce, et elle a mis en place un programme d'assistance technique dans le but de créer une autorité statistique nationale indépendante et renforcée. Nous estimons que ces travaux visant à améliorer la fiabilité des données RNB de la Grèce sont importants, car la qualité des données peut avoir un impact sur chacune des contributions des États membres au titre des ressources propres RNB.

Ressources propres traditionnelles**Contrôles après dédouanement**

4.18. Les autorités douanières peuvent, après avoir donné mainlevée des marchandises et afin de s'assurer de l'exactitude des énonciations de la déclaration, procéder au contrôle des données et documents commerciaux relatifs aux opérations d'importation⁽²⁹⁾. Ces «contrôles a posteriori», dont font partie les contrôles après dédouanement⁽³⁰⁾, doivent reposer sur des analyses des risques utilisant des critères définis au niveau national, au niveau de l'UE et, le cas échéant, au niveau international⁽³¹⁾.

⁽²⁸⁾ Le système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010) est le nouveau cadre comptable de l'Union européenne compatible au niveau international et permettant de fournir une description systématique et détaillée d'une économie. Il est entré en vigueur en septembre 2014, date à partir de laquelle la transmission des données par les États membres à Eurostat doit être conforme aux règles du SEC 2010.

⁽²⁹⁾ Article 78 du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire (JO L 302 du 19.10.1992, p. 1).

⁽³⁰⁾ «Les contrôles après dédouanement sont une méthode de contrôle des opérateurs économiques par l'examen de leurs comptes, de leurs écritures et de leurs systèmes.» *Source*: guide de l'audit douanier.

⁽³¹⁾ Article 13, paragraphe 2, du code des douanes communautaire.

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.19. Lors de nos visites dans les États membres, nous avons constaté, concernant les contrôles après dédouanement, des problèmes similaires à ceux que nous avons relevés les années précédentes⁽³²⁾. Des insuffisances affectant l'identification, la sélection et l'inspection des importateurs contrôlés par les États membres ont de nouveau été mises au jour. De plus, nous avons constaté que la qualité, l'étendue et les résultats des contrôles après dédouanement variaient considérablement entre les trois États membres visités⁽³³⁾.

4.20. En février 2014, la Commission a publié une version actualisée du guide de l'audit douanier. Nous saluons le fait qu'elle ait fourni de nouvelles orientations aux États membres, mais nous constatons que certaines insuffisances relevées lors des visites dans les États membres ne sont pas prises en considération dans le nouveau guide:

- a) aucune orientation n'est fournie sur le traitement des importations dédouanées dans d'autres États membres (au stade de la sélection des entreprises à contrôler ou même lors du processus d'inspection);
- b) il n'y a pas d'orientations claires sur la gestion du risque de prescription⁽³⁴⁾ au cours de la phase de contrôle;

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.19. Si l'échange d'informations sur les risques est une obligation légale, les critères de risque tels qu'ils sont définis dans le guide de l'audit douanier ne sont pas juridiquement contraignants. Néanmoins, le guide prévoit une approche harmonisée commune pour la réalisation des contrôles après dédouanement.

Le plan d'action de l'UE [COM(2014) 527 final] prévoit la poursuite du développement des critères et normes communs de l'UE en matière de risques. La Commission a constitué un groupe de projet composé d'experts des États membres et chargé d'étudier en profondeur l'aspect des risques financiers. Dans le cadre de ces travaux, elle se penchera avec attention sur la question des importations effectuées par un opérateur établi dans un autre État membre.

La Commission se chargera du suivi des insuffisances relevées par la Cour et, le cas échéant, elle demandera aux États membres de prendre des mesures appropriées pour y remédier. Dans le cadre de ses contrôles, elle continuera à étudier la surveillance exercée par les douanes nationales et, si des déficiences sont constatées, elle invitera l'État membre concerné à prendre des mesures pour y remédier.

4.20.

- a) S'agissant des marchandises dédouanées dans un État membre par des importateurs ayant leur siège social dans un autre État membre, la Commission examinera la possibilité de fournir aux États membres des orientations supplémentaires lors de l'examen des critères de risque financier.

Voir aussi la réponse au point 4.19.

- b) Dans leurs rapports de contrôle, lors de l'examen des cas de mise en non-valeur conformément à l'article 17 du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 et à l'occasion des réunions semestrielles du comité consultatif des ressources propres (CCRP), les services de la Commission insistent régulièrement auprès des États membres sur la nécessité de faire preuve de toute la diligence requise dans la procédure de recouvrement. Lorsque le défaut de diligence d'un État membre entraîne la perte de RPT sous l'effet de la prescription, l'État membre est tenu pour financièrement responsable des montants non recouvrés.

⁽³²⁾ Rapport annuel 2012, point 2.31, et rapport annuel 2013, point 2.14.

⁽³³⁾ Espagne, Autriche et Royaume-Uni.

⁽³⁴⁾ En vertu de l'article 221, paragraphe 3, du code des douanes communautaire [règlement (CEE) n° 2913/92], la communication au débiteur ne peut plus être effectuée après l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date de la naissance de la dette douanière.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- c) il n'y a pas de couverture minimale recommandée (en valeur ou en pourcentage des déclarations) quant au nombre de contrôles à effectuer chaque année.

Comptabilités A et B

4.21. Chaque État membre transmet à la Commission un relevé mensuel des droits de douane et des cotisations «sucre» (le relevé de comptabilité «A») ainsi qu'un relevé trimestriel (distinct, dit de comptabilité «B») des droits constatés qui ne figurent pas dans le premier relevé ⁽³⁵⁾.

4.22. Lors de nos visites dans les États membres, nous avons constaté, concernant la gestion de la comptabilité B, des problèmes similaires à ceux que nous avons mis en évidence les années précédentes ⁽³⁶⁾ et qui sont révélateurs de déficiences systémiques ⁽³⁷⁾. Par exemple, au Royaume-Uni, la procédure d'établissement des relevés de la comptabilité B est complexe, ceux-ci étant fondés sur des informations qui proviennent de différentes bases de données et qui doivent être consolidées manuellement, ce qui a entraîné certaines erreurs. L'actualisation des montants figurant dans la comptabilité B a en outre connu des retards importants. En Espagne, des procédures incorrectes de gestion des montants mis en non-valeur ont entraîné une surestimation des chiffres inscrits dans la comptabilité B. Par ailleurs, au cours des inspections qu'elle a réalisées (voir point 4.23), la Commission a décelé des insuffisances au niveau de la gestion de la comptabilité B dans 19 des 21 États membres visités.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- c) La stratégie de gestion des risques de l'UE, dont l'audit fait partie, s'intéresse à la facilitation des échanges, aux simplifications et aux contrôles fondés sur les risques. L'établissement d'une seule couverture minimale recommandée (en valeur ou en pourcentage des déclarations) ne serait pas compatible avec une approche fondée sur le risque, qui doit tenir compte des différents types de trafic de marchandises et de risques à divers moments.

La Commission peut néanmoins examiner avec les États membres la possibilité de couvertures minimales qui devraient prendre en compte les différences mentionnées.

4.22. Mis à part des cas isolés de déficiences systémiques qui sont apparues de temps à autre, la majorité des insuffisances relevées par la Commission lors de ses contrôles se rapportent à des erreurs à caractère ponctuel, ce qui est compréhensible pour une comptabilité de ce type (qui est un registre des cas problématiques et des cas contestés). Bien que la Cour ait constaté des problèmes dans la gestion de la comptabilité B en 2014 et lors d'années précédentes, ces problèmes et erreurs ne permettent pas, de l'avis de la Commission, de conclure à l'existence de déficiences systémiques en général. La présence d'erreurs dans une comptabilité tenue manuellement (la législation n'impose pas aux États membres d'appliquer des méthodes automatisées pour gérer ces comptes), qui peut être affectée d'erreurs occasionnelles, ne constitue pas nécessairement une déficience systémique. C'est lorsqu'une procédure est incorrecte que la déficience peut avoir un caractère systémique. Les insuffisances relevées par la Cour dans la gestion comptable de ces États membres et la procédure incorrecte appliquée en Espagne feront l'objet d'un suivi de la part de la Commission dans le cadre de son suivi normal des constatations de la Cour.

⁽³⁵⁾ Lorsque des droits ou des cotisations restent impayés et qu'aucune garantie n'a été fournie ou qu'ils sont couverts par des garanties mais font l'objet de contestations, les États membres peuvent en suspendre la mise à disposition en les inscrivant dans cette comptabilité séparée.

⁽³⁶⁾ Rapport annuel 2013, point 2.16, et rapport annuel 2012, points 2.32 et 2.33.

⁽³⁷⁾ Les cas en cause n'ont eu d'incidence ni sur la fiabilité du montant global établi dans la comptabilité séparée (1 617 millions d'euros) ni sur la réduction de créances correspondante (1 144 millions d'euros) qui figure dans les comptes consolidés de l'Union européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Gestion des points ouverts

4.23. Les inspections réalisées par la Commission dans les États membres débouchent sur des constatations, appelées «points ouverts»⁽³⁸⁾. Ces points ouverts peuvent éventuellement avoir une incidence financière et sont clôturés dès qu'ils ont été résolus de manière appropriée par les États membres. Fin 2014, le nombre total de points ouverts était de 348⁽³⁹⁾ (voir **tableau 4.2**), mais la Commission n'en a pas calculé l'incidence financière cumulée.

Ressources propres TVA

4.24. À la fin de l'exercice, 101 réserves étaient en suspens, contre 103 en 2013 (voir **tableau 4.2**); 84 d'entre elles ont été émises par la Commission et 17 par les États membres. La Commission en a levé 29 en 2014. Le nombre de réserves, émises par la Commission, en suspens depuis longtemps⁽⁴⁰⁾ est passé de 12 à 10. Selon nos calculs, le traitement des réserves en 2014⁽⁴¹⁾ a eu pour incidence financière nette une augmentation des ressources propres TVA de 16,1 millions d'euros⁽⁴²⁾.

Rapports annuels d'activités

4.25. Les RAA 2014 de la DG Budget et d'Eurostat permettent d'obtenir une appréciation fidèle de la gestion financière en ce qui concerne la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes relatives aux ressources propres et aux autres recettes, et les informations fournies corroborent nos constatations et nos conclusions.

4.23. Dans le cadre du suivi des constatations issues de ses contrôles, la Commission s'efforce de quantifier l'incidence financière potentielle de chaque point ouvert, de chaque rapport, pour chaque État membre, cas par cas. La Commission ne calcule pas un chiffre global des ressources propres traditionnelles potentiellement dues pour tous les points de tous les rapports ouverts pour l'ensemble des États membres, car cela se révélerait inutile pour le suivi, qui doit avoir lieu sur la base de chaque point et chaque rapport, pour chaque État membre. Néanmoins, la Commission sait toujours si un point a une incidence financière potentielle et, si elle dispose des informations nécessaires à cet effet, elle en fait une estimation.

4.24. La Commission a poursuivi sa coopération avec les États membres, en 2014, afin de régler les questions à l'origine des réserves qu'elle avait émises.

Elle considère que l'incidence financière nette de la levée des réserves n'est pas un indicateur adéquat des résultats du programme de contrôle de la ressource propre TVA et ne saurait être utilisée pour dégager une quelconque tendance.

⁽³⁸⁾ Au total, 28 rapports d'inspection, donnant lieu à 89 nouveaux «points ouverts», ont été établis en 2014.

⁽³⁹⁾ Dont 38 points ouverts depuis plus de cinq ans. Les points ouverts les plus anciens ont été émis en 2002 à propos de l'Allemagne, de la Grèce et du Portugal.

⁽⁴⁰⁾ Nous définissons les réserves en suspens depuis longtemps comme des réserves émises pour un exercice remontant à dix ans au moins. En l'occurrence, il s'agit de réserves concernant l'exercice 2005 ou un exercice antérieur qui étaient encore en suspens fin 2014.

⁽⁴¹⁾ Nous avons déterminé l'incidence financière de la levée des réserves en tenant compte de toutes les modifications de l'assiette TVA dues aux activités de contrôle exercées par la Commission pour les exercices 2002 à 2010. L'année 2010 ayant été frappée de prescription en 2014, l'assiette TVA ne peut être modifiée pour l'exercice 2010 et les exercices antérieurs que lorsqu'une réserve a été émise. Les effets du plafonnement ont été pris en considération.

⁽⁴²⁾ Soit la différence entre une augmentation de 18,2 millions d'euros et une baisse de 2,1 millions d'euros.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Conclusion relative à l'exercice 2014

4.26. Globalement, les informations probantes indiquent que les recettes ne sont pas affectées par un niveau significatif d'erreur. Plus particulièrement, en ce qui concerne les recettes:

- les systèmes examinés sont jugés efficaces pour les ressources propres RNB et TVA ainsi que pour les autres recettes;
- les systèmes examinés sont jugés globalement efficaces pour les RPT. Les contrôles internes clés dans les États membres visités sont jugés partiellement efficaces ⁽⁴³⁾;
- nous n'avons pas constaté d'erreurs dans les opérations que nous avons testées.

Recommandations

4.27. L'**annexe 4.2** présente le résultat de notre examen des progrès accomplis en matière de mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports annuels antérieurs. Dans les rapports annuels 2011 et 2012, nous avons émis trois recommandations. Deux d'entre elles ont été mises en œuvre à pratiquement tous égards et la troisième l'a été à certains égards.

4.28. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2014, nous recommandons à la Commission:

Ressources propres RNB

- **recommandation n° 1**: de prendre des mesures au cours du prochain cycle de vérification pour réduire le nombre d'années qui feront l'objet de réserves à la fin du cycle;
- **recommandation n° 2**: de prendre des mesures pour atténuer les effets des révisions présentées par les États membres;

4.27.

La Commission accepte cette recommandation. Le cycle de vérification sera raccourci et les réserves seront émises et traitées à un stade plus précoce (au cours du cycle de vérification).

La Commission accepte cette recommandation.

⁽⁴³⁾ Voir également le rapport spécial n° 2/2014, points 107 à 120.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Ressources propres traditionnelles

- **recommandation n° 3:** d'améliorer les orientations actuelles concernant les contrôles après dédouanement et d'encourager les États membres à les mettre en œuvre;
- **recommandation n° 4:** de s'assurer que les États membres disposent de systèmes comptables appropriés pour l'enregistrement d'éléments dans la comptabilité B et de les encourager à améliorer la gestion des éléments figurant dans ces comptes, par exemple en examinant ceux-ci régulièrement afin de garantir que les éléments plus anciens sont correctement actualisés ou mis en non-valeur.

La Commission accepte cette recommandation. Elle prendra en charge les observations de la Cour dans le cadre actuel de la stratégie de gestion des risques commune et de son plan d'action, notamment à l'occasion des travaux en cours sur les critères de risque financier.

La Commission accepte cette recommandation. Elle continuera de se pencher sur la comptabilité B dans le cadre de ses contrôles et, si des défaillances sont constatées, elle invitera les États membres à améliorer la gestion de cette comptabilité en l'examinant régulièrement afin de garantir que les éléments mis en non-valeur en sont retirés.

ANNEXE 4.1

RÉSULTATS DES TESTS SUR LES OPÉRATIONS POUR LES RECETTES

	2014	2013
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON		
Nombre total d'opérations:	55	55
ESTIMATION DE L'INCIDENCE DES ERREURS QUANTIFIABLES		
Niveau d'erreur estimatif	0,0 %	0,0 %
Limite supérieure du taux d'erreur (LSE)	0,0 %	
Limite inférieure du taux d'erreur (LIE)	0,0 %	

ANNEXE 4.2

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LES RECETTES

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégrale- ment mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants in- suffisants	
			à pratique- ment tous égards	à certains égards				
2012	La Commission devrait revoir son cadre de contrôle en matière de vérification des données RNB, en prévoyant notamment la réalisation d'une analyse coût-bénéfice structurée et formalisée ainsi que d'une vérification approfondie des composantes du RNB significatives et à risques, une limitation de l'usage des réserves générales et la définition de critères d'importance relative pour l'émission de réserves.			X			Le nouveau cadre de contrôle, en cours d'élaboration, sera achevé avant le lancement du prochain cycle de vérification, au début de l'année 2016. Une vérification directe est déjà opérée dans le cadre de la levée de réserves existantes. Une nouvelle politique visant à limiter l'usage des réserves générales est en place et un seuil de signification a été convenu.	
2011 et 2012	La Commission devrait encourager les États membres à renforcer la surveillance douanière afin de maximiser le montant des RPT perçues.		X				Lors de ses contrôles réguliers des RPT, la Commission continuera à vérifier que les États membres ont bien mis en place des cadres de contrôle appropriés pour protéger les intérêts financiers de l'UE dans le domaine des ressources propres traditionnelles.	
	La Commission devrait encourager les États membres à utiliser correctement la comptabilité A et la comptabilité B et à faire en sorte qu'elles soient, de manière démontrable, exhaustives et correctes (*).		X				Lors de ses contrôles, la Commission continuera à examiner l'utilisation des comptabilités A et B et invitera les États membres à faire en sorte que celles-ci soient exhaustives et correctes.	

(*) La Commission suit chaque année l'utilisation des comptabilités A et B, mais ces efforts doivent être poursuivis compte tenu de la persistance du problème.

CHAPITRE 5

Compétitivité pour la croissance et l'emploi

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	5.1-5.5
Caractéristiques de la rubrique Compétitivité pour la croissance et l'emploi	5.2-5.4
Étendue et approche de l'audit	5.5
Régularité des opérations	5.6-5.17
Recherche et innovation: la complexité des règles relatives au septième programme-cadre pour la recherche a accru le risque d'erreur	5.9-5.15
Autres instruments de financement: des coûts inéligibles et non justifiés, et le non-respect des règles applicables aux marchés publics	5.16-5.17
Examen d'une sélection de systèmes et de rapports annuels d'activité	5.18-5.31
Audits réalisés par la Commission sur les dépenses de recherche et d'innovation	5.18-5.24
Rapports annuels d'activité	5.25-5.31
Les rapports annuels d'activité de la DG ENER et de l'agence exécutive pour l'innovation et les réseaux sous-estiment les risques pour la régularité des opérations	5.27-5.28
Approches incohérentes de l'évaluation des montants à risque	5.29-5.31
Conclusion et recommandations	5.32-5.35
Conclusion relative à l'exercice 2014	5.32-5.33
Recommandations	5.34-5.35
Annexe 5.1 — Résultats des tests sur les opérations pour la rubrique Compétitivité pour la croissance et l'emploi	
Annexe 5.2 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique Compétitivité pour la croissance et l'emploi	

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

5.1. Le présent chapitre est consacré à notre appréciation spécifique concernant la rubrique Compétitivité pour la croissance et l'emploi. Le **graphique 5.1** présente les principales informations concernant les activités couvertes et les dépenses de l'exercice 2014.

Caractéristiques de la rubrique Compétitivité pour la croissance et l'emploi

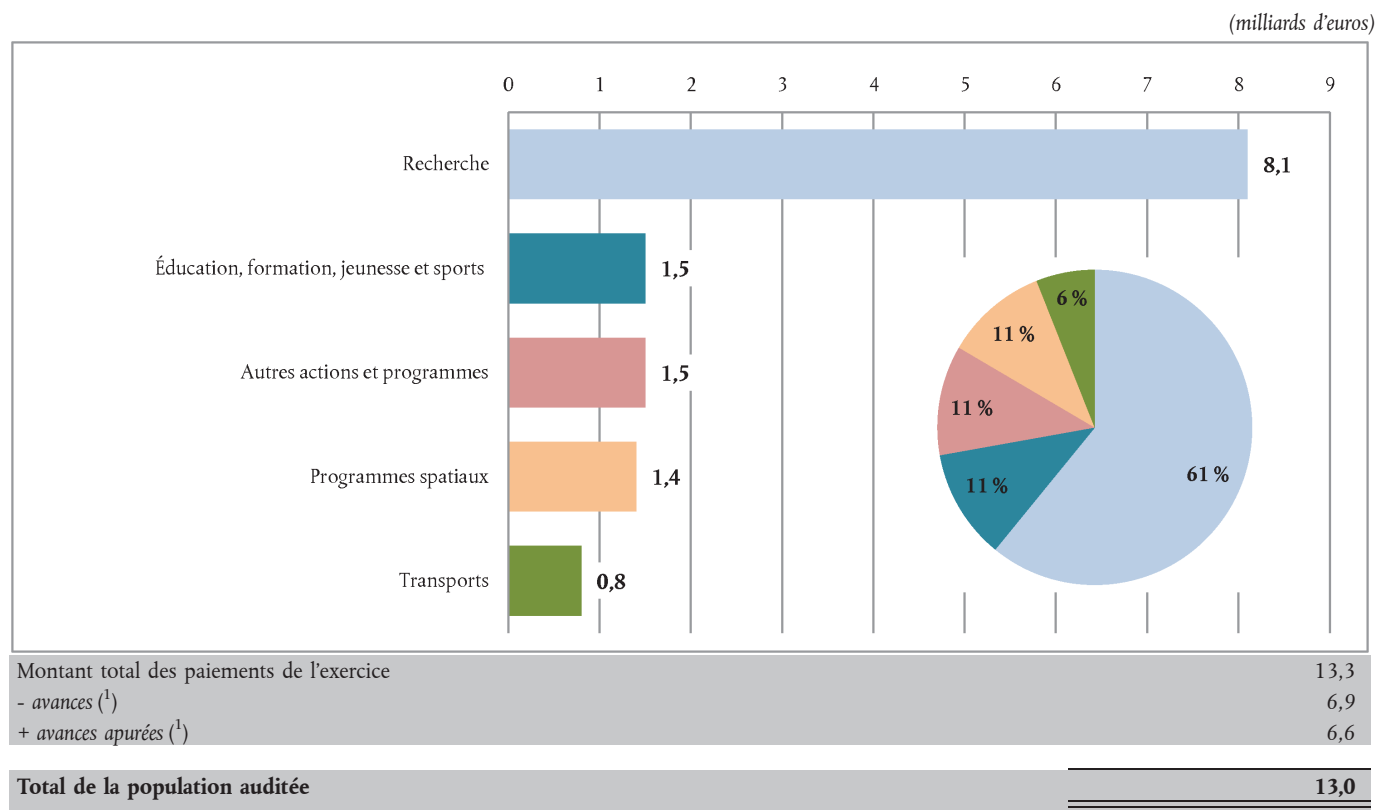
5.2. Les dépenses sont affectées à la réalisation d'objectifs tels que le renforcement de la recherche et de l'innovation, l'amélioration des systèmes éducatifs et la promotion de l'emploi, la mise en place d'un marché unique numérique, la promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, la modernisation du secteur des transports et l'amélioration de l'environnement économique, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME).

5.3. La recherche et l'innovation représentent 61 % des dépenses, effectuées au titre du septième programme-cadre pour des actions de recherche et de développement technologique 2007-2013 (le «septième programme-cadre pour la recherche») et à celui du programme-cadre pour la recherche et l'innovation 2014-2020 (ci-après «Horizon 2020»). Parmi les principaux instruments de financement figurent également: le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie et Erasmus+ dans les domaines de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et des sports; le programme du réseau transeuropéen de transport, qui apporte un financement au développement des infrastructures de transport; le programme énergétique européen pour la relance, consacré aux projets du secteur de l'énergie; le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, qui soutient le développement de réseaux dans les secteurs du transport, des télécommunications et de l'énergie; le programme européen de navigation par satellite Galileo.

5.4. Près de 90 % des dépenses consistent en des subventions octroyées à des bénéficiaires privés ou publics participant à des projets. Hormis les préfinancements effectués au moment de la signature d'une convention de subvention ou d'une décision de financement, les fonds de l'UE versés visent à rembourser les coûts déclarés par les bénéficiaires. Le principal risque affectant la régularité des opérations est que les bénéficiaires déclarent des coûts inéligibles qui ne soient ni détectés ni corrigés avant leur remboursement par la Commission.

5.3. À la suite de l'adoption du nouveau cadre financier pluriannuel 2014-2020, la composition des dépenses dans ce chapitre est différente de celle du rapport de l'an dernier.

Graphique 5.1 — Sous-rubrique 1a du cadre financier pluriannuel (CFP) — Compétitivité pour la croissance et l'emploi — Informations principales pour 2014



⁽¹⁾ Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir **annexe 1.1**, point 7).

Source: Comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2014.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Étendue et approche de l'audit

5.5. La **partie 2** de l'**annexe 1.1** du chapitre 1 décrit notre approche globale et notre méthodologie. En ce qui concerne l'audit relatif à la rubrique Compétitivité pour la croissance et l'emploi, les points ci-après méritent une mention particulière:

- a) l'audit a comporté l'examen d'un échantillon de 166 opérations, comme cela est indiqué au point 7 de l'**annexe 1.1**. L'échantillon est conçu pour être représentatif de tout l'éventail des opérations au sein du domaine correspondant à cette sous-rubrique du cadre financier pluriannuel (CFP). Pour l'exercice 2014, l'échantillon était composé de 95 opérations relatives à la recherche et à l'innovation (92 relevant du septième programme-cadre pour la recherche et trois de son prédécesseur, le sixième programme-cadre pour la recherche), de 21 opérations relatives à l'éducation et à la formation professionnelle (relevant du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie), ainsi que de 50 opérations relevant d'autres programmes et activités;

OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) les rapports annuels d'activité examinés ont été ceux des directions générales de la recherche et de l'innovation (DG RTD), de l'éducation et de la culture (DG EAC), de la mobilité et des transports (DG MOVE), des entreprises et de l'industrie [DG ENTR ⁽¹⁾], de l'énergie (DG Énergie), ainsi que celui de l'agence exécutive pour l'innovation et les réseaux.

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

5.6. L'**annexe 5.1** présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations. Sur les 166 opérations que nous avons contrôlées, 79 (48 %) étaient affectées par des erreurs. Sur la base des 53 erreurs que nous avons quantifiées, nous estimons que le niveau d'erreur s'élève à 5,6 % ⁽²⁾.

5.7. Le **graphique 5.2** montre dans quelle mesure les différents types d'erreurs ont contribué au niveau d'erreur estimatif pour 2014. La principale source d'erreurs quantifiables était le remboursement de coûts inéligibles déclarés par des bénéficiaires pour des projets concernant la recherche et l'innovation.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.6. Le taux d'erreur relevé par la Cour est un indicateur de l'exécution effective des dépenses de l'UE. Or, la Commission dispose d'une stratégie de contrôle pluriannuelle. Sur cette base, ses services calculent un taux d'erreur résiduel, qui tient compte des recouvrements, des corrections et des effets de l'ensemble de leurs contrôles et audits au cours de la période de mise en œuvre du programme. Le taux d'erreur résiduel calculé à la fin de 2014 est de 0,42 % pour le programme énergétique européen pour la relance (PEER) et de 0,84 % pour les RTE-T; il est estimé à 3 % pour la famille «recherche».

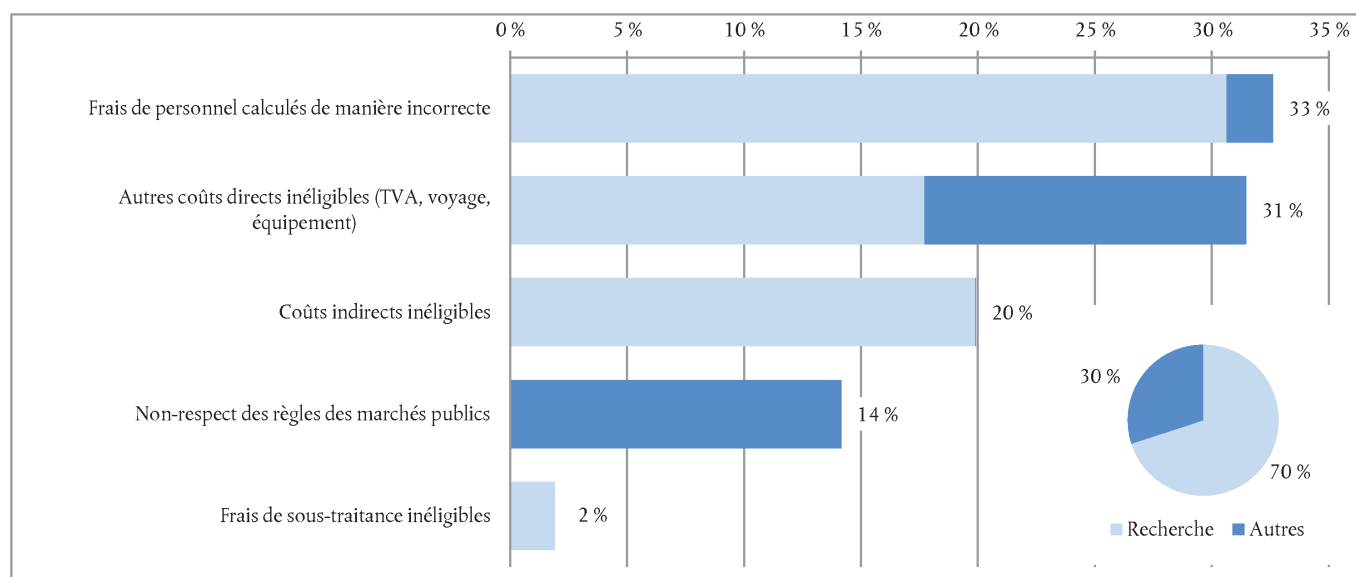
5.7. En matière de recherche et d'innovation, les frais de personnel et les coûts indirects représentent la majeure partie des coûts des projets. Afin de tenir compte de la diversité des structures de coûts dans le paysage européen de la recherche, la stratégie retenue est de rembourser ces catégories de coûts en fonction des coûts réels et non sur la base de coûts unitaires ou de taux forfaitaires. C'est pourquoi ces catégories sont exposées aux erreurs, comme il ressort du graphique.

Horizon 2020 a été conçu pour faire face, dans la mesure du possible, à ces sources d'erreurs grâce à l'introduction d'un certain nombre de simplifications — voir point 5.9 ci-après.

⁽¹⁾ À compter de 2015, la DG ENTR sera remplacée par la direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME (DG GROW).

⁽²⁾ Nous calculons le taux d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que le taux d'erreur affectant la population se situe entre 3,1 % et 8,1 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du taux d'erreur).

Graphique 5.2 — Contribution au taux d'erreur estimatif, par type d'erreur



Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.8. Dans 27 cas d'erreurs quantifiables, la Commission, les autorités nationales ou les auditeurs indépendants ⁽³⁾ disposaient de suffisamment d'informations ⁽⁴⁾ pour être en mesure de prévenir ou de détecter et de corriger les erreurs avant d'accepter les dépenses. Si toutes ces informations avaient été utilisées pour corriger les erreurs, le niveau d'erreur estimatif pour ce chapitre aurait été inférieur de 2,8 points de pourcentage.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.8. La Commission dispose d'un solide système de contrôles *ex ante*, fondé sur des check-lists systématiques détaillées, des orientations écrites et une formation continue. Améliorer ce système sans imposer de charges administratives supplémentaires aux bénéficiaires, tout en veillant à l'exécution rapide des paiements, constitue un défi permanent. Les constatations de la Cour serviront à apporter de nouvelles améliorations aux contrôles *ex ante*, notamment aux check-lists et aux orientations, avec, si possible, une automatisation plus poussée des contrôles. La Commission collabore également avec les autorités et les agences nationales pour s'assurer que leurs mécanismes de contrôle sont pleinement opérationnels pour prévenir, détecter et corriger les erreurs.

En ce qui concerne les auditeurs indépendants chargés de certifier les déclarations de dépenses, il s'agit d'un problème bien connu, qui a été abordé dans de précédents rapports. Aux fins du suivi des recommandations de la Cour, la Commission a organisé une série de réunions à l'attention des bénéficiaires et des auditeurs indépendants chargés de la certification (> 300) pour les sensibiliser aux erreurs les plus courantes. En outre, un retour d'information a été fourni aux auditeurs chargés de la certification qui ont commis des erreurs, et un modèle, plus didactique, de certificats d'audit a été mis à disposition dans le cadre d'Horizon 2020. Pour la recherche, on estime que les certificats d'audit réduisent le taux d'erreur de 50 % par rapport aux déclarations non certifiées. Ainsi, même s'il faut reconnaître qu'ils ne permettent pas de détecter toutes les erreurs, ces certificats constituent un outil important pour réduire le taux d'erreur global.

⁽³⁾ Dans certains cas, par exemple lorsque les déclarations de coûts concernent des projets relevant du septième programme-cadre pour la recherche qui bénéficient d'un financement de l'UE excédant 375 000 euros, des auditeurs indépendants doivent certifier que les coûts déclarés sont éligibles.

⁽⁴⁾ Sur la base de pièces justificatives, y compris de contrôles croisés standard, ainsi que de contrôles obligatoires.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Recherche et innovation: la complexité des règles relatives au septième programme-cadre pour la recherche a accru le risque d'erreur

5.9. Le type et la fourchette des erreurs constatées étaient identiques à ceux que nous avons relevés tout au long du septième programme-cadre pour la recherche: des frais de personnel calculés de manière incorrecte, d'autres coûts directs inéligibles, comme des frais de voyage et d'équipement non justifiés, ainsi que des coûts indirects fondés sur des taux erronés ou comprenant des catégories de coûts inéligibles sans rapport avec le projet (voir encadré 5.1).

Encadré 5.1 — Exemple d'erreurs affectant les dépenses remboursées dans le cas d'un projet de recherche et d'innovation

Nous avons sélectionné un versement effectué par la Commission en faveur d'une organisation internationale œuvrant avec quatre partenaires à la réalisation d'un projet collaboratif transnational relevant du septième programme-cadre pour la recherche et concernant la santé. Sur la base de la déclaration de coûts présentée par l'organisation, la Commission a remboursé quelque 132 000 euros. Nous avons toutefois détecté plusieurs erreurs dans les coûts déclarés par l'organisation bénéficiaire:

- une surdéclaration des dépenses de personnel;
- la déclaration de frais de transport non liés au projet;
- des coûts indirects calculés de manière incorrecte.

Par ailleurs, le bénéficiaire a appliqué un taux de change erroné lorsqu'il a converti, de la devise locale en euros, les coûts déclarés, ce qui a encore aggravé la surdéclaration. Au total, il a déclaré des coûts inéligibles pour un montant de 73 000 euros, soit 55 % des dépenses dont il demandait le remboursement.

Nous avons constaté que la Commission a remboursé des coûts inéligibles pour 39 des 95 projets de l'échantillon liés à la recherche et à l'innovation. Dans 13 de ces cas, les coûts inéligibles excédaient 10 % du total des coûts déclarés par le bénéficiaire.

5.10. La Commission réalise son propre programme d'audit des dépenses remboursées dans le cadre des projets concernant la recherche et l'innovation (voir points 5.18 à 5.24), et relève des erreurs similaires dans une fourchette et avec une fréquence comparables.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.9. Les propres audits de la Commission ont aussi montré que le type et le niveau d'erreur restaient stables du fait de la complexité des règles relatives au 7^e PC.

Cependant, comme tous les contrats au titre du 7^e PC ont été signés, il n'est plus possible de modifier le cadre juridique. Tout au long du 7^e PC, la Commission s'est toutefois efforcée de simplifier le système dans le respect du cadre juridique en vigueur, par exemple avec les mesures de simplification qu'elle a adoptées le 24 janvier 2011 [décision C(2011) 174].

Horizon 2020 prévoit une simplification radicale du cadre juridique, qui est destinée à répondre aux attentes tant des parties prenantes que des autorités législatives, en se concentrant tout particulièrement sur les frais de personnel et les coûts indirects en tant que principales sources d'erreur.

Encadré 5.1 — Exemple d'erreurs affectant les dépenses remboursées dans le cas d'un projet de recherche et d'innovation

La Commission va procéder au recouvrement des montants indûment payés. Ce cas illustre aussi le défi consistant à traiter avec des partenaires internationaux — alors que la collaboration avec les chercheurs en dehors de l'Europe est nécessaire pour relever les défis mondiaux auxquels est confrontée la société, il est fréquent que ces organismes ne soient pas habitués aux règles de l'UE en matière d'éligibilité.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.11. Le niveau d'erreur significatif qui persiste dans les dépenses en matière de recherche et d'innovation reflète les risques inhérents à la conception et à la mise en œuvre du septième programme-cadre pour la recherche. Les règles d'éligibilité sont complexes et les taux de financement au titre du programme sont multiples. Les projets sont réalisés par un grand nombre de partenaires différents, géographiquement très dispersés, et comptent des bénéficiaires dans des pays tiers. Les bénéficiaires sont de types très divers et leurs systèmes comptables sont souvent incompatibles avec les exigences du programme.

5.12. En 2014, la Commission a signé les premières conventions de subvention et a commencé à verser des préfinancements au titre du nouveau programme-cadre pour la recherche et l'innovation. «Horizon 2020» a des règles de financement plus simples que le septième programme-cadre pour la recherche, et la Commission a fourni des efforts considérables pour réduire la complexité administrative.

5.13. Toutefois, certains éléments introduits dans «Horizon 2020» sont porteurs de risques accrus pour la régularité des opérations. Par exemple, le programme est conçu pour attirer une plus large participation des PME et de nouveaux entrants (également des PME pour une grande partie d'entre eux), le but étant de soutenir des activités de recherche et d'innovation plus efficaces et de favoriser la croissance et l'emploi. La Commission a constaté que ces catégories de participants sont particulièrement exposées aux erreurs, ce qu'illustre également l'exemple de l'encadré 5.2.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.11. *Compte tenu de la complexité des règles, la Commission a introduit de nombreuses simplifications dans Horizon 2020.*

Toutefois, pour réaliser les objectifs stratégiques, en particulier en créant de la croissance et des emplois et en relevant les défis sociétaux au moyen de la recherche et de l'innovation, les partenariats multinationaux et pluridisciplinaires, une large participation du secteur privé, en particulier des petites entreprises, et le remboursement des frais de personnel et des coûts indirects sur la base des coûts réels sont des aspects essentiels. Comme l'indique la Cour, cela comporte un certain nombre de risques inhérents.

En revanche, lorsque les objectifs stratégiques autorisent des mécanismes plus simples, les taux d'erreur passent sous la barre des 2 %. Ces subventions (subventions CER ou Marie Skłodowska Curie) sont simples: elles concernent pour l'essentiel des organismes publics, ont plus largement recours aux taux et montants forfaitaires et comptent en majorité des bénéficiaires uniques.

5.13. *Réponse commune aux points 5.13 et 5.14:*

Les éléments mentionnés par la Cour, qui ont été introduits par les autorités législatives, sont le résultat de la volonté politique du législateur visant à la réalisation des objectifs du programme.

La participation des PME est capitale pour la réussite du programme, pour créer de la croissance et des emplois et pour relever les défis sociétaux.

Les capacités administratives des PME sont limitées. C'est pourquoi, dans la mesure du possible, les règles applicables aux PME ont été simplifiées afin de réduire leur charge administrative. Cependant, un risque accru subsiste.

En ce qui concerne les remboursements liés aux grandes infrastructures, il s'agit de prévoir une compensation équitable pour les partenaires de recherche stratégique ayant réalisé des investissements lourds dans les infrastructures. Quant à la rémunération supplémentaire, elle est destinée à assurer une compensation équitable pour les chercheurs de toute l'Europe, pour diffuser l'excellence, combler le fossé en matière d'innovation et maintenir l'attractivité du programme.

Afin d'atténuer les risques, la Commission effectuera des évaluations ex ante de l'ensemble des participants recevant des paiements pour les grandes infrastructures de recherche; elle a en outre fourni des orientations circonstanciées sur l'application des rémunérations supplémentaires dans le programme.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Encadré 5.2 — Exemple d'erreurs significatives affectant les dépenses déclarées par une PME en vue d'un remboursement dans le cas d'un projet de recherche et d'innovation

Nous avons examiné une déclaration de coûts s'élevant à 764 000 euros, présentée par une PME œuvrant avec 16 partenaires à la réalisation d'un projet qui relève du septième programme-cadre pour la recherche et concerne les énergies renouvelables. Nous avons constaté que les coûts déclarés par la PME étaient inéligibles dans leur quasi-totalité:

- le propriétaire de la PME a imputé un taux horaire bien supérieur au taux fixé dans les lignes directrices de la Commission;
- les coûts de sous-traitance ne représentaient pas une composante éligible des dépenses et le contrat de sous-traitance n'était pas le fruit d'un appel d'offres;
- les coûts indirects déclarés comprenaient des éléments inéligibles, reposaient sur des estimations et n'ont pu être rapprochés des registres comptables du bénéficiaire.

Les coûts inéligibles remboursés par la Commission ont été à l'origine d'une erreur dépassant 90 % du montant total des coûts examinés.

5.14. De plus, l'introduction, dans certains cas, de critères d'éligibilité spécifiques, par exemple lorsque les chercheurs obtiennent une rémunération supplémentaire ou lorsque les participants utilisent des infrastructures de recherche importantes, induit un risque accru pour la régularité des opérations.

5.15. Il reste encore, avec «Horizon 2020», une multiplicité d'organismes chargés de gérer les dépenses. De fait, le nombre d'organismes intervenant dans la gestion des programmes dans le cadre d'«Horizon 2020» a augmenté par rapport au septième programme-cadre pour la recherche. La Commission doit faire en sorte que ses systèmes internes permettent d'éviter des différences de traitement entre bénéficiaires.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Encadré 5.2 — Exemple d'erreurs significatives affectant les dépenses déclarées par une PME en vue d'un remboursement dans le cas d'un projet de recherche et d'innovation

La Commission souligne que le bénéficiaire a apporté une contribution appréciable au projet. Cependant, celui-ci a établi sa déclaration de coûts en grande partie sur la base de ses pratiques professionnelles habituelles (il s'est notamment fondé sur une tarification commerciale et non pas sur les coûts réels et a recouru à la sous-traitance en utilisant ses pratiques habituelles au lieu d'appliquer le principe du prix le plus avantageux reconnu par les règles de l'UE). Ce cas met en exergue les défis que représentent les relations avec les PME.

5.15. La Commission reconnaît le défi que représente un traitement harmonisé des participants. Elle met tout en œuvre pour garantir un traitement uniforme dans le cadre d'Horizon 2020, en particulier au moyen de la création d'un centre d'appui commun, qui rassemble les conseils juridiques, les processus d'entreprise, les technologies de l'information et l'audit au sein d'une seule direction, avec un soutien à tous les services de la Commission chargés de la gestion de la recherche.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Autres instruments de financement: des coûts inéligibles et non justifiés, et le non-respect des règles applicables aux marchés publics

5.16. Nous avons également décelé, dans les coûts remboursés pour d'autres instruments de financement majeurs au titre de la rubrique Compétitivité pour la croissance et l'emploi, des erreurs dont la fourchette et la nature sont similaires à celles des erreurs relevées les années précédentes. Il s'agit notamment de coûts non justifiés et inéligibles, et de cas de non-conformité avec les règles applicables aux marchés publics (voir exemples de l'encadré 5.3).

Encadré 5.3 — Exemples d'erreurs affectant les coûts remboursés pour des projets réalisés dans le cadre d'autres programmes de la rubrique Compétitivité pour la croissance et l'emploi

- a) En Suède, dans le cas d'un projet relevant du programme du réseau transeuropéen de transport, le bénéficiaire a attribué un marché pour des services de conseil en informatique par entente directe sans aucune forme de publicité. La valeur de ces services était supérieure aux seuils applicables, tels que définis dans les directives européennes relatives aux marchés publics. Par conséquent, il aurait fallu recourir à une procédure ouverte internationale.
- b) Au Royaume-Uni, dans le cas d'un projet relevant du programme énergétique européen pour la relance, le bénéficiaire a déclaré des dépenses qui ne satisfaisaient pas aux conditions définies dans la décision de financement en vertu de laquelle des fonds ont été octroyés au projet. Concrètement, la méthode utilisée pour calculer les frais de personnel tenait compte de coûts inéligibles non statutaires (bonus octroyés sur la base des bénéfices réalisés par la société) et de coûts inéligibles indirects, sans rapport avec le projet.
- c) En Italie, dans le cas d'un projet relevant du programme du réseau transeuropéen de transport et concernant la mise en place d'une liaison ferroviaire à grande vitesse, le bénéficiaire a déclaré des dépenses inéligibles relatives au règlement, avec un sous-traitant, d'une affaire de violation de contrat.
- d) En Grèce, dans le cas d'un projet transnational de formation professionnelle relevant du volet Leonardo da Vinci du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, le bénéficiaire responsable de la mise en œuvre du projet a déclaré des frais de transport excessifs pour le transfert, de l'aéroport au centre-ville, des étudiants participant au projet. L'agence nationale chargée de fournir une assurance quant à l'éligibilité des activités financées par les fonds de l'UE avait procédé à un contrôle documentaire du projet, mais n'avait fait état d'aucune constatation.

Encadré 5.3 — Exemples d'erreurs affectant les coûts remboursés pour des projets réalisés dans le cadre d'autres programmes de la rubrique «Compétitivité pour la croissance et l'emploi»

- a) La Commission va procéder au recouvrement des montants indûment payés.
- b) La Commission va procéder au recouvrement des montants indûment payés.
- c) La Commission va procéder au recouvrement des montants indûment payés.
- d) La Commission va procéder au recouvrement des montants en question auprès du bénéficiaire par l'intermédiaire de l'agence nationale. En outre, l'introduction de montants et de taux forfaitaires dans le programme Erasmus+ permettra de réduire l'ampleur des déclarations excessives de cette nature.

5.17. Au total, nous avons relevé et quantifié des erreurs dans 14 des 71 opérations de l'échantillon qui concernent des programmes et activités ne relevant pas de la recherche et de l'innovation.

OBSERVATIONS DE LA COUR

EXAMEN D'UNE SÉLECTION DE SYSTÈMES ET DE RAPPORTS ANNUELS D'ACTIVITÉ**Audits réalisés par la Commission sur les dépenses de recherche et d'innovation**

5.18. S'agissant de la recherche et de l'innovation, la Commission a tenu compte de la nécessité, exprimée par les bénéficiaires et les autorités législatives, de diminuer la charge administrative et de faciliter la mise en œuvre des projets en temps utile ⁽⁵⁾. Elle a donc limité les contrôles intervenant avant le versement et cherche à obtenir la majeure partie de son assurance en réalisant des audits des coûts remboursés.

5.19. La Commission a commencé son programme d'audits de projets en 2009, dans le contexte du septième programme-cadre pour la recherche. Ce programme a deux composantes principales: i) les audits sélectionnés de manière aléatoire et visant à établir un taux d'erreur représentatif pour le septième programme-cadre pour la recherche et ii) les audits correctifs ou fondés sur des analyses des risques, visant à réduire les dépenses irrégulières.

5.20. Les audits sont effectués par des agents de la Commission et par des cabinets d'audit externe pour le compte de celle-ci. Les résultats apportent des informations essentielles pour l'établissement de la déclaration d'assurance annuelle des directeurs généraux en ce qui concerne la régularité des opérations, et constituent la base du recouvrement, auprès des bénéficiaires, des fonds versés pour rembourser des coûts inéligibles.

5.21. Depuis janvier 2014, les audits sont coordonnés par le service d'audit commun mis en place par la Commission au sein du centre commun de support. Ce centre fait partie de la DG Recherche et innovation et fournit des services de gestion conjointe à toutes les DG, agences exécutives et entreprises communes intervenant dans la gestion des dépenses liées à la recherche et à l'innovation.

5.22. À la fin de 2014, la Commission avait audité des coûts remboursés pour un montant de 2 milliards d'euros, soit 8 % des versements effectués au titre du septième programme-cadre pour la recherche, lesquels représentaient 24,5 milliards d'euros. La Commission avait clos 2 860 des 3 000 audits planifiés dans sa stratégie d'audit.

5.23. Grâce à ses audits, la Commission avait recouvré 47,6 millions d'euros fin 2014 (contre 29,6 millions d'euros en 2013), et les montants restant à recouvrer avaient pratiquement atteint les 20 millions d'euros (contre 17 millions d'euros en 2013).

5.24. La Commission s'attend à ce que sa stratégie d'audit permette de réduire sensiblement le niveau des dépenses irrégulières dans les déclarations finales, mais pas à ce qu'elle fasse passer le niveau d'erreur final sous le seuil des 2 %.

⁽⁵⁾ Par exemple, dans sa résolution sur la décharge 2012, le Parlement européen «souligne la nécessité de trouver le bon équilibre entre réduction des charges administratives et efficacité du contrôle financier».

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Rapports annuels d'activité

5.25. Nous avons examiné les rapports de la DG EAC, de la DG ENTR et de la DG RTD; nous estimons qu'ils permettent généralement d'obtenir une appréciation correcte de la gestion financière en ce qui concerne la régularité des opérations, et que les informations fournies corroborent nos constatations et nos conclusions à pratiquement tous égards. Par exemple, les rapports de la DG RTD et de la DG ENTR, ainsi que ceux de la direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies (DG CNECT), de la DG ENER et de la DG MOVE, contiennent chacun une réserve quant à l'exactitude des déclarations de coûts pour les subventions accordées au titre du septième programme-cadre pour la recherche.

5.26. Comme les années précédentes, nous avons détecté, dans les projets de notre échantillon qui relèvent du programme du réseau transeuropéen de transport et du programme énergétique européen pour la relance, plusieurs erreurs liées au non-respect des règles de l'UE et des règles nationales en matière de marchés publics ou à la déclaration de dépenses inéligibles par les bénéficiaires. Il est donc nécessaire que la DG ENER et l'agence exécutive pour l'innovation et les réseaux veillent à assurer une gestion adéquate des risques pour la régularité des opérations, notamment en ce qui concerne la conformité aux règles nationales et de l'UE applicables aux marchés publics.

Les rapports annuels d'activité de la DG ENER et de l'agence exécutive pour l'innovation et les réseaux sous-estiment les risques pour la régularité des opérations

5.27. Nous avons mis en évidence des points spécifiques à examiner dans la méthode que la DG ENER et l'agence exécutive pour l'innovation et les réseaux ont appliquée pour calculer les indicateurs concernant la régularité des opérations:

- en ce qui concerne le programme du réseau transeuropéen de transport et le programme énergétique européen pour la relance, la Commission a tenu compte, dans ses calculs, des résultats des audits réalisés par la Cour, mais avec une quantification d'erreur différente;
- pour le programme du réseau transeuropéen de transport, la Commission ne procède pas systématiquement à l'extrapolation des erreurs détectées dans l'échantillon.

5.26. La Commission reconnaît l'existence de risques inhérents aux marchés publics pour le programme du RTE-T et le PEER. Les systèmes de contrôle mis en place par la DG Énergie et l'INEA sont conçus pour garantir que les taux d'erreur résiduels sont inférieurs au seuil de signification de 2 %.

À la fin de 2014, le taux d'erreur résiduel pluriannuel pour le programme du RTE-T était de 0,84 % et, pour le PEER, de 0,42 %.

5.27. La Commission souligne les aspects suivants:

- La Commission intègre dans son calcul les résultats des audits effectués par la Cour, mais à hauteur des montants pour lesquels elle approuve les constatations de la Cour.
- Les contrôles ex post font ressortir des constatations limitées en ce qui concerne les tests par sondage sur les opérations. Les tests sur les marchés publics sont réalisés en dehors de l'échantillon des tests sur les opérations. Si une erreur est décelée dans l'échantillon, les opérations non auditées sont examinées et, au cas où la constatation est jugée systématique, l'erreur est extrapolée grâce à des tests sur toutes les opérations sous-jacentes susceptibles d'être affectées (par exemple pour les frais de personnel). Les erreurs à caractère isolé sont considérées comme ayant été corrigées à la suite de l'audit.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.28. Ces éléments spécifiques sont à l'origine d'une sous-estimation du niveau d'erreur détecté et d'une surestimation de l'effet des mesures correctrices sur les montants à risque. Par conséquent, nous considérons que les indicateurs correspondants publiés dans les rapports annuels d'activité de la DG ENER et de l'agence exécutive pour l'innovation et les réseaux sous-estiment les risques pour la régularité des opérations.

Approches incohérentes de l'évaluation des montants à risque

5.29. En 2014, les DG étaient tenues de présenter pour la première fois une évaluation globale des risques affectant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, en calculant le taux d'erreur moyen pondéré pour le montant total des dépenses relevant de leur responsabilité, ainsi que le montant à risque correspondant (voir point 1.50).

5.30. Alors que c'est le taux d'erreur détecté qui aurait dû servir de base à ce calcul, nous avons constaté que la DG MOVE et la DG ENER s'étaient fondées sur le taux d'erreur après corrections. En ce qui concerne la gestion des dépenses relevant des programmes de démantèlement nucléaire au sein de la DG ENER, cette dernière s'est appuyée sur des montants estimés plutôt que sur des résultats d'audit.

5.31. Compte tenu des différentes approches adoptées pour calculer le taux d'erreur moyen pondéré et le montant à risque correspondant, les évaluations figurant dans les rapports annuels d'activité ne sont pas directement comparables.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**Conclusion relative à l'exercice 2014**

5.32. Globalement, les informations probantes indiquent que les dépenses relevant de la rubrique Compétitivité pour la croissance et l'emploi sont affectées par un niveau significatif d'erreur.

5.33. Pour le domaine correspondant à cette sous-rubrique du CFP, les tests sur les opérations indiquent que le niveau d'erreur estimatif affectant la population est de 5,6 % (voir **annexe 5.1**).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.28. De l'avis de la Commission, les montants globaux à risque sont déterminés de manière prudente afin de prévenir toute sous-estimation significative des risques pour la régularité.

5.29. Comme indiqué au point 1.50, les nouvelles instructions font obligation aux directeurs généraux de présenter un taux d'erreurs détectées estimatif pour évaluer le montant à risque pour l'ensemble du budget relevant de leur responsabilité. Ce chiffre est indiqué en même temps que les corrections futures estimées.

5.30. Pour la DG Mobilité et transports et la DG Énergie, les taux d'erreurs détectées (ou, à défaut, les meilleures estimations) ont été utilisés pour toutes les activités sauf, en raison d'une erreur matérielle, pour le 7^e PC, auquel a été appliqué le taux d'erreur résiduel de 3 % (au lieu de 5 %). Toutefois, l'incidence sur le taux d'erreur moyen est limitée (0,06 % pour la DG Mobilité et transports et 0,41 % pour la DG Énergie).

Sur la base des derniers rapports d'audit sur le programme de démantèlement nucléaire conduit par la DG Énergie, les taux d'erreur sont nettement inférieurs au taux d'erreurs détectées estimatif, de 0,5 %, figurant dans le RAA de la DG Énergie, ce qui représente donc une approche prudente.

5.33. Voir la réponse de la Commission au point 5.6.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandations

5.34. L'*annexe 5.2* présente le résultat de notre examen des progrès accomplis en matière de mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports annuels antérieurs. Dans les rapports annuels 2011 et 2012, nous avons émis neuf recommandations. La Commission a intégralement mis en œuvre trois recommandations, tandis que six ont été mises en œuvre à pratiquement tous égards.

5.35. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2014, nous recommandons:

- **recommandation n° 1:** à la Commission, aux autorités nationales et aux auditeurs indépendants d'exploiter toutes les informations pertinentes à leur disposition pour prévenir ou détecter et corriger les erreurs avant le remboursement (voir point 5.8);

- **recommandation n° 2:** à la Commission de définir, en s'appuyant sur l'expérience acquise avec le septième programme-cadre pour la recherche, une stratégie appropriée de gestion et de maîtrise des risques pour «Horizon 2020», qui prévoit des contrôles appropriés pour les bénéficiaires à haut risque tels que les PME et les nouveaux entrants, ainsi que pour les coûts déclarés conformément à des critères d'éligibilité spécifiques (voir points 5.13 et 5.14);

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission dispose d'un solide système de contrôles ex ante, fondé sur des check-lists systématiques détaillées, des orientations écrites et une formation continue. Améliorer ce système sans imposer de charges administratives supplémentaires aux bénéficiaires, tout en veillant à l'exécution rapide des paiements, constitue un défi permanent. Les constatations de la Cour serviront à apporter de nouvelles améliorations aux contrôles ex ante, notamment aux check-lists et aux orientations, avec, si possible, une automatisation plus poussée des contrôles. La Commission collabore également avec les autorités et les agences nationales pour s'assurer que leurs mécanismes de contrôle sont pleinement opérationnels pour prévenir, détecter et corriger les erreurs.

En ce qui concerne les auditeurs indépendants chargés de certifier les déclarations de dépenses, il s'agit d'un problème bien connu, qui a été abordé dans de précédents rapports. Aux fins du suivi des recommandations de la Cour, la Commission a organisé une série de réunions à l'attention des bénéficiaires et des auditeurs indépendants chargés de la certification (> 300) pour les sensibiliser aux erreurs les plus courantes. En outre, un retour d'information a été fourni aux auditeurs chargés de la certification qui ont commis des erreurs, et un modèle, plus didactique, de certificats d'audit a été mis à disposition dans le cadre d'Horizon 2020. Pour la recherche, on estime que les certificats d'audit réduisent le taux d'erreur de 50 % par rapport aux déclarations non certifiées. Ainsi, même s'il faut reconnaître qu'ils ne permettent pas de détecter toutes les erreurs, ces certificats constituent un outil important pour réduire le taux d'erreur global.

La Commission accepte la recommandation et convient qu'une stratégie appropriée de gestion et de maîtrise des risques doit être mise en place pour Horizon 2020 tenant compte des risques inhérents au programme, mais aussi des objectifs stratégiques, en particulier de la nécessité d'encourager les PME et les nouveaux entrants dans le programme.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- **recommandation n° 3:** à la Commission de veiller à ce que ses services adoptent une approche cohérente en ce qui concerne le calcul des taux d'erreur moyens pondérés et l'évaluation des montants à risque effectuée à la suite de ce calcul (voir points 5.29 à 5.31).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission accepte cette recommandation. À l'issue de la première année d'application des notions de taux d'erreur moyen pondéré et de montant total à risque correspondant, les services centraux de la Commission mettront à profit les enseignements qu'ils en ont tirés pour clarifier davantage leurs instructions et/ou orientations, selon les besoins. Toutefois, il pourra toujours être nécessaire d'adapter ces notions aux domaines de dépenses spécifiques relevant des différents services de la Commission.

ANNEXE 5.1

RÉSULTATS DES TESTS SUR LES OPÉRATIONS POUR LA RUBRIQUE COMPÉTITIVITÉ POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI

	2014	2013 ⁽¹⁾
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON		
Nombre total d'opérations:	166	160
ESTIMATION DE L'INCIDENCE DES ERREURS QUANTIFIABLES		
Niveau d'erreur estimatif	5,6 %	4,0 %
Limite supérieure du taux d'erreur (LSE)	8,1 %	
Limite inférieure du taux d'erreur (LIE)	3,1 %	

⁽¹⁾ Les chiffres de 2013 ont été recalculés de manière à correspondre à la structure du rapport annuel 2014 et à permettre ainsi une comparaison entre les deux exercices. Le **graphique 1.3** du chapitre 1 montre comment les résultats de 2013 ont été reclassés sur la base de la structure du rapport annuel 2014.

ANNEXE 5.2
SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LA RUBRIQUE COMPÉTITIVITÉ POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégrale- ment mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratique- ment tous égards	à certains égards				
2012	La Cour recommande à la Commission: recommandation n° 1: d'intensifier encore ses efforts pour corriger les erreurs décelées dans les paiements intermédiaires et finals ainsi que dans les apurements, en particulier en rappelant aux bénéficiaires et aux auditeurs indépendants les règles d'éligibilité et l'obligation pour les bénéficiaires de justifier l'ensemble des coûts déclarés;		X					La Commission mène une campagne de communication — qui a réuni plus de 4 500 participants — visant à rappeler aux bénéficiaires et à leurs auditeurs les règles en matière d'éligibilité. La Commission continuera d'écrire aux auditeurs chargés de la certification lorsque, dans ses audits ex post, elle détecte des différences significatives entre les déclarations de coûts certifiées et ses propres constatations.
	recommandation n° 2: de rappeler aux coordonnateurs de projets relevant de PC de recherche qu'il leur incombe de verser les fonds perçus aux autres partenaires du projet dans un délai raisonnable;	X						
	recommandation n° 3: de réexaminer les cas où la Cour a constaté que les contrôles ex ante présentaient des insuffisances afin de déterminer s'il convient de modifier les modalités de ces contrôles;		X					Les insuffisances dans les contrôles ex ante constatées par différentes sources (dont la Cour) sont traitées par la Commission sur une base permanente. Cet aspect est désormais intégré dans les processus opérationnels d'Horizon 2020.
	recommandation n° 4: de réduire les retards dans la mise en œuvre des audits ex post et d'augmenter le taux de mise en œuvre pour les cas d'extrapolation;		X					La Commission assure le suivi, sur une base permanente, de la mise en œuvre de ses rapports d'audit ex post. Par ailleurs, les rapports annuels d'activités (RAA) des directions générales de la Commission contiennent des informations sur l'état d'avancement de ces aspects.

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégrale- ment mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratique- ment tous égards	à certains égards				
2012	recommandation n° 5: de renforcer les systèmes de contrôle et de surveillance pour le programme d'appui stratégique en matière de TIC relevant du PIC.		X				La Commission (DG CONNECT) a arrêté une stratégie d'audit portant sur le volet hors recherche des dépenses de la DG, visant à procurer une assurance au directeur général quant à la gestion des fonds non liés à la recherche. En 2014, 30 audits non liés à la recherche ont été clos, portant sur 10 millions d'euros, et 42 nouveaux audits ont été lancés sur le programme d'appui stratégique en matière de TIC relevant du PIC. 98 audits supplémentaires seront lancés en 2015. L'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie fait l'objet d'un suivi mensuel dans le cadre de la réunion du comité «Audit, Budget and Control» (ABC), présidé par le directeur général avec la participation de représentants de toutes les directions. En 2012, des mesures de simplification ont été adoptées pour les propriétaires de PME. En outre, à la suite de l'entrée en vigueur du nouveau règlement financier en 2013, le modèle d'accord PIC a été révisé pour couvrir l'extrapolation et les tiers.	

CHAPITRE 6

Cohésion économique, sociale et territoriale

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Introduction	6.1-6.22
Caractéristiques de la rubrique du CFP	6.3-6.20
Étendue et approche de l'audit	6.21-6.22
Première partie: notre évaluation de la régularité	6.23-6.79
Régularité des opérations	6.23-6.45
Examen des instruments financiers relevant de la gestion partagée	6.46-6.52
Examen d'une sélection de systèmes et de rapports annuels d'activité	6.53-6.75
Évaluation de la surveillance des autorités d'audit par la Commission	6.53-6.68
Examen des rapports annuels d'activité de la Commission	6.69-6.75
Conclusion et recommandations	6.76-6.79
Conclusion relative à l'exercice 2014	6.76-6.77
Recommandations	6.78-6.79
Deuxième partie: questions liées à la performance	6.80-6.86
Évaluation de la performance des projets	6.80-6.86
 Annexe 6.1 — Résultats des tests sur les opérations pour la rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale»	
 Annexe 6.2 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale»	

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

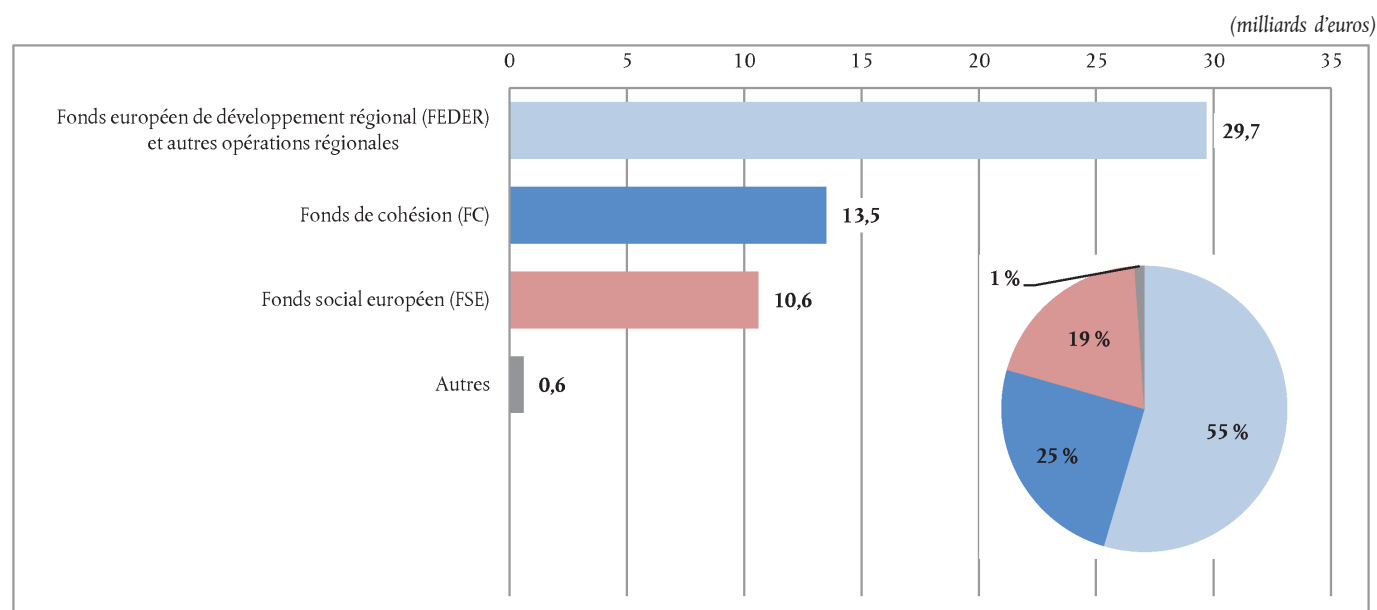
6.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale» (rubrique 1b du cadre financier pluriannuel, ou CFP). La première partie de ce chapitre présente les résultats des tests pour:

- le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion (FC), qui constituent les principaux instruments du domaine de la politique régionale et urbaine, y compris la contribution de cette politique à la coopération transfrontalière dans le cadre de l'instrument européen de voisinage (IEV);
- le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), qui constituent les principaux instruments du domaine politique «Emploi et affaires sociales».

La deuxième partie de ce chapitre présente des questions liées à la performance en ce qui concerne les projets examinés relevant de la «Cohésion économique, sociale et territoriale».

Le **graphique 6.1** présente les principales informations concernant la composition de la rubrique 1b du CFP.

Graphique 6.1 — Rubrique 1b du CFP — Cohésion économique, sociale et territoriale



Montant total des paiements de l'exercice	54,4
– avances ⁽¹⁾ ⁽²⁾	3,8
+ avances apurées ⁽¹⁾	2,2
+ montants versés aux bénéficiaires finals au titre des instruments financiers relevant de la gestion partagée	1,7
+ avances utilisées par les bénéficiaires finals de projets d'aides d'État	1,2
Total de la population auditée	55,7

⁽¹⁾ Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir **annexe 1.1**, point 7).

⁽²⁾ Compte tenu des contributions à hauteur de 1,7 milliard d'euros aux instruments financiers relevant de la gestion partagée et des avances versées aux bénéficiaires de projets d'aides d'État.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.2. En 2014, l'écrasante majorité des paiements consistait en des paiements intermédiaires en faveur des programmes opérationnels (PO) de la période de programmation 2007-2013, dont la période d'éligibilité prend fin le 31 décembre 2015. Les avances versées pour la période de programmation 2014-2020 se sont élevées à quelque 2 milliards d'euros ⁽¹⁾.

Caractéristiques de la rubrique du CFP*Objectifs des politiques*

6.3. La rubrique 1b du CFP — Cohésion économique, sociale et territoriale a pour objectif, d'une part, la réduction des disparités de développement qui existent entre les différentes régions, par la restructuration des zones industrielles en déclin et la diversification des zones rurales et, d'autre part, le renforcement de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale ⁽²⁾.

Instruments des politiques

6.4. La «Cohésion économique, sociale et territoriale» comporte deux parties:

- le domaine de la politique régionale et urbaine, mise en œuvre principalement par l'intermédiaire du FEDER, du FC et de la contribution à l'IEV. Il représente 80 % des dépenses couvertes par le présent chapitre;
- le domaine politique «Emploi et affaires sociales», qui est essentiellement mis en œuvre par l'intermédiaire du FSE. Il représente 20 % des dépenses couvertes par le présent chapitre.

Domaine de la politique régionale et urbaine

6.5. Le FEDER finance des projets d'infrastructure, la création ou la préservation d'emplois, les initiatives régionales de développement économique et les activités de soutien aux petites et moyennes entreprises (PME) dans les 28 États membres.

6.6. Dans les États membres dont le revenu national brut par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE (c'est-à-dire dans 16 des 28 États membres) ⁽³⁾, le FC sert à financer des investissements en matière d'infrastructures dans les domaines de l'environnement et des transports.

⁽¹⁾ Les avances de la période de programmation 2014-2020, ventilées par Fonds, se sont montées à: 661 millions d'euros pour le FEDER; 270 millions d'euros pour le FC; 634 millions d'euros pour le FSE; 410 millions d'euros pour le FEAD.

⁽²⁾ Articles 174 à 178 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

⁽³⁾ Bulgarie, République tchèque, Estonie, Grèce, Croatie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovénie et Slovaquie. L'Espagne est éligible à un soutien transitoire du FC.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.7. Les autres dépenses comprennent la contribution du domaine de la politique régionale et urbaine à la coopération transfrontalière de l'IEV, qui vise à rapprocher l'UE et ses pays voisins ⁽⁴⁾.

Domaine politique «Emploi et affaires sociales»

6.8. Le FSE investit dans le capital humain et soutient, dans les 28 États membres, des actions visant à renforcer la faculté d'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations des modes de travail, à améliorer l'accès à l'emploi, à favoriser l'inclusion sociale des personnes défavorisées et à augmenter les capacités et l'efficacité des administrations et des services publics.

6.9. Les autres dépenses revêtent la forme d'aides et de subventions accordées à des organisations qui mettent en œuvre et coordonnent des mesures sociales par l'intermédiaire du FEAD en fournissant une assistance matérielle ⁽⁵⁾ aux plus démunis pour les aider à sortir de la pauvreté.

Gestion et contrôle des dépenses au titre des fonds relevant de la politique de cohésion (FEDER, FC et FSE)

6.10. Le FEDER, le FC et le FSE sont régis par des règles communes, sauf exceptions prévues dans la réglementation applicable à chacun des Fonds, et sont mis en œuvre dans le cadre de programmes pluriannuels, en gestion partagée entre la Commission et les États membres.

6.11. Pour chaque période de programmation, la Commission approuve, sur proposition des États membres, des PO assortis de plans financiers ⁽⁶⁾. Les projets sélectionnés par les autorités des États membres sont financés au titre des PO et sont mis en œuvre par des particuliers, des associations, des entreprises privées ou publiques, ou encore par des organismes publics locaux, régionaux et nationaux. La réglementation et/ou les règles nationales d'éligibilité définissent les conditions dans lesquelles les crédits budgétaires de l'UE peuvent être utilisés pour rembourser les coûts.

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

⁽⁴⁾ De plus amples informations sur l'IEV sont présentées au chapitre 8, rubrique 4, du CFP, «L'Europe dans le monde», points 8.2 à 8.4.

⁽⁵⁾ Y compris de la nourriture, des vêtements et d'autres articles essentiels à usage personnel.

⁽⁶⁾ Au total, la Commission a approuvé 440 PO pour la période de programmation 2007-2013: 322 pour le FEDER/le FC (dont 25 comprennent des projets relevant du FC) et 118 pour le FSE.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.12. Pour chaque projet, les bénéficiaires déclarent les dépenses effectuées aux autorités de leur pays. Ces déclarations individuelles sont consolidées, pour chaque PO, sous la forme de déclarations de dépenses périodiques certifiées par les autorités des États membres et soumises à la Commission ⁽⁷⁾. Le montant global du cofinancement de l'UE est ensuite remboursé à l'État membre sur le budget de l'UE.

Au niveau des États membres et au niveau régional

6.13. Il incombe au premier chef aux États membres de prévenir ou de détecter et de corriger les dépenses irrégulières, et ils font rapport à la Commission. Des autorités de gestion et des organismes intermédiaires désignés sont pour leur part responsables de la gestion courante ⁽⁸⁾. Ils doivent s'assurer, au moyen de vérifications concernant la gestion (contrôles documentaires et inspections sur place), que tous les projets sont éligibles au financement de l'UE et que les dépenses déclarées respectent toutes les conditions spécifiées dans la réglementation et/ou dans les règles nationales. Les autorités de certification doivent s'assurer que des contrôles appropriés ont été effectués et réaliser des vérifications supplémentaires avant de déclarer les dépenses pour obtenir un remboursement de la part de la Commission.

6.14. En outre, pour chaque PO (ou groupe de PO), les autorités d'audit des États membres réalisent des audits des systèmes et, sur la base d'un échantillon, des audits ex post des opérations ⁽⁹⁾. Elles rendent compte de ces audits à la Commission dans un rapport de contrôle annuel, qui comprend une opinion d'audit annuelle sur le fonctionnement des systèmes et le taux d'erreur qu'elles ont estimé (voir points 6.53 à 6.57) ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ La mesure dans laquelle les coûts sont remboursés est fonction du taux fixé pour le projet concerné dans le PO, mais également d'autres critères (comme des plafonds spécifiques établis conformément à la réglementation et/ou aux règles en matière d'aides d'État).

⁽⁸⁾ Un organisme intermédiaire est un organisme public ou privé qui agit sous la responsabilité d'une autorité de gestion et qui effectue des tâches pour le compte de cette dernière.

⁽⁹⁾ Article 62 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 210 du 31.7.2006, p. 25).

⁽¹⁰⁾ De plus amples informations concernant le rôle et les responsabilités des autorités d'audit ainsi que leur contribution au processus d'assurance de la Commission figurent dans le rapport spécial n° 16/2013 «Bilan concernant le contrôle unique (single audit)», ainsi que l'utilisation, par la Commission, des travaux des autorités d'audit nationales dans le domaine de la cohésion», points 5 à 11.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Au niveau de la Commission

6.15. La Commission (direction générale de la politique régionale et urbaine et direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion) doit obtenir l'assurance que les États membres ont mis en place des systèmes de gestion et de contrôle conformes aux exigences de la réglementation et que ces systèmes fonctionnent efficacement ⁽¹¹⁾.

6.16. Si la Commission constate qu'un État membre n'a pas procédé à la correction des dépenses irrégulières qui avaient été certifiées et déclarées, ou que les systèmes de gestion et de contrôle présentent des insuffisances graves, elle peut interrompre ou suspendre les paiements ⁽¹²⁾. Si l'État membre ne retire pas les dépenses irrégulières (qui peuvent être remplacées jusqu'à la fin de la période de programmation par des dépenses éligibles dans le cadre d'autres projets relevant du même PO) et/ou ne remédie pas aux défaillances des systèmes mises au jour, la Commission peut appliquer des corrections financières ⁽¹³⁾ ⁽¹⁴⁾.

Risques affectant la régularité

6.17. Lors de la mise en œuvre des PO, les autorités des États membres sont confrontées à des priorités concurrentes. Les dépenses doivent faire l'objet de contrôles appropriés visant à garantir la régularité et la bonne gestion financière. Parallèlement, il convient d'absorber les fonds de l'UE. Dans la pratique, cela peut faire obstacle à l'exécution uniforme de contrôles efficaces, de sorte que des infractions aux règles ne seraient ni détectées ni corrigées et que, finalement, des coûts inéligibles seraient remboursés aux dépens du budget de l'UE. Cette situation peut également déboucher sur le financement de projets trop coûteux, mis en œuvre de manière inefficace ou peu susceptibles de produire les résultats escomptés ⁽¹⁵⁾ (voir aussi point 6.80). Cette tension s'accroît à l'approche de la fin de la période d'éligibilité, étant donné que les États membres risquent de perdre la partie non dépensée des fonds qui leur ont été alloués initialement.

6.17. Des contrôles appropriés doivent permettre de garantir la régularité de toutes les dépenses déclarées tout au long de la période de mise en œuvre et jusqu'à sa clôture. Étant donné que la fin de la période d'éligibilité est le 31 décembre 2015, la Commission s'attend à ce que le risque évoqué par la Cour soit plus important pour les dépenses déclarées en 2015 et les années suivantes.

Les documents de clôture des États membres sont attendus au plus tard le 31 mars 2017 et fourniront une assurance supplémentaire. De manière proactive, la Commission a adopté, le 20 mars 2013, des lignes directrices relatives à la clôture [décision C(2013) 1573], qui ont été complétées et mises à jour le 30 avril 2015. Les services de la Commission ont organisé plusieurs des séminaires sur le sujet pour les États membres; ils ont actualisé leurs évaluations des risques et, par conséquent, la stratégie d'audit pour la période 2007-2013 pour faire face à tout risque potentiel dans la perspective de la dernière partie de la période de mise en œuvre.

La Commission a mis en place, en novembre 2014, une task force pour l'amélioration de la mise en œuvre en vue d'améliorer la mise en œuvre du FEDER et du FC dans huit États membres, tout en garantissant le plein respect de la légalité et de la régularité des dépenses (voir également la réponse de la Commission au point 2.18).

⁽¹¹⁾ Article 72 du règlement (CE) n° 1083/2006.

⁽¹²⁾ Article 39, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil (JO L 161 du 26.6.1999, p. 1) et articles 91 et 92 du règlement (CE) n° 1083/2006.

⁽¹³⁾ Article 99 du règlement (CE) n° 1083/2006.

⁽¹⁴⁾ Des informations supplémentaires sur la manière dont la Commission a imposé des interruptions/suspensions et appliqué des corrections financières sont fournies au chapitre 1, «Déclaration d'assurance et informations à l'appui de celle-ci», points 1.30 à 1.44.

⁽¹⁵⁾ De plus amples informations sur les questions relatives à la performance sont présentées au chapitre 3, «Le budget de l'UE: obtenir des résultats», points 3.76 à 3.86.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.18. Pendant plusieurs années, nous avons détecté une fréquence élevée d'irrégularités dans le domaine de la cohésion. Depuis 2009, quand la plus grande partie des dépenses concernait la période de programmation 2007-2013, le niveau d'erreur estimatif est compris entre 4,5 % et 7,7 %⁽¹⁶⁾. Ce taux est très inférieur à celui des années précédentes, quand les dépenses étaient liées à la période de programmation 2000-2006.

6.19. Pour les dépenses relevant du FEDER et du FC, les principaux risques concernent le non-respect des règles de l'UE et/ou des règles nationales applicables aux marchés publics lors de l'attribution de ces derniers, ainsi que le financement de projets qui ne sont pas éligibles ou qui ne respectent pas les règles de l'UE en matière d'aides d'État⁽¹⁷⁾. Le risque existe également que les bénéficiaires déclarent des coûts inéligibles au regard de la réglementation et/ou des règles d'éligibilité nationales.

6.20. En ce qui concerne les dépenses du FSE, le principal risque est lié à la nature immatérielle des investissements en capital humain ainsi qu'à la multiplicité des partenaires intervenant, souvent modestement, dans la mise en œuvre des projets. Ces facteurs peuvent conduire au non-respect des règles de l'UE et/ou de l'État membre en matière d'éligibilité, ce qui se traduit par l'acceptation de coûts inéligibles par les systèmes en place.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.18. La Commission considère que cette baisse du taux d'erreur par rapport à la période de programmation précédente est révélatrice de l'amélioration des systèmes de gestion et de contrôle pour la période de programmation 2007-2013.

6.19. La Commission partage cette évaluation, comme l'expliquent en détail les documents de travail des services de la Commission intitulé [«Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009» (Analyse des erreurs affectant la politique de cohésion pendant les années 2006-2009), SEC(2011) 1179 du 5 octobre 2011]. La Commission a continué à prendre des mesures spécifiques pour atténuer ces risques: par exemple, des orientations et des formations supplémentaires ont été fournies aux autorités de gestion sur les risques recensés; mise en œuvre en temps voulu des corrections financières, des procédures d'interruption et de suspension; audits ciblés sur les domaines présentant les plus grands risques. Ces actions préventives et correctrices ont été menées avec de nouvelles initiatives, dans le cadre d'un plan d'action global mis en place en 2013 entre la DG Politique régionale et urbaine et la DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME en vue d'améliorer la mise en œuvre des règles de passation de marchés publics (voir la réponse de la Commission aux points 6.30 à 6.33).

Un autre plan d'action est en cours avec la DG Concurrence en vue d'apporter un soutien aux autorités chargées des programmes aux fins de la mise en œuvre des règles en matière d'aides d'État, revues et simplifiées en 2014.

6.20. Pour atténuer les risques recensés, la Commission a pris des mesures spécifiques, qui comprennent notamment des mesures préventives et rectificatives telles que des orientations, des formations, des simplifications et une politique rigoureuse en matière d'interruption et de suspension de paiements, et a mis en œuvre en temps utile des corrections financières. Elle s'efforce également de limiter ce risque en encourageant activement l'utilisation des options de présentation simplifiée des coûts par les États membres et en insistant sur l'importance des contrôles de premier niveau par ces États. En outre, la Commission met à jour chaque année son plan d'audit afin de régler le problème posé par les principaux risques recensés.

⁽¹⁶⁾ Voir notre rapport intitulé «Agriculture et cohésion: vue d'ensemble des dépenses de l'UE au cours de la période 2007-2013», point 23 et graphique 6. Chiffres reposant sur des données historiques non ajustées.

⁽¹⁷⁾ L'application rétrospective du règlement général d'exemption par catégorie de 2014 fixant des règles en partie moins restrictives a permis de réduire un risque dans ce domaine. En conséquence, la Commission n'engage plus certaines procédures d'infraction qu'elle aurait ouvertes en application des règles précédemment en vigueur. Nous avons suivi la même approche dans notre audit. Des informations supplémentaires sur le rôle et les responsabilités de la Commission en ce qui concerne les aides d'État figurent dans le rapport spécial n° 15/2011 intitulé «Les procédures de la Commission permettent-elles de garantir une gestion efficace du contrôle des aides d'État?»

OBSERVATIONS DE LA COUR

Étendue et approche de l'audit

6.21. La **partie 2** de l'**annexe 1.1** du chapitre 1 décrit notre approche globale et notre méthodologie. En ce qui concerne l'audit relatif à la «Cohésion économique, sociale et territoriale», les points ci-après méritent une mention particulière dans le cadre de la première partie, consacrée à l'évaluation de la régularité:

- a) l'audit a comporté l'examen d'un échantillon de 161 opérations pour le domaine de la politique régionale et urbaine⁽¹⁸⁾ et d'un autre échantillon de 170 opérations pour le domaine politique «Emploi et affaires sociales»⁽¹⁹⁾, comme cela est indiqué au point 7 de l'**annexe 1.1**. Chaque échantillon est conçu pour être représentatif de tout l'éventail des opérations au sein de l'un et l'autre domaines politiques. En 2014, les deux échantillons pris dans leur ensemble étaient composés d'opérations provenant de 21 États membres⁽²⁰⁾;
- b) l'audit a comporté l'examen d'instruments financiers relevant de la gestion partagée, principalement sous l'angle du rythme de décaissement des fonds (c'est-à-dire la proportion de ceux-ci utilisée au niveau des bénéficiaires finals). Pour ce faire, les rapports d'avancement de la Commission pour 2013 ainsi que sept instruments financiers relevant du FEDER et du FSE ont été examinés;
- c) l'évaluation des systèmes a porté sur:
 - i) les activités de surveillance exercées par la Commission sur les autorités d'audit nationales et régionales dans 18 États membres⁽²¹⁾;
 - ii) les rapports annuels d'activité (RAA) de la DG Politique régionale et urbaine ainsi que de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion.

⁽¹⁸⁾ Parmi ces opérations, 101 concernent des projets du FEDER, 55 des projets du FC et 5 des instruments financiers, et toutes relèvent de la période de programmation 2007-2013 (voir **annexe 6.1**). L'échantillon a été sélectionné dans l'ensemble des paiements, à l'exception des avances, qui se sont élevées à 2,563 milliards d'euros en 2014. Les instruments financiers examinés ont été sélectionnés parmi les fonds pour lesquels des décaissements en faveur de bénéficiaires finals (tels que prêts, garanties ou prises de participation) ont été effectués en 2014.

⁽¹⁹⁾ Parmi ces opérations, 168 concernent des projets du FSE et 2 des instruments financiers, et toutes relèvent de la période de programmation 2007-2013 (voir **annexe 6.1**). L'échantillon a été sélectionné dans l'ensemble des paiements, à l'exception des avances, qui se sont élevées à 1,215 milliard d'euros en 2014.

⁽²⁰⁾ Pour le domaine de la politique régionale et urbaine: Belgique, République tchèque, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Italie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie, Suède et Royaume-Uni (voir **annexe 1.5**).

Pour le domaine politique «Emploi et affaires sociales»: Bulgarie, République tchèque, Allemagne, Grèce, France, Italie, Hongrie, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Finlande et Suède (voir **annexe 1.5**).

⁽²¹⁾ Belgique, Bulgarie, République tchèque, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Italie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Suède et Royaume-Uni.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.22. L'audit a également permis d'évaluer, dans le cadre d'un exercice pilote, si et dans quelle mesure les projets relevant du FEDER, du FC et du FSE, terminés et contrôlés, ont atteint les objectifs fixés dans les conventions de subvention sur le plan des réalisations et des résultats. Nous avons également vérifié si ces objectifs étaient conformes à ceux des PO. Cet exercice a été réalisé pour 186 des 331 projets examinés qui étaient terminés au moment de l'audit. Les résultats sont présentés dans la deuxième partie, consacrée aux questions liées à la performance.

PREMIÈRE PARTIE: NOTRE ÉVALUATION DE LA RÉGULARITÉ

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

6.23. L'*annexe 6.1* présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations pour la rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale» dans son ensemble ainsi que pour chacun des deux domaines politiques concernés («Politique régionale et urbaine» et «Emploi et affaires sociales»).

6.24. Sur les 331 opérations que nous avons examinées, 135 (41 %) étaient affectées par des erreurs. Sur la base des 53 erreurs que nous avons quantifiées, le niveau d'erreur estimatif pour la rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale» dans son ensemble est de 5,7 % ⁽²²⁾. Les résultats en ce qui concerne les deux domaines couverts par le présent chapitre étaient les suivants:

6.24. La Commission constate que le niveau d'erreur mentionné par la Cour est une estimation annuelle qui prend en considération les corrections pour les dépenses ou les remboursements de projets entachés d'erreurs ayant été détectées et enregistrées avant l'audit de la Cour. La Commission souligne qu'elle est liée par le règlement financier, qui dispose, à son article 32, paragraphe 2, point e), que son système de contrôle interne devrait notamment assurer «la gestion appropriée des risques concernant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, en tenant compte du caractère pluriannuel des programmes et de la nature des paiements». La Commission continuera d'exercer sa fonction de surveillance, surtout en appliquant des corrections financières et en effectuant des recouvrements au niveau correspondant à celui des irrégularités et déficiences détectées.

La Commission fait aussi remarquer que, compte tenu du caractère pluriannuel des systèmes de gestion et de contrôle au titre de la politique de cohésion, les erreurs commises en 2014 peuvent également être corrigées au cours des années suivantes, comme le montre la section 4.2.2 des RAA 2014 de la DG Politique régionale et urbaine et la DG Emploi, affaires sociales et inclusion.

Pour la période 2014-2020, la capacité correctrice de la Commission est encore renforcée compte tenu de la possibilité de corrections financières nettes par la Commission et donc d'une réduction de la possibilité pour les États membres de réutiliser les fonds, en cas de déficiences graves détectées par la Commission. Il s'agit d'une mesure importante qui incitera les États membres à détecter, à notifier et à corriger les irrégularités graves avant de certifier les comptes annuels vis-à-vis de la Commission.

⁽²²⁾ Nous calculons le taux d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que le taux d'erreur affectant la population se situe entre 3,1 et 8,2 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du taux d'erreur).

OBSERVATIONS DE LA COUR

- pour le domaine de la politique régionale et urbaine, sur les 161 opérations que nous avons examinées, 75 (47 %) étaient affectées par des erreurs. Sur la base des 25 erreurs que nous avons quantifiées, le niveau d'erreur estimatif est de 6,1 % ⁽²³⁾;

- pour le domaine politique «Emploi et affaires sociales», sur les 170 opérations que nous avons examinées, 60 (35 %) étaient affectées par des erreurs. Sur la base des 28 erreurs que nous avons quantifiées, le niveau d'erreur estimatif est de 3,7 % ⁽²⁴⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission fait observer que le taux d'erreur le plus probable calculé pour 2014 est inférieur à celui de 2013 et correspond aux taux d'erreur présentés par la Cour pour les quatre dernières années et au taux d'erreur figurant dans le RAA 2014 de la DG de la politique régionale et urbaine, compte tenu des différences exposées au point 6.70.

Cela confirme que le taux d'erreur pour la période de programmation 2007-2013 reste stable et nettement inférieur aux taux pour la période 2000-2006, comme indiqué au point 6.18. Cette évolution résulte du renforcement des dispositions de contrôle au cours de la période de programmation 2007-2013 et de la politique stricte de la Commission consistant à interrompre ou à suspendre les paiements dès que des déficiences sont détectées, comme l'indique le RAA 2014 de la DG Politique régionale et urbaine (voir les pages 53 et 54). La Commission continuera à centrer son action sur les programmes ou les États membres présentant le plus de risques, de mettre en œuvre des mesures correctrices en cas de nécessité dans le cadre d'une politique stricte d'interruption et de suspension de paiements jusqu'à la clôture et d'appliquer à la clôture les procédures strictes pour exclure tout risque significatif de dépenses irrégulières.

En outre, la Commission note que la fréquence des erreurs a diminué par rapport à 2013.

La Commission fait observer que le taux d'erreur le plus probable calculé pour 2014 correspond aux taux d'erreur présentés par la Cour pour les quatre dernières années et au taux d'erreur figurant dans le RAA 2014 de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion, compte tenu des différences exposées au point 6.70.

Cela confirme que le taux d'erreur pour la période de programmation 2007-2013 reste stable et nettement inférieur aux taux pour la période 2000-2006, comme indiqué au point 6.18. Cette amélioration résulte du renforcement des dispositions de contrôle au cours de la période de programmation 2007-2013 et de la politique stricte de la Commission consistant à interrompre ou à suspendre les paiements dès que des déficiences sont détectées, comme l'indique le RAA 2014 de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion (voir les pages 59 à 62). La Commission continuera à centrer son action sur les programmes ou les États membres présentant le plus de risques, de mettre en œuvre des mesures correctrices en cas de nécessité dans le cadre d'une politique stricte d'interruption et de suspension de paiements et des corrections financières jusqu'à la clôture ainsi que d'appliquer à la clôture les procédures strictes pour exclure tout risque significatif de dépenses irrégulières.

⁽²³⁾ Les limites inférieure et supérieure du taux d'erreur pour le domaine de la politique régionale et urbaine sont respectivement 3,0 % et 9,2 %.

⁽²⁴⁾ Les limites inférieure et supérieure du taux d'erreur pour le domaine politique «Emploi et affaires sociales» sont respectivement 1,9 % et 5,6 %.

OBSERVATIONS DE LA COUR

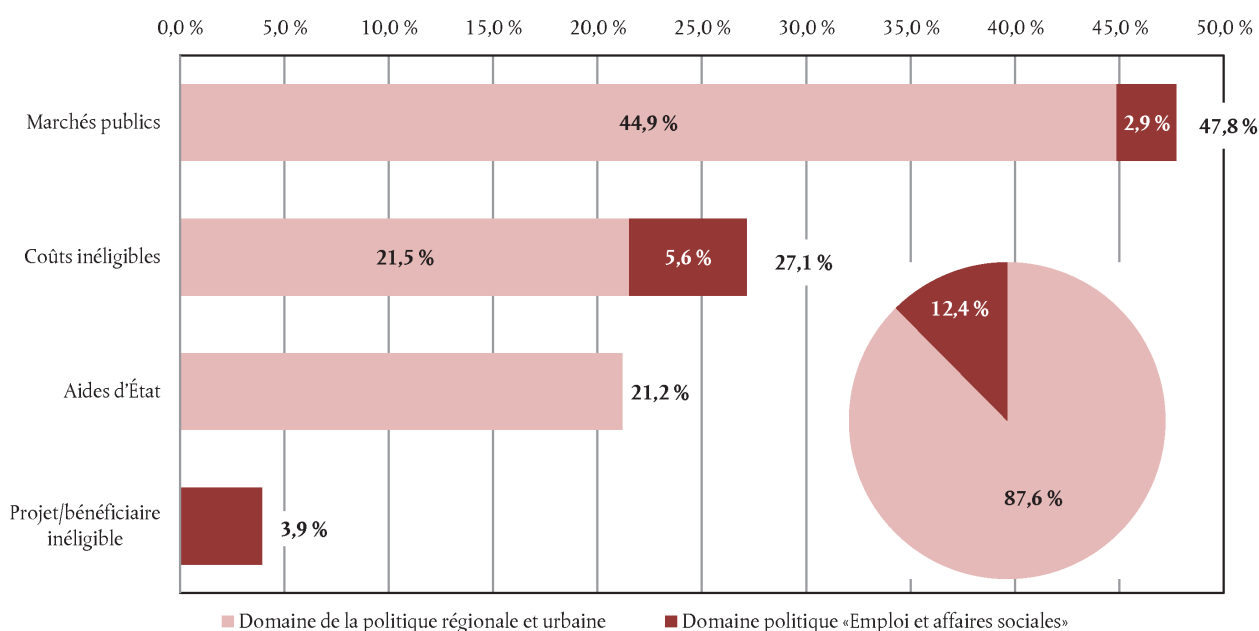
6.25. Le chapitre 1 comporte une appréciation de l'exactitude et de la fiabilité des chiffres sur les corrections financières présentés dans la note n° 6 annexée aux comptes consolidés de l'UE (voir points 1.43 et 1.44). Le chapitre 1 du rapport annuel relatif à l'exercice 2012 précise aussi comment les corrections financières sont prises en considération pour le calcul du niveau d'erreur estimatif ⁽²⁵⁾.

6.26. Le **graphique 6.2** montre dans quelle mesure les différents types d'erreurs entrent en ligne de compte dans notre estimation du niveau d'erreur pour 2014 en ce qui concerne la politique régionale et urbaine, l'emploi et les affaires sociales, ainsi que la rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale» dans son ensemble.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.25. La Commission renvoie à sa réponse aux points 1.43 à 1.44.

Graphique 6.2 — Contribution au niveau d'erreur estimatif, par type d'erreur, pour la rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale» dans son ensemble



Source: Cour des comptes européenne.

⁽²⁵⁾ Rapport annuel 2012, points 1.19 à 1.37.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.27. Les principales sources d'erreur pour la rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale» dans son ensemble sont encore et toujours les infractions aux règles en matière de marchés publics, suivies par l'inclusion de dépenses inéligibles dans les déclarations de coûts des bénéficiaires, les infractions aux règles en matière d'aides d'État et, enfin, la sélection de projets totalement inéligibles.

6.28. En ce qui concerne le domaine politique «Emploi et affaires sociales», la proportion d'opérations réalisées dans le cadre de procédures de marchés publics est bien plus faible que pour la politique régionale et urbaine. Les coûts inéligibles sont la principale source d'erreur pour ce domaine politique.

6.29. Au cours des trois dernières années, nous n'avons détecté aucune erreur quantifiable affectant le recours aux options de présentation simplifiée des coûts⁽²⁶⁾. Pour l'exercice 2014, notre échantillon comportait 42 opérations, concernant 16 des 24 paiements en faveur de PO relevant du FSE, pour lesquelles les options de présentation simplifiée des coûts avaient entre autres été retenues lors de l'établissement des déclarations de dépenses. Nous n'avons détecté que deux erreurs non quantifiables liées au recours à ces options en particulier. Cela montre que les projets pour lesquels ces options sont utilisées sont moins exposés aux erreurs que ceux pour lesquels les coûts réels sont appliqués. Cet aspect est particulièrement important pour la période de programmation 2014-2020⁽²⁷⁾.

⁽²⁶⁾ Rapport annuel 2013, point 6.16.

⁽²⁷⁾ Le règlement (UE) n° 1304/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds social européen (JO L 347 du 20.12.2013, p. 470) comporte l'obligation d'utiliser les options de présentation simplifiée des coûts pour les petits projets d'un montant inférieur à 50 000 euros, et les États membres peuvent toujours décider d'y recourir plus amplement pour les programmes de la période 2014-2020 en phase initiale de mise en œuvre.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Infractions aux règles des marchés publics

6.30. Les règles des marchés publics constituent un instrument essentiel pour faire en sorte que les fonds publics soient dépensés de manière économique et efficace et pour établir un marché intérieur dans l'UE. Comme les années précédentes, les procédures de marchés publics ont été particulièrement exposées aux erreurs ⁽²⁸⁾. Il s'agit de la principale source d'erreur pour le domaine de la politique régionale et urbaine ainsi que pour la rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale» dans son ensemble.

6.30. Réponse commune de la Commission aux points 6.30 à 6.32.

Les règles relatives aux marchés publics sont applicables pour l'ensemble des dépenses publiques dans les États membres et ne sont pas spécifiques à la politique de cohésion. Le non-respect des règles de l'UE ou des règles nationales applicables en matière de marchés publics sont une source majeure d'erreurs dans le cadre de ce domaine politique, en particulier de la politique régionale et urbaine, principalement en raison des types de projets cofinancés. C'est pourquoi la Commission a pris plusieurs mesures préventives et correctives depuis la dernière période de programmation afin de remédier aux lacunes recensées dans ce domaine.

Le plan d'action de la Commission sur les marchés publics mis en place en 2013 entre la DG Politique régionale et urbaine, la DG Emploi, affaires sociales et inclusion et la DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME vise à améliorer la mise en œuvre des règles relatives aux marchés publics dans les États membres par des mesures de prévention supplémentaires. De nouvelles actions sont en cours et comprennent notamment: des orientations et une formation, le recensement et le partage des bonnes pratiques entre les États membres, la mise en place d'un manuel complet à l'intention des professionnels, la mise en place d'une nouvelle plate-forme d'échange peer2peer, ainsi que des plans d'action par pays.

Le cadre juridique des Fonds structurels et d'investissement européens 2014-2020 a également introduit des conditions *ex ante* pour l'utilisation efficace et effective des fonds de l'Union, qui couvrent entre autres les systèmes de passation de marchés publics des États membres. Dans ce cadre, 12 plans d'action nationaux ont été adoptés et devront être évalués d'ici à 2016. Des suspensions des paiements intermédiaires peuvent être décidées en cas de manquement à une condition *ex ante* applicable avant la fin de l'année 2016 [article 19 du règlement (UE) n° 1303/2013].

Les directives de 2014 sur les marchés publics introduisent des simplifications et doivent être transposées dans le droit national au plus tard en avril 2016, et commenceront ensuite à produire leurs effets sur le terrain.

La Commission note que, dans son rapport spécial sur les erreurs entachant la passation des marchés publics dans le domaine de la cohésion, la Cour invite les États membres à améliorer leurs capacités administratives dans ce domaine. La Commission s'attend à ce que les États membres se saisissent maintenant de toutes les possibilités pour améliorer la capacité de leurs programmes et pouvoirs adjudicateurs à se conformer à la réglementation en matière de marchés publics.

⁽²⁸⁾ Rapport annuel 2010, points 4.26 et 4.27; rapport annuel 2011, points 5.31 à 5.33; rapport annuel 2012, points 5.30 à 5.34, et rapport annuel 2013, points 5.23 à 5.26.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.31. Le chapitre 1 comporte une partie qui explique la mise à jour de notre approche concernant la quantification des infractions graves aux règles des marchés publics. Cela nous a permis de clarifier notre façon d'évaluer l'impact de ces infractions (voir point 1.13). Nous avons également publié un rapport spécial consacré aux actions engagées par les États membres et la Commission pour remédier au problème posé par les erreurs affectant les marchés publics dans le domaine de la cohésion ⁽²⁹⁾.

6.32. En 2014, nous avons examiné 175 procédures de marchés publics de travaux et de services, sous-jacentes aux dépenses relatives aux opérations testées pour la rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale». La valeur de ces marchés publics est estimée à quelque 3,3 milliards d'euros ⁽³⁰⁾. La grande majorité de ces marchés concernent des projets cofinancés par des PO relevant du FEDER et du FC ⁽³¹⁾.

6.33. Nous avons relevé des cas de non-respect des règles de l'UE et/ou des règles nationales applicables en matière de marchés publics dans 39 des 175 procédures examinées. Parmi ces cas, 13 constituaient des manquements graves à ces règles et ont donc été considérés comme des erreurs quantifiables (voir encadré 6.1). Ces erreurs représentent 25 % de l'ensemble des erreurs quantifiables et quelque 2,7 points de pourcentage du niveau d'erreur estimatif.

Encadré 6.1 — Exemples de manquements graves aux règles des marchés publics

- a) *Attribution injustifiée par entente directe*: à Malte, dans le cas d'un projet du FC concernant la reconstruction et la modernisation d'une section d'autoroute du réseau routier RTE-T (d'une longueur de sept kilomètres), le pouvoir adjudicateur a négocié directement avec une entreprise un marché dépassant les seuils fixés par l'UE, sans mise en concurrence préalable. Les dépenses déclarées pour ce marché sont donc inéligibles.

Des cas similaires ont été constatés également pour des projets relevant du FEDER en Suède et au Royaume-Uni et pour des projets du FSE en Allemagne et en Italie.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.31. La Commission assurera le suivi de toutes les erreurs communiquées par la Cour conformément à la décision de la Commission C(2013) 9527 final relative à «l'établissement et à l'approbation des orientations pour la détermination des corrections financières à appliquer par la Commission aux dépenses financées par l'Union dans le cadre de la gestion partagée en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics».

6.33. La Commission assurera le suivi des cas relevés par la Cour et proposera les mesures qu'elle juge nécessaires.

⁽²⁹⁾ Voir le rapport spécial n° 10/2015 intitulé «Les problèmes liés aux marchés publics dans le cadre des dépenses de cohésion de l'UE nécessitent des efforts supplémentaires».

⁽³⁰⁾ Ce montant représente les dépenses totales pour les marchés attribués, dont une partie a été certifiée dans le cadre des déclarations de dépenses examinées.

⁽³¹⁾ Pour près de 53 % des 175 procédures de marchés publics que nous avons examinées, la valeur du marché était supérieure au seuil à partir duquel s'appliquent les règles des marchés publics de l'UE, telles qu'elles ont été transposées dans les différentes législations nationales (71 des procédures de marchés publics examinées dont la valeur du marché dépassait le seuil concernaient le FEDER/FC et 23 le FSE).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) *Attribution injustifiée de travaux/services supplémentaires par entente directe (absence de circonstances imprévisibles)*: en Allemagne, dans le cas d'un projet du FEDER concernant la rénovation et la réhabilitation d'un bâtiment universitaire, les dépenses liées à un avenant au contrat ont fait l'objet d'une demande de cofinancement. En l'occurrence, l'architecte a augmenté les honoraires en alléguant le caractère très complexe de la construction et le risque de retards et de dépassements de coûts. Cependant, les motifs avancés pour expliquer la hausse de la rémunération ne sont pas fondés sur des circonstances imprévisibles. En conséquence, l'augmentation des honoraires dans l'avenant au contrat est considérée comme inadmissible.

Des cas similaires ont été constatés pour des projets relevant du FEDER en Belgique et en Italie.

- c) *Exclusion illégale de soumissionnaires*: en Hongrie, dans le cas d'un projet du FC portant sur la reconstruction d'une ligne de chemin de fer, le pouvoir adjudicateur n'a pas évalué de manière cohérente la conformité avec les critères de sélection. En conséquence, tous les soumissionnaires, hormis un, ont été exclus. Si les motifs d'exclusion avaient été pris en compte de manière cohérente, l'issue de l'appel d'offres aurait été différente. Ce cas constitue une infraction aux principes de transparence, d'égalité de traitement et de non-discrimination. Les dépenses déclarées pour ce marché sont donc inadmissibles.

Des cas similaires de critères d'attribution illégaux ont été relevés en Hongrie pour un autre projet relevant du FC ainsi qu'en Suède pour un projet du FEDER.

- d) *Conflit d'intérêts et critères de sélection discriminatoires*: en Finlande, dans le cas d'un projet du FSE concernant des actions destinées à promouvoir le développement des activités commerciales, de multiples irrégularités ont été relevées dans la procédure de marché public. Un conflit d'intérêts a été constaté du fait que le directeur général de la seule société soumissionnaire était employé par le pouvoir adjudicateur au moment de la mise en œuvre de la procédure d'appel d'offres. En outre, le cahier des charges comportait des critères de sélection discriminatoires ne permettant pas l'égalité d'accès des soumissionnaires à la procédure. Il en résulte que l'ensemble des dépenses liées au marché public sont irrégulières et inadmissibles au cofinancement.

6.34. D'autres erreurs ont été commises dans les procédures d'appel d'offres et de passation de marchés; elles ont affecté 26 marchés publics supplémentaires parmi les 175 examinés. Ces erreurs comprennent des cas de non-respect des exigences en matière d'information et de publicité, une application incorrecte des critères de sélection et des faiblesses au niveau du cahier des charges. Elles n'entrent pas en ligne de compte dans notre estimation du taux d'erreur ⁽³²⁾.

6.34. La Commission assurera le suivi des cas relevés par la Cour et proposera les mesures qu'elle juge nécessaires.

⁽³²⁾ Des informations supplémentaires sur notre approche de la quantification des erreurs affectant les marchés publics sont fournies à l'annexe 1.1, points 13 et 14.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.35. Pour huit opérations contrôlées dans six États membres⁽³³⁾, les autorités nationales ont décelé des cas graves de non-respect des règles des marchés publics et ont imposé des corrections financières spécifiques au niveau des projets⁽³⁴⁾. Ces mesures correctrices ont été prises en compte dans notre calcul du niveau d'erreur estimatif étant donné qu'elles ont été arrêtées avant la notification de notre audit.

Dépenses inéligibles

6.36. Lorsqu'elles déclarent des coûts à la Commission, les autorités nationales certifient que ceux-ci ont été supportés conformément à un certain nombre de dispositions spécifiques prévues dans la réglementation de l'UE, la législation ou les règles d'éligibilité nationales, les règles spécifiques aux PO, les appels à manifestation d'intérêt, les décisions de cofinancement des projets ou dans les conventions de subvention (voir point 6.13).

6.37. Les dépenses inéligibles constituent la principale source d'erreur pour le domaine politique «Emploi et affaires sociales» et la deuxième en importance pour le domaine de la politique régionale et urbaine. Nous avons constaté que des coûts inéligibles avaient été déclarés dans 10 % des opérations examinées (voir encadré 6.2). Ces cas représentent 60 % de l'ensemble des erreurs quantifiables et quelque 1,5 point de pourcentage du niveau d'erreur estimatif.

Encadré 6.2 — Exemples de déclarations de coûts inéligibles

- a) *Dépenses déclarées en dehors de la période d'éligibilité:* en République tchèque, dans le cas d'un projet du FEDER concernant l'extension et la reconstruction d'une voie de tramway, certaines factures faisant l'objet d'une demande de cofinancement ont été établies et payées avant le début de la période d'éligibilité du projet. Ces dépenses ne sont pas éligibles au cofinancement de l'UE.

Un cas similaire a été constaté pour un autre projet relevant du FEDER en Allemagne.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.35. La Commission note que des mesures correctives adéquates sont effectivement prises par certaines autorités de programmes dans les États membres mentionnés, mais pas dans tous les cas relevés par la Cour. L'objectif du plan d'action de la Commission visé dans la réponse aux points 6.30 à 6.32 est d'augmenter le nombre de ces actions correctives proactives au niveau des États membres.

6.37. La Commission assurera le suivi des cas relevés par la Cour et proposera les mesures qu'elle juge nécessaires.

Elle note que les règles nationales ou régionales appliquées dans certains cas aux dépenses de la politique de cohésion sont plus exigeantes que celles prévues dans la législation nationale pour des dépenses similaires financées au niveau national. Ces exigences supplémentaires peuvent être considérées comme un exemple de charge administrative et de complexité inutiles pour les dépenses de la politique de cohésion imposées par les États membres à eux-mêmes, comme cela est décrit dans les rapports sur la surréglementation et la simplification émis par la DG Emploi, affaires sociales et inclusion en 2013.

⁽³³⁾ République tchèque, Hongrie, Pologne, Portugal, Roumanie et Slovaquie.

⁽³⁴⁾ Conformément aux dispositions de la décision C(2013) 9527 final de la Commission du 19 décembre 2013.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) *Surdéclaration de salaires*: au Portugal, dans le cas d'un projet du FSE lié à un programme de formation de trois ans destiné à des jeunes gens et débouchant sur un diplôme de l'enseignement secondaire et une qualification professionnelle, le bénéficiaire appliquait, pour le calcul des salaires éligibles des enseignants, une méthode différente de celle prévue dans la convention de subvention. En outre, le nombre d'heures effectivement prestées par les enseignants ne correspondait pas à celui déclaré. Ces pratiques ont entraîné une surdéclaration des frais de personnel éligibles au cofinancement. La différence entre les dépenses déclarées et les dépenses résultant de la formule approuvée est inéligible au cofinancement de l'UE.

Des cas similaires ont été constatés pour un autre projet relevant du FEDER en Pologne ainsi que pour des projets du FSE en Allemagne et en Finlande.

- c) *Coûts non liés au projet*: dans le cadre d'un projet relevant du FSE aux Pays-Bas, le bénéficiaire a organisé des formations et des cours d'employabilité dans le secteur de l'aviation et a engagé un consultant chargé de l'aider à administrer les projets du FSE. Contrairement aux règles d'éligibilité, une partie des coûts des services de conseil engagés pour un autre projet a été imputée au projet examiné.

Des cas similaires ont été constatés pour des projets du FEDER en Pologne et au Portugal.

- d) *Non-conformité avec les règles d'éligibilité nationales*: un centre de formation en Pologne a organisé des cours et fourni des services de conseil visant à améliorer la compétitivité et les capacités d'adaptation de 50 micro, petites et moyennes entreprises en ce qui concerne la mise en place de solutions respectueuses de l'environnement. Quatre instructeurs, dont aucun ne disposait d'un diplôme ou d'une expérience professionnelle dans ce domaine, ont été engagés pour dispenser ces services. Ainsi les coûts en rapport avec ces quatre instructeurs sont inéligibles. Le bénéficiaire a réalisé 84 projets financés par les fonds de l'UE entre 2008 et 2015 pour un montant total de 17 millions d'euros.
- e) *Recettes non déduites*: un projet relevant du FSE en Autriche consistait à intégrer sur le marché du travail des chômeurs éprouvant des difficultés à trouver un emploi en leur procurant des postes temporaires dans des associations sans but lucratif. Le revenu généré par le projet, comme les recettes des ventes en magasin, n'a pas été déduit des éléments financés par le FSE. Il s'agit d'une infraction aux règles d'éligibilité nationales et les recettes auraient dû être déduites des coûts déclarés.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Infractions aux règles en matière d'aides d'État

6.38. Les aides d'État sont en principe incompatibles avec le marché intérieur dans la mesure où elles peuvent affecter les échanges entre États membres⁽³⁵⁾. La Commission applique directement les règles en matière d'aides d'État. Les États membres sont tenus de notifier à la Commission tous les cas où une aide d'État est accordée (soit dans le cadre d'un régime d'aides, soit projet par projet), sauf si le projet se situe en deçà du plafond de minimis ou s'il est couvert par le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)⁽³⁶⁾. Pour tous les cas notifiés, la direction générale de la concurrence se prononce sur la compatibilité — ou l'incompatibilité — de l'aide avec le marché intérieur. Elle doit notamment déterminer si le projet en question aurait été entrepris sans l'aide octroyée.

6.39. Cette année, nous avons mis au jour, dans huit États membres, 14 projets relevant du FEDER/FC qui enfreignaient les règles de l'UE en matière d'aides d'État⁽³⁷⁾. Le cas échéant, nous avons demandé et obtenu que la direction générale de la concurrence réalise une évaluation préliminaire. Cette évaluation ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ont été prises en compte lors du classement des erreurs.

6.40. Dans trois de ces cas, nous estimons que, selon les règles en matière d'aides d'État, le projet n'aurait dû obtenir aucun financement public du budget de l'UE et/ou des États membres, ou aurait dû bénéficier d'un financement moindre. Les principales raisons du non-respect des règles en cause sont l'absence d'effet incitatif économique et le fait que les projets affectés par lesdites règles ne sont pas systématiquement notifiés à la Commission européenne. Ces erreurs quantifiées représentent environ 1,5 point de pourcentage du niveau d'erreur estimatif pour le domaine de la politique régionale et urbaine (voir encadré 6.3). Dans deux autres cas, nous avons appliqué de manière rétroactive le RGEC 2014 et n'avons donc pas quantifié ces erreurs⁽³⁸⁾. Les neuf autres cas de non-conformité avec les règles en matière d'aides d'État sont sans incidence sur notre niveau d'erreur estimatif.

6.38. Réponse commune de la Commission aux points 6.38 à 6.40.

Dans le cas d'une notification d'aide d'État, la Commission apprécie si l'aide constitue une aide d'État et, dans l'affirmative, si elle est compatible avec le marché intérieur. Une décision relative à l'aide d'État implique une décision de la Commission.

Toutes les décisions en matière d'aides d'État exigent une évaluation sur la question de savoir si «le même projet aurait été entrepris sans l'aide octroyée». De même, les exigences pour ce que l'on appelle l'«effet d'incitation» diffèrent selon les règles applicables en matière d'aides d'État.

Le RGEC 2014 a introduit les changements suivants en ce qui concerne les dispositions relatives à l'effet d'incitation:

- *en ce qui concerne les aides accordées aux PME, outre le fait qu'une demande d'aide doit toujours être soumise avant le début des travaux ou de l'activité (comme c'était déjà le cas au titre du RGEC 2008), cette demande doit être conforme aux exigences minimales relatives au type d'informations à présenter,*
- *en ce qui concerne les aides accordées aux grandes entreprises, l'exigence d'un scénario contrefactuel pour démontrer l'effet d'incitation économique n'est plus requise si la mesure est fondée sur un régime. Elle reste cependant obligatoire pour une aide ad hoc.*

6.39. *La Commission assurera le suivi des cas relevés par la Cour et proposera les mesures qu'elle juge nécessaires.*

⁽³⁵⁾ Article 107, paragraphe 1, du TFUE.

⁽³⁶⁾ Règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission (JO L 214 du 9.8.2008, p. 3).

⁽³⁷⁾ Belgique, République tchèque, Allemagne, Espagne, Malte, Pologne, Roumanie et Royaume-Uni.

⁽³⁸⁾ Voir note de bas de page n° 17.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Encadré 6.3 — Exemple de projet qui enfreint les règles en matière d'aides d'État

Aide non compatible avec le marché intérieur: en Roumanie, un projet du FEDER portait sur l'acquisition d'un camion destiné à transporter du gravier et du sable provenant de carrières. Conformément aux règles en matière d'aides d'État, l'appel à propositions était exclusivement ouvert aux PME ainsi qu'aux coopératives. Nous avons cependant découvert que le bénéficiaire n'était pas une PME et qu'il faisait au contraire partie d'un groupe important. Par conséquent, le bénéficiaire n'est pas éligible à un cofinancement et l'aide accordée n'est donc pas compatible avec le marché intérieur.

Projets inéligibles

6.41. Nous avons constaté que les conditions d'éligibilité définies dans la réglementation de l'UE et/ou dans les règles d'éligibilité nationales n'étaient pas respectées pour cinq projets relevant du FSE, et les erreurs ont été quantifiées. Ces projets représentent 9 % de l'ensemble des erreurs quantifiables et 1,2 point de pourcentage environ du niveau d'erreur estimatif pour le domaine politique «Emploi et affaires sociales» (voir encadré 6.4).

Encadré 6.4 — Exemple de projet inéligible

Cofinancement d'un projet non conforme aux objectifs définis dans le PO: en Grèce, un projet du FSE visant à stimuler l'emploi local par l'intermédiaire de programmes d'intérêt public a été initialement approuvé dans le cadre du PO «Développement des ressources humaines». En 2013, la Commission a modifié le PO Réforme administrative de manière à y inclure d'autres projets, en soulignant qu'il incombait aux autorités nationales de s'assurer que ces projets soient éligibles dans le cadre dudit programme. Une fois le projet mis en œuvre, les autorités nationales l'ont déplacé du PO «Développement des ressources humaines» vers le PO «Réforme administrative» modifié — sous l'objectif concernant l'administration en ligne —, alors qu'il ne remplissait aucun des objectifs fixés dans le PO. Par conséquent, la déclaration de dépenses comportait des coûts opérationnels non éligibles.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.41. La Commission assurera le suivi des cas relevés par la Cour et proposera les mesures qu'elle juge nécessaires.

Encadré 6.4 — Exemple de projet inéligible

La Commission comprend le problème soulevé et note que le programme de travaux publics, qui a été convenu dans le protocole d'accord signé, à l'époque, par la troïka et le gouvernement grec, a été conçu comme une mesure d'urgence temporaire destinée à permettre aux chômeurs de longue durée et aux jeunes sans emploi ni formation à obtenir une expérience professionnelle de base dans des activités qui profitent à la communauté locale. Le soutien du FSE a été déterminant pour la mise en œuvre de ce programme, largement recommandé compte tenu des circonstances exceptionnelles rencontrées par la Grèce à l'époque et aujourd'hui encore. Par conséquent, la Commission a décidé, en décembre 2013, de modifier le programme concerné du FSE en tant que principale source disponible de financement, afin d'adapter le programme de travaux publics qui a été mis en œuvre par les autorités grecques avec la participation des autorités publiques et des organisations non gouvernementales.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Non-remboursement des bénéficiaires en temps utile et paiement indu d'avances à un État membre

6.42. Les bénéficiaires déclarent les dépenses effectuées aux autorités nationales, qui procèdent à leur remboursement dans les meilleurs délais et soumettent à la Commission, pour remboursement, des déclarations de dépenses périodiques consolidées. Cependant, nous avons constaté que, dans certains cas, les États membres ont constitué des réserves de trésorerie non conformes aux règles. Le règlement⁽³⁹⁾ dispose que les paiements en faveur des bénéficiaires doivent être effectués par les autorités nationales «dans les plus brefs délais et dans leur intégralité». Dans trois États membres, nous avons recensé 12 cas où les bénéficiaires n'avaient été remboursés que plusieurs mois après le règlement, par la Commission, de la déclaration de dépenses correspondante, ou n'avaient pas été remboursés au moment de l'audit, sept à neuf mois après le règlement par la Commission [voir encadré 6.5, point a)].

6.43. En outre, le règlement dispose également que les avances doivent être payées si les projets sous-jacents relèvent des aides d'État, ce qui constitue une exception à la règle selon laquelle seules les dépenses encourues et payées font l'objet d'une demande de remboursement⁽⁴⁰⁾. Toutefois, nous avons constaté qu'un État membre (la Grèce) a déclaré des avances pour des projets classés erronément dans la catégorie des aides d'État. Cette erreur n'a pas été détectée et la Commission a accepté et versé le montant demandé sans vérifier si les conditions d'octroi des paiements étaient remplies [voir encadré 6.5, point b)].

Encadré 6.5 — Exemples d'États membres n'ayant pas remboursé les bénéficiaires en temps utile et de paiement indu d'avances à un État membre

- a) *Bénéficiaire remboursé cinq mois après que la Commission a effectué le paiement*: en Italie, dans le cas d'un projet du FSE visant à établir un rapport recensant les besoins en formation dans diverses régions d'Italie, le bénéficiaire a présenté la déclaration de coûts à l'autorité de gestion en mars 2014. Les coûts figurant sur la déclaration ont été certifiés par les autorités nationales et soumis à la Commission. Bien que celle-ci ait remboursé les coûts déclarés dès juin 2014, le bénéficiaire n'a perçu le paiement intermédiaire que cinq mois plus tard, en novembre 2014.

Des cas similaires ont été relevés pour quatre autres projets relevant du FSE en Italie, pour un projet en France, et pour six projets aux Pays-Bas.

6.42. La Commission souligne que, dans le cadre de la période de programmation 2014-2020, le règlement portant dispositions communes (RPDC) a renforcé les règles à la fois pour l'utilisation du préfinancement (article 81 du RPDC) et pour le paiement aux bénéficiaires (article 132, paragraphe 1, du RPDC).

6.43. La Commission note qu'il incombe aux autorités nationales compétentes de vérifier si les conditions pour demander le versement d'avances dans le cadre des aides d'État sont réunies. Elle continuera à collaborer avec les autorités grecques afin de renforcer les contrôles dans ce domaine. La Commission assurera étroitement le suivi afin de veiller à ce que toutes les avances indûment réclamées par l'État membre soient recouvrées comme prévu par le règlement.

Encadré 6.5 — Exemples d'États membres n'ayant pas remboursé les bénéficiaires en temps utile et de paiement indu d'avances à un État membre

⁽³⁹⁾ Article 80 du règlement (CE) n° 1083/2006.

⁽⁴⁰⁾ Article 78, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1083/2006.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) Paiement indu d'avances à un État membre: en Grèce, dans le cas d'un projet du FSE concernant des recherches à caractère non économique menées par une université, l'État membre a demandé une avance alors que ledit projet ne relevait pas des aides d'État. La Commission a accepté et payé le montant indûment déclaré.

Des cas similaires ont été relevés pour d'autres projets relevant du FSE en Grèce.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) Voir la réponse de la Commission au point 6.43.

Fiabilité insuffisante des contrôles au niveau des États membres

6.44. Dans 21 cas d'erreurs quantifiables commises par des bénéficiaires, les autorités nationales disposaient de suffisamment d'informations⁽⁴¹⁾ pour être en mesure de prévenir ou de détecter et de corriger les erreurs avant de déclarer les dépenses à la Commission. Si toutes ces informations avaient été utilisées pour corriger les erreurs, le niveau d'erreur estimatif pour le présent chapitre aurait été inférieur de 1,6 point de pourcentage. En outre, nous avons constaté que dans 13 cas, l'erreur que nous avons relevée a été commise par les autorités nationales. Ces erreurs correspondent à 1,7 point de pourcentage du taux d'erreur estimatif.

6.45. Les contrôles au niveau des États membres n'étaient pas totalement fiables pour les deux domaines politiques. Le niveau d'erreur estimatif aurait pu être réduit de 3,3 points de pourcentage pour le domaine de la politique régionale et urbaine et de 3,2 points de pourcentage pour le domaine politique «Emploi et affaires sociales».

6.44. Réponse commune de la Commission aux points 6.44 et 6.45.

La Commission assure un suivi rigoureux de ces cas et convient que des vérifications appropriées et en temps utile de la gestion doivent être mises en place afin d'empêcher que des irrégularités se produisent ou qu'elles soient incluses dans des demandes de paiement.

La Commission procède depuis 2010 à des audits ciblés sur les vérifications de gestion des programmes présentant des risques élevés lorsqu'elle a constaté que des carences risquent de passer inaperçues ou de ne pas être détectées à temps par l'autorité d'audit chargée du programme. Pour la DG Politique régionale et urbaine et la DG Emploi, affaires sociales et inclusion, les résultats de ces audits effectués jusqu'en 2014 sont présentés dans les RAA 2014 (voir les pages 50 et 56, respectivement).

La Commission renvoie aux procédures renforcées prévues par le cadre réglementaire pour la période de programmation 2014-2020, dans lequel les vérifications de gestion et les contrôles (y compris sur place) devront être réalisés à temps pour la certification, vis-à-vis de la Commission, des comptes des programmes et la présentation des déclarations de gestion par les autorités de gestion sur une base annuelle. Les autorités d'audit devront estimer des niveaux d'erreur résiduels fiables dans les comptes à la suite de l'ensemble des vérifications, des contrôles et des rectifications effectués depuis la fin de l'exercice comptable. La Commission considère que ces procédures de contrôle renforcées devraient réduire durablement le taux d'erreur.

En outre, la Commission a élaboré de nouvelles orientations afin de renforcer encore la fiabilité des vérifications de gestion pour la période de programmation 2014-2020. Ces orientations, qui s'appuient sur les enseignements tirés de la période de programmation précédente, ont été présentées aux États membres et seront publiées en juillet 2015.

⁽⁴¹⁾ Sur la base des pièces justificatives, y compris des contrôles croisés standard des informations contenues dans les bases de données ainsi que des contrôles obligatoires requis.

OBSERVATIONS DE LA COUR

EXAMEN DES INSTRUMENTS FINANCIERS RELEVANT DE LA GESTION PARTAGÉE

6.46. Les instruments financiers relevant de la gestion partagée apportent un soutien aux entreprises ou à la réalisation de projets urbains sous la forme de prises de participation, de prêts ou de garanties⁽⁴²⁾. Ils peuvent être utilisés dans trois domaines principalement: le soutien aux PME⁽⁴³⁾, le développement urbain⁽⁴⁴⁾ et la promotion de l'efficacité énergétique.

6.47. Fin 2013, 941 instruments financiers avaient été mis en place dans le cadre de 176 PO relevant du FEDER et du FSE dans tous les États membres, sauf trois (la Croatie, l'Irlande et le Luxembourg). Dans l'ensemble, ils bénéficient d'une dotation d'environ 14 278 millions d'euros⁽⁴⁵⁾.

6.48. En général, dès que leur structure juridique est définie, les fonds permettant la mise en œuvre des instruments financiers reçoivent une contribution du PO, qui sert ensuite à soutenir des projets. Une telle aide ne peut être fournie qu'à des projets relevant du champ d'application du PO. Ces instruments financiers sont conçus pour être renouvelables ou, dans le cas de certains fonds de garantie, pour produire des effets de levier importants. Tout retour sur investissement ou sur prêt, y compris les bénéfices, doit être réutilisé pour les activités mises en œuvre dans le cadre desdits instruments.

⁽⁴²⁾ Article 44 du règlement (CE) n° 1083/2006.

⁽⁴³⁾ Y compris le programme «Ressources européennes conjointes pour les PME et les microentreprises» (JEREMIE) mis en œuvre en collaboration avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et le Fonds européen d'investissement (FEI) pour apporter des moyens de financement supplémentaires aux PME.

⁽⁴⁴⁾ Y compris le programme «Alliance européenne d'appui aux investissements durables en zone urbaine» (JESSICA) mis en œuvre en collaboration avec la BEI pour pouvoir procéder à des investissements remboursables (sous la forme de fonds propres, de prêts ou de garanties) dans le développement urbain.

⁽⁴⁵⁾ Rapport de la Commission sur les progrès réalisés en matière de financement et de mise en œuvre des instruments d'ingénierie financière, communiqués par les autorités de gestion conformément aux dispositions de l'article 67, paragraphe 2, point j), du règlement (CE) n° 1083/2006, situation au 31 décembre 2013, EGESIF_14-0033-00, 19 septembre 2014. Les chiffres de 2014 seront publiés en septembre 2015.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Lenteur dans la mise en œuvre des instruments financiers

6.49. Selon la Commission, le taux de décaissement moyen pour 941 instruments financiers du FEDER et du FSE en gestion partagée était de 47 % fin 2013. Cela représente une augmentation de 10 points de pourcentage par rapport à 2012 et de 13 points de pourcentage par rapport à 2011 ⁽⁴⁶⁾.

6.50. Conformément à la réglementation relative aux Fonds structurels, seuls les paiements ou garanties en faveur des bénéficiaires finals, les coûts de gestion ainsi que les frais supportés par les gestionnaires de fonds sont considérés comme éligibles au moment de la clôture, lorsque les dotations non utilisées de ces instruments sont à reverser au budget de l'UE ⁽⁴⁷⁾. Le taux de décaissement global communiqué par la Commission demeure trop faible pour pouvoir escompter que l'ensemble des fonds disponibles sera utilisé au moins une fois. Des problèmes particuliers ont été constatés au niveau des instruments financiers dans cinq États membres (la Bulgarie, la Grèce, l'Espagne, la Roumanie et la Slovaquie) où les taux de décaissement étaient nettement inférieurs à la moyenne de l'UE pour 2013.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.49. Réponse commune de la Commission aux points 6.49 et 6.50.

Le taux de décaissement à la fin de l'année 2013 varie selon les États membres et les instruments financiers (IF) mis en place entre 2008 et 2013. Alors que certains instruments financiers sont insuffisamment performants, 459 représentant 15 % du total des montants versés dans les instruments financiers ont déjà atteint 100 % d'absorption et sont désormais réinvestis en fonds renouvelables.

La Commission présentera un rapport, le 1^{er} octobre 2015, sur la situation à la fin de 2014 et espère de nouveaux progrès dans la mise en œuvre.

La Commission ainsi que les États membres ont engagé un certain nombre de mesures visant à faire en sorte que les autres investissements réalisés par les instruments financiers permettent d'atteindre les bénéficiaires finaux en temps utile, principalement:

- *en améliorant une surveillance étroite de la part des autorités de gestion de la performance des instruments financiers concernés et en encourageant la gestion active des fonds par la réaffectation des montants issus de fonds peu performants vers des fonds qui obtiennent de bons résultats,*
- *en encourageant les autorités de gestion ainsi que les établissements financiers qui mettent en œuvre les instruments financiers à apporter des changements aux instruments et produits financiers proposés afin de les adapter à l'évolution des conditions du marché,*
- *pour les instruments financiers soutenant les investissements à long terme dans le développement urbain ou l'efficacité énergétique, lorsque les paiements sont effectués de manière progressive suivant l'état d'avancement des projets, en recommandant aux autorités de gestion de demander l'établissement d'un rapport sur la réserve de projets d'investissement et un retour d'informations à la Commission, afin de permettre un suivi plus étroit de l'évolution de ces instruments.*

La Commission observe qu'une analyse détaillée nécessite une évaluation par État membre des différentes contraintes qui ont une influence sur la mise en œuvre de chaque instrument financier, et il convient également de tenir compte, par exemple, que les instruments financiers du FEDER en Bulgarie, en Grèce, en Espagne, en Roumanie et en Slovaquie sont gravement touchés par la crise économique et financière.

⁽⁴⁶⁾ Rapport annuel 2013, points 5.33 à 5.36 et encadré 5.5.

⁽⁴⁷⁾ Article 78, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1083/2006.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Rapports incomplets et/ou inexacts établis par les États membres sur les instruments financiers

6.51. Les informations relatives à la mise en œuvre des instruments financiers en gestion partagée reposent sur les données reçues directement des États membres. Depuis 2011, la Commission a déployé des efforts considérables pour améliorer la qualité de ces données. Toutefois, dans son rapport sur la mise en œuvre des instruments financiers, elle reconnaît que les données qui y sont présentées sont parfois incomplètes ou inexactes. C'était également le cas pour cinq des sept instruments que nous avons examinés en 2014.

Prolongement de la période d'éligibilité 2007-2013, par décision de la Commission uniquement

6.52. L'article 56, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1083/2006 fixe au 31 décembre 2015 la date limite de la période d'éligibilité pour les paiements. En avril 2015, la Commission a choisi de prolonger la période d'éligibilité jusqu'au 31 mars 2017 par décision propre⁽⁴⁸⁾ plutôt que de demander au Conseil et au Parlement de modifier le règlement. Nous estimons que cette façon de prolonger la période d'éligibilité ne respecte pas la hiérarchie des normes, selon laquelle une disposition légale ne peut être modifiée que par un instrument juridique de valeur équivalente ou supérieure.

6.51. La Commission a présenté aux États membres, en mai 2015, une note d'orientation actualisée pour communiquer des informations sur les instruments financiers afin de clarifier les exigences en matière d'information. En outre, la Commission a amélioré ses instruments de notification

6.52. La Commission est convaincue qu'elle a agi, comme demandé sous l'impulsion du Conseil européen de décembre 2014, à l'intérieur de la marge offerte par le cadre réglementaire existant.

La décision de modification sur les lignes d'orientation de la Commission concernant la clôture ne remet pas en cause l'article 56, paragraphe 1, selon lequel la contribution des fonds dans les instruments d'ingénierie financière doit avoir été versée au plus tard le 31 décembre 2015. Cela reste la règle.

La modification précise que l'article 78, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1083/2006 prévoit des modalités spécifiques pour la déclaration des dépenses à la clôture des instruments relevant de l'ingénierie financière. Ledit paragraphe 6 indique que, par dérogation au paragraphe 1, en ce qui concerne les instruments relevant de l'ingénierie financière définis à l'article 44, l'état des dépenses comprend le total des dépenses à la constitution des fonds ou fonds à participation ou à la contribution à ceux-ci.

L'article précise également que, «à la clôture partielle ou finale du programme opérationnel, les dépenses éligibles correspondent au total des paiements effectués par les fonds aux bénéficiaires finaux ainsi que les frais de gestion éligibles».

Le 31 mars 2017 étant la date butoir pour la présentation à la Commission des documents de clôture, la modification des lignes directrices en matière de clôture précise que la clôture visée à l'article 78, paragraphe 6, du règlement général est la date de présentation des documents de clôture, c'est-à-dire le 31 mars 2017.

⁽⁴⁸⁾ Décision C(2015) 2771 de la Commission modifiant la décision C(2013) 1573 concernant l'approbation des lignes directrices relatives à la clôture des programmes opérationnels adoptés pour bénéficier de l'intervention du Fonds européen de développement régional, du Fonds social européen et du Fonds de cohésion (2007-2013).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

EXAMEN D'UNE SÉLECTION DE SYSTÈMES ET DE RAPPORTS ANNUELS D'ACTIVITÉ**Évaluation de la surveillance des autorités d'audit par la Commission****La Commission se fonde sur les travaux réalisés par les autorités d'audit des États membres**

6.53. Les autorités d'audit fournissent à la Commission une assurance quant au fonctionnement efficace des systèmes de gestion et des contrôles internes d'un PO et quant à la légalité et à la régularité des dépenses certifiées. Elles fournissent ces informations dans leurs rapports de contrôle annuels, opinions d'audit et rapports sur l'audit des systèmes (voir point 6.14) ⁽⁴⁹⁾. Depuis 2009, la Commission réalise des enquêtes portant sur les principales autorités d'audit, y compris des examens sur place de leurs travaux, afin d'évaluer leur degré de fiabilité.

6.53. La Commission œuvre en étroite coopération et coordination avec les autorités d'audit, et elle a commencé à examiner leurs méthodologies et résultats d'audit dès 2009. Cette approche a contribué au renforcement des capacités par la mise à disposition de conseils, d'orientations et de recommandations aux autorités d'audit par l'intermédiaire de la réexécution par la Commission de travaux effectués par lesdites autorités.

La Commission souligne que son évaluation de la fiabilité des travaux des autorités d'audit doit être considérée dans ce contexte. À la suite de son programme d'audit, qui comportait 265 missions d'audit effectuées sur place d'une manière cumulée depuis 2009, la DG Politique régionale et urbaine a conclu que, d'ici la fin 2014, les travaux de 42 autorités d'audit ayant fait l'objet d'un examen et chargées de contrôler quelque 91 % des dotations du FEDER/FC pour la période 2007-2013 sont globalement fiables. Un réexamen des 5 autres autorités d'audit a révélé que des améliorations étaient nécessaires.

En ce qui concerne la DG Emploi, affaires sociales et inclusion, à la fin de l'année 2014, 87 autorités d'audit sur 92 ont fait l'objet d'une évaluation (94,6 %). Elles couvrent 113 des 118 PO, ce qui représente 99,1 % de la programmation financière de la période de programmation 2007-2013.

Dans leurs RAA 2014, la DG Politique régionale et urbaine et la DG Emploi, affaires sociales et inclusion ont fourni une évaluation détaillée de l'exactitude et de la fiabilité des informations et résultats d'audit communiqués par les autorités d'audit dans leurs rapports de contrôle annuels pour 2014 concernant les dépenses de 2013 (voir les pages 40 à 45 du RAA 2014 de la DG Politique régionale et urbaine et les pages 51 à 54 du RAA 2014 de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion).

⁽⁴⁹⁾ Globalement, les États membres de l'EU-28 ont mis en place 113 autorités d'audit pour les 440 PO du FEDER/FC et du FSE approuvés pour la période de programmation 2007-2013. Parmi ces autorités, 63 sont responsables de l'ensemble des PO du FEDER/FC et de ceux du FSE. En ce qui concerne l'ensemble des 440 PO, 199 rapports de contrôle et opinions d'audit annuels avaient été établis par les autorités d'audit fin décembre 2014.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.54. La DG Politique régionale et urbaine ainsi que la DG Emploi, affaires sociales et inclusion utilisent ces informations pour établir leurs RAA et, tout au long de l'année, pour décider d'éventuelles interruptions et/ou suspensions de paiements en faveur des PO.

6.55. Afin d'apprécier si les informations sont fiables, les directions générales contrôlent les taux d'erreur communiqués par les autorités d'audit pour chaque PO (ou groupe de PO) ⁽⁵⁰⁾:

- si la Commission estime que le taux d'erreur est fiable (et représentatif des dépenses certifiées), elle accepte le taux communiqué par l'autorité d'audit. La Commission peut également recalculer le taux pour établir sa propre évaluation, en se fondant sur des informations supplémentaires obtenues auprès de l'autorité d'audit;
- si les taux d'erreur ne sont pas fiables, la Commission applique un taux d'erreur forfaitaire (entre 2 % et 25 %) en fonction des résultats obtenus lors de son évaluation du fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle interne.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.54. En 2014, la DG Politique régionale et urbaine a indiqué dans son RAA qu'environ deux tiers des interruptions et présuspensions des paiements étaient fondés sur les résultats d'audit communiqués à la Commission par les autorités d'audit au cours de l'année ou à la fin de l'exercice (voir la page 54 du RAA 2014 de la DG Politique régionale et urbaine).

Au cours de l'année 2014, les procédures d'interruption ou de présuspension ont porté sur 121 programmes relevant du FEDER/FC et près de 7,9 milliards d'euros de demandes de paiement transmises par les États membres, mais qui n'ont pas été payés, à moins que la Commission n'ait obtenu des preuves supplémentaires que toutes les corrections nécessaires avaient été apportées par les États membres concernés.

Pour le FSE, comme indiqué à la page 60 du RAA de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion en 2014, la Commission a envoyé 11 lettres d'avertissement et 18 lettres de présuspension; elle a décidé de 31 interruptions de paiement et suspendu 11 PO. Au total, les interruptions ont représenté un montant de 1,3 milliard d'euros de demandes de paiement.

6.55. La Commission souligne que cette évaluation de la fiabilité des taux d'erreur se fonde chaque année sur une analyse approfondie de toutes les informations dont elle dispose, le cas échéant, complétées par des missions d'information sur place fondées sur les risques, en tenant compte également de l'évaluation globale de la fiabilité des travaux des autorités d'audit à la suite de l'enquête d'audit globale visée dans la réponse au point 6.53. Le cas échéant, la Commission demande et obtient des autorités d'audit toutes les informations complémentaires requises.

⁽⁵⁰⁾ Les taux d'erreur communiqués par les autorités d'audit pour l'année *n* sont calculés sur la base d'un échantillon comportant des audits d'opérations, lequel devrait être statistiquement représentatif des dépenses certifiées à la Commission au cours de l'exercice *n-1* (rapport spécial n° 16/2013, point 11).

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.56. La Commission calcule également, pour chaque PO, un «taux d'erreur résiduel» en tenant compte de l'ensemble des corrections financières depuis le début de la période de programmation, y compris celles qui ont déjà été effectuées au niveau de l'UE et/ou à celui des États membres ⁽⁵¹⁾.

6.57. Sur la base de ces deux indicateurs et des informations supplémentaires à sa disposition, la Commission évalue les systèmes de gestion et de contrôle du PO. Cette évaluation tient également compte des audits des systèmes effectués par les autorités d'audit pendant l'année et d'autres informations à la disposition de la Commission. Elle est ensuite présentée dans le rapport annuel d'activité de la direction générale ⁽⁵²⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.57. La Commission évalue le fonctionnement efficace du système de gestion et de contrôle pour chaque programme et pour chaque autorité (autorités de gestion, de certification et d'audit), sur la base de tous les résultats d'audit du système national et de l'UE en ce qui concerne les 15 principales exigences réglementaires selon une méthodologie partagée avec les autorités d'audit. Les taux d'erreur communiqués par les États membres et les taux d'erreur résiduels calculés par la Commission sont des éléments importants de cette évaluation, mais ce ne sont pas les seuls. Les gestionnaires opérationnels et les ordonnateurs subdélégués évaluent également le niveau d'assurance.

Aux fins de l'assurance indiquée dans les RAA, l'avis pour chaque programme opérationnel découle, par conséquent, d'une appréciation globale fondée sur l'ensemble des informations à la disposition de la Commission. Elle prévoit une évaluation exhaustive et détaillée de l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle par État membre, pour les programmes opérationnels inclus dans les réserves pour 2014, des informations sur les principales questions recensées et les mesures prises.

⁽⁵¹⁾ Rapport annuel d'activité 2014 de la DG Politique régionale et urbaine, p. 49. Rapport annuel d'activité 2014 de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion, p. 63.

⁽⁵²⁾ Rapport spécial n° 16/2013, points 5 à 11.

OBSERVATIONS DE LA COUR

L'évaluation des rapports de contrôle annuels réalisée par la Commission ne permet de parer qu'en partie au risque de sous-déclaration des erreurs et de surdéclaration des corrections financières par les autorités nationales

6.58. La rigueur de l'évaluation, par la Commission, des PO relevant du FEDER, du FC et du FSE dépend de l'exactitude et de la fiabilité des informations transmises par les autorités des États membres. Les audits que nous avons effectués ces dernières années ont permis de mettre en évidence deux risques majeurs à cet égard:

- il se peut que certaines autorités d'audit minimisent les erreurs et/ou ne les extrapolent pas correctement. Par conséquent, les taux d'erreur communiqués risquent de ne pas être toujours pleinement fiables;
- les informations sur les corrections financières communiquées par les États membres risquent de ne pas être toujours fiables ou exactes et, de ce fait, la méthode de calcul de la Commission pourrait aboutir à une sous-estimation du risque résiduel cumulé.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.58. Réponse commune de la Commission aux points 6.58 à 6.60.

Comme expliqué dans leurs RAA respectifs, les deux directions générales ont pris des mesures en vue d'améliorer la fiabilité des informations relatives à l'audit et aux corrections financières notifiées par les États membres. Pour atténuer ce risque, la Commission est en train de mettre en œuvre deux enquêtes d'audit:

- l'évaluation de la fiabilité des informations d'audit communiquées par les autorités d'audit, y compris le taux d'erreur, intervient à la suite d'un programme d'audit approfondi destiné à vérifier si les conclusions sont confirmées, y compris par la réexécution sur place par les auditeurs de la Commission. Le contrôle documentaire est complété par des missions d'enquête et couvre un large éventail de vérifications liées, par exemple, à l'exactitude des calculs, aux paramètres utilisés, au traitement des erreurs détectées ou au rapprochement avec la population auditée (voir également la réponse de la Commission au point 6.53),
- des audits spécifiques fondés sur les risques afin de s'assurer que les corrections communiquées pour 68 PO au cours des trois dernières années sont effectivement mises en œuvre et, en cas de doutes ou d'éléments probants insuffisants, qu'une déduction des montants en question du montant cumulé des corrections financières est prise en compte aux fins du calcul du taux d'erreur résiduel. À la suite de leurs audits et contrôles de cohérence documentaire sur la fiabilité des déclarations visées à l'article 20, présentées au plus tard le 31 mars 2014 pour tous les programmes, les services de la Commission ont décidé d'exclure certaines des corrections financières notifiées pour le calcul du risque résiduel cumulé (77 % des corrections financières notifiées ont été utilisées pour les calculs du FEDER et du FC et 91 % dans le cas du FSE).

Le cadre juridique pour la période de programmation 2014-2020 a également évolué. Les autorités d'audit donneront leur avis d'audit fondé sur les taux d'erreur résiduels après la mise en œuvre des corrections et, partant, l'exactitude des corrections financières sera systématiquement contrôlée dans le cadre de l'audit des comptes.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.59. Les vérifications de la Commission consistent principalement en des contrôles documentaires et ne permettent d'écarter ces risques qu'en partie. Nous considérons en particulier que les possibilités, pour la Commission, de valider les taux d'erreur communiqués (et, le cas échéant, de les ajuster) sont limitées, étant donné que les autorités d'audit ne sont pas systématiquement invitées à lui fournir, dans le cadre de sa vérification des rapports de contrôle annuels, des informations plus précises sur leurs audits des opérations (étendue, couverture/sous-échantillonnage, précisions concernant la classification des erreurs).

6.60. En 2014, les deux directions générales ont effectué des contrôles sur place portant sur les corrections financières appliquées par 12 États membres. Pour sept d'entre eux, des déficiences requérant des ajustements aux corrections financières communiquées ont été décelées. Ces constatations corroborent notre propre évaluation et mettent en évidence, dans le contexte de la nouvelle période de programmation 2014-2020, l'importance de garantir la mise en place de systèmes de communication d'informations fiables ⁽⁵³⁾.

La Commission estime que les dépenses déclarées pour 57 % de l'ensemble des PO n'étaient pas affectées par un niveau significatif d'erreur

6.61. Pour 2014, la Commission estime avoir obtenu l'assurance que 250 des 440 PO relevant du FEDER/FC et du FSE (57 %) n'étaient pas affectés par un niveau significatif d'erreur: les autorités d'audit avaient communiqué des taux d'erreur inférieurs au seuil de signification de 2 % établi par la Commission, et cette dernière les avait validés. Ces PO représentent environ 55 % des paiements de 2014.

6.62. En 2014, à l'instar des années précédentes, nous avons examiné si la Commission était efficace lorsqu'il s'agit de vérifier l'exactitude et la fiabilité des taux d'erreur communiqués par les autorités d'audit. Cet examen a été réalisé pour un échantillon de 139 PO dans 20 États membres (105 des 322 PO relevant du FEDER/FC et 34 des 118 PO relevant du FSE) sur la base des dossiers de travail de la Commission. Notre échantillon comportait des PO pour lesquels la Commission avait accepté les taux communiqués par les autorités d'audit, mais aussi des PO pour lesquels les taux avaient été recalculés ou des taux forfaitaires, imposés.

⁽⁵³⁾ Rapport spécial n° 16/2013, points 35 à 40.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.63. Le **tableau 6.1** présente une synthèse des résultats pour les systèmes que nous avons examinés.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.63. La Commission prend note de l'amélioration de l'évaluation de la vérification, par la Commission, des taux d'erreur communiqués par les autorités d'audit, et en particulier du fait qu'aucun des problèmes relevés par la Cour n'aurait nécessité d'autres réserves ou mesures quantitatives, étant donné que ces problèmes sont essentiellement de nature technique.

Tableau 6.1 — Évaluation de la vérification, par la Commission, des taux d'erreur communiqués par les autorités d'audit

	2014			2013		
	FEDER/FC PO examinés	FSE PO examinés	TOTAL	FEDER/FC PO examinés	FSE PO examinés	TOTAL
Nos constatations:						
— pas ou peu de problèmes en ce qui concerne les contrôles de la Commission (*);	84 (80 %)	30 (88 %)	114 (82 %)	108 (77 %)	47 (87 %)	155 (80 %)
— problèmes importants en ce qui concerne les contrôles de la Commission, mais sans aucune incidence sur le nombre de réserves formulées dans les RAA (ou sur leur quantification);	21 (20 %)	4 (12 %)	25 (18 %)	17 (12 %)	6 (11 %)	23 (12 %)
— problèmes importants en ce qui concerne les contrôles de la Commission, nécessitant des réserves supplémentaires ou des quantifications différentes.	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	15 (11 %)	1 (2 %)	16 (8 %)
Nombre TOTAL de PO examinés	105 (100 %)	34 (100 %)	139 (100 %)	140 (100 %)	54 (100 %)	194 (100 %)

(*) Voir point 6.65.

Source: Cour des comptes européenne.

La validation (ou le nouveau calcul) des taux d'erreur par la Commission est cohérente par rapport aux éléments probants fournis par les autorités d'audit

6.64. En ce qui concerne 25 PO, nous avons mis au jour des faiblesses qui n'avaient pas été décelées (ou dûment traitées par la Commission) (voir encadré 6.6). Cependant, nous estimons qu'aucun de ces cas n'aurait dû conduire la Commission à émettre des réserves supplémentaires (ou des réserves avec une incidence financière plus élevée) dans les rapports annuels d'activité 2014.

Encadré 6.6 — Exemples de faiblesses au niveau de la validation, par la Commission, des taux d'erreur communiqués par les autorités d'audit

- a) Population contrôlée par l'autorité d'audit non conforme aux dépenses déclarées: pour 8 des 139 PO sélectionnés, il n'était pas possible de vérifier la concordance entre la population contrôlée par l'autorité d'audit et les dépenses déclarées. Les contrôles documentaires effectués par la Commission n'ont pas permis de déceler ce problème pour trois PO.

Encadré 6.6 — Exemples de faiblesses au niveau de la validation, par la Commission, des taux d'erreur communiqués par les autorités d'audit

--

OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) *Méthodologie d'échantillonnage incorrecte appliquée par l'autorité d'audit*: en ce qui concerne 11 des 139 PO, l'autorité d'audit a appliqué une méthodologie d'échantillonnage incorrecte: soit cette dernière différait de celle décrite dans la stratégie d'audit approuvée par la Commission, soit elle présentait des paramètres non conformes aux orientations de la Commission applicables en matière d'échantillonnage. Dans ces cas, l'échantillon était d'une taille inférieure à celle normalement requise. Dans tous les cas, les contrôles documentaires réalisés par la Commission ont permis de déceler le problème et de conclure à juste titre qu'il n'influaient pas sur l'opinion d'audit.
- c) *Extrapolation incorrecte des erreurs relevées dans les sous-échantillons*: pour 59 des 139 PO examinés, l'autorité d'audit a effectué les audits sur la base d'un échantillon de factures (sous-échantillon). Si cette approche est appliquée, l'impact financier des erreurs décelées dans le sous-échantillon doit être extrapolé aux projets ou déclarations contrôlés avant leur prise en compte dans le calcul du niveau d'erreur estimatif pour la population totale. Pour cinq PO, les erreurs relevées dans les sous-échantillons contrôlés n'ont pas été correctement extrapolées. Cela a entraîné une sous-estimation du taux d'erreur extrapolé global, mais n'a eu aucun impact sur l'opinion d'audit.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) *La méthode d'échantillonnage pourrait évoluer en fonction des caractéristiques de la population à contrôler. Cette évolution et les modifications apportées à la stratégie d'audit agréée sont discutées lors de la réunion de coordination annuelle entre la Commission et l'autorité d'audit concernée.*
- c) *La Commission recommande aux autorités d'audit de communiquer systématiquement dans les rapports de contrôle annuels les cas où la population totale n'a pas été effectivement contrôlée et où le système de «sous-échantillonnage» a été utilisé.*

Déficiences affectant les contrôles des aides d'État par les autorités d'audit

6.65. En 2014, nous avons également examiné si les autorités d'audit nationales procédaient à des contrôles appropriés portant sur le respect des règles relatives aux aides d'État. Pour 42 des 139 PO sélectionnés, les contrôles des aides d'État effectués par lesdites autorités étaient inadéquats (par exemple, les fournisseurs de services d'intérêt économique général n'étaient pas couverts, ou encore les régimes d'aides notifiés et l'ampleur de l'aide n'étaient pas vérifiés). Les lignes directrices de la Commission requièrent une couverture appropriée des aides d'État, mais les contrôles documentaires de 2014 n'ont pas toujours permis de détecter ces déficiences.

6.65. Lors du réexamen du rapport annuel de contrôle (RAC), la Commission examine si l'avis de l'autorité d'audit repose effectivement sur les résultats des audits des systèmes et des opérations.

L'examen des travaux des autorités d'audit en matière d'aides d'État figure, entre autres, dans la révision par la Commission des autorités d'audit, qui comprend un examen de la méthodologie des audits des systèmes et des audits des opérations (y compris des listes de contrôle), ainsi que la réexécution des audits déjà réalisés par les autorités d'audit (voir la réponse au point 6.53).

Dans certains cas, la Commission a déjà recommandé aux autorités d'audit concernées, au travers de ses propres rapports d'audit, de renforcer leurs listes de contrôle, afin de mieux couvrir la vérification des questions liées aux aides d'État. La Commission continuera à veiller à ce que les autorités d'audit utilisent des listes de contrôle appropriées.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Les orientations de la Commission font obligation aux autorités d'audit d'inclure les contributions aux instruments financiers dans la population auditée plutôt que de contrôler les décaissements effectifs

6.66. Les contributions financières des PO aux Fonds permettant la mise en œuvre des instruments financiers pour l'ensemble d'une période sont généralement versées sous forme d'un paiement unique dès que la structure légale des fonds à participation a été établie. Les conventions de financement peuvent prévoir d'autres mécanismes de financement. Selon le règlement, ces paiements sont certifiés et communiqués à la Commission en tant que dépenses effectuées⁽⁵⁴⁾. Les vérifications ex post de ces paiements par les autorités d'audit portent généralement sur l'exercice au cours duquel le paiement a été effectué. Ces contrôles ont en général une portée limitée, car la première année, les opérations sélectionnées en vue d'un soutien sont peu nombreuses et les montants déboursés en faveur des bénéficiaires finals et des projets sont limités.

6.67. À moins que des vérifications spécifiques soient envisagées, il est peu probable que les autorités d'audit contrôlent la mise en œuvre effective des opérations relevant des instruments financiers avant la clôture de la période de programmation 2007-2013. En ce qui concerne les instruments financiers gérés par la BEI, l'autorité d'audit n'est pas en mesure de contrôler les contributions apportées au Fonds en raison de restrictions des droits d'accès imposées par la BEI.

Les autorités d'audit ont communiqué des taux d'erreur très faibles pour des PO dans lesquels nous avons relevé des erreurs significatives

6.68. Pour 110 des 440 PO relevant du FEDER/FC et du FSE, la Commission a validé des taux d'erreur égaux ou inférieurs à 0,5 %. Pour 13 de ces PO, nous avons réalisé au moins un examen au cours des deux derniers exercices. En ce qui concerne cinq PO, nous avons relevé des erreurs significatives dans les projets examinés (voir points 6.61 et 6.62).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.66. Réponse commune de la Commission aux points 6.66 et 6.67.

Conformément à l'article 78, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1083/2006, la contribution des Fonds aux instruments financiers est incluse dans les demandes de paiement adressées à la Commission. Ces versements font partie de la population à contrôler par les autorités d'audit en procédant à des contrôles par sondage conformément à la version mise à jour des orientations de la Commission. Comme exposé dans la stratégie d'audit commune pour les Fonds structurels et comme précisé dans le cadre d'audit de la Commission pour les Fonds ESI, les autorités d'audit et la Commission peuvent procéder à des audits thématiques sur les instruments financiers qui portent à la fois sur la constitution du fonds et sur la mise en œuvre effective des projets au travers de l'audit d'un échantillon de projets réalisés par les bénéficiaires finals. Les autorités d'audit vérifient la performance des contrôles de premier niveau effectués par les autorités de gestion et doivent obtenir une assurance suffisante sur les fonds à la clôture.

En ce qui concerne les fonds gérés par la Banque européenne d'investissement, la Commission regrette les limitations aux droits d'accès. Un protocole d'accord entre la Commission et la Banque européenne d'investissement est en cours de signature, afin qu'à l'avenir, les autorités de gestion et d'audit aient la possibilité de faire appel aux services d'un contractant sélectionné par la Commission en vue de la vérification et de l'audit de la Banque européenne d'investissement.

⁽⁵⁴⁾ Article 78 bis du règlement (CE) n° 1083/2006.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Examen des rapports annuels d'activité de la Commission

6.69. Nous avons examiné les RAA 2014, ainsi que les déclarations correspondantes de la DG Politique régionale et urbaine et de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion⁽⁵⁵⁾. Nous avons notamment:

- vérifié la cohérence et l'exactitude du calcul, par la Commission, des montants à risque;
- évalué les réserves émises pour 2014.

Calcul, par la Commission, des montants à risque pour les PO relevant du FEDER/FC et du FSE

6.70. Globalement, le calcul des montants à risque par la Commission dans les rapports annuels d'activité 2014 est cohérent et correspond aux informations disponibles présentées et/ou fournies par les autorités d'audit. Il convient cependant de rappeler que les taux d'erreur annuels communiqués par la Commission dans les rapports annuels d'activité ne sont pas directement comparables à ceux que nous estimons⁽⁵⁶⁾.

- La direction générale de la politique régionale et urbaine a estimé qu'entre 2,6 % et 5,3 % des paiements intermédiaires et finals, concernant les PO relevant du FEDER/FC pour la période de programmation 2007-2013 et ordonnancés au cours de l'exercice, présentaient un risque d'erreur. La Commission a effectué 52 % des paiements en faveur de PO qui, selon elle, étaient affectés par un niveau significatif d'erreur, c'est-à-dire supérieur à 2 %.

6.70. La Commission convient que le taux d'erreur de la Cour et celui de la Commission ne sont pas directement comparables. Cependant, l'objectif du processus est essentiellement le même, à savoir évaluer le risque pour le budget de l'Union au cours d'une année donnée.

La Commission tient compte dans son évaluation de toutes les différences citées par la Cour dans son rapport spécial n° 16/2013 (voir la réponse de la Commission au point 11 du présent rapport). Sauf en ce qui concerne ces différences, la Commission considère que, pour le rapport annuel 2014, comme cela a été le cas au cours des quatre dernières années consécutives pour la DG Emploi, affaires sociales et inclusion et durant trois années consécutives pour la DG Politique régionale et urbaine avant le présent rapport annuel, le résultat de l'évaluation de la Commission est conforme aux taux d'erreur calculés par la Cour (voir les pages 90 et 92 des RAA respectifs).

La DG politique régionale et urbaine a effectué 52 % de paiements en faveur des PO évalués comme étant entachés par un niveau significatif d'erreur supérieur à 2 %, mais pour la grande majorité de ces programmes, des corrections suffisantes ont été apportées afin de ramener le risque résiduel cumulé à un niveau inférieur au seuil de signification. Les paiements effectués en faveur des programmes avec un taux d'erreur supérieur à 5 % ne portaient que sur 4 % des paiements (voir la page 44 du RAA 2014). Des réserves ont été émises pour l'ensemble des trois programmes concernés, tel qu'il a été communiqué dans le RAA.

⁽⁵⁵⁾ En mars de chaque année, les directions générales élaborent toutes un rapport annuel d'activité relatif à l'année écoulée qui est soumis au Parlement européen et au Conseil et publié. Le directeur général doit joindre au rapport une déclaration indiquant si le budget sous sa responsabilité a été exécuté de façon légale et régulière. Tel sera le cas si le niveau des irrégularités est inférieur au seuil de signification de 2 % fixé par la Commission. Dans le cas contraire, le directeur général peut émettre des réserves, intégrales ou partielles, concernant certains domaines (ou programmes).

⁽⁵⁶⁾ Rapport spécial n° 16/2013, point 11.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- La direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion a estimé que 2,8 % à 4,0 % des paiements intermédiaires et finals relatifs aux PO du FSE pour la période de programmation 2007-2013 et ordonnancés au cours de l'année présentaient un risque d'erreur. La Commission a effectué 45 % des paiements en faveur de PO qui, selon elle, étaient affectés par un niveau significatif d'erreur, c'est-à-dire supérieur à 2 %.

Réserves émises par la Commission à l'égard de PO relevant du FEDER/FC et du FSE

6.71. En ce qui concerne la politique de cohésion, la Commission émet des réserves à l'égard de PO (ou groupes de PO) quand:

- des faiblesses significatives ont été mises en évidence dans les systèmes de gestion et de contrôle des PO, ou
- le taux d'erreur validé pour les PO dépasse 5 %.

Pour les PO dont le taux d'erreur validé se situe entre 2 % et 5 %, la Commission examine également si le «risque résiduel cumulé» des PO dépasse 2 %.

6.72. Le nombre de PO faisant l'objet de réserves est passé en 2014 de 73 à 77 pour le FEDER/FC et est resté inchangé, à 36, pour les PO relevant du FSE. Dans le même temps, l'incidence financière estimative de ces réserves a diminué pour le FEDER/FC, passant de 423 millions d'euros en 2013 à 224 millions d'euros en 2014⁽⁵⁷⁾, et a augmenté pour le FSE, passant de 123,2 millions d'euros en 2013 à 169,4 millions d'euros en 2014. Notre analyse nous a permis de constater que les réserves émises par la Commission dans les rapports annuels d'activité 2014 étaient conformes à ses propres instructions et que les informations étaient mises à la disposition des deux directions générales.

6.73. La Commission estime le «risque résiduel cumulé» à 1,1 % des paiements en ce qui concerne l'ensemble des PO du FEDER/FC et à 1,2 % pour l'ensemble des PO du FSE. Ces chiffres sont établis sur la base des taux d'erreur communiqués par les autorités d'audit et tiennent également compte des informations sur les corrections financières transmises par les États membres à la Commission.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La DG Emploi, affaires sociales et inclusion a effectué 45 % de paiements en faveur des PO évalués comme étant entachés par un niveau significatif d'erreur, mais pour la grande majorité de ces programmes, des corrections suffisantes ont été apportées afin de ramener le risque résiduel cumulé à un niveau inférieur au seuil de signification. Les paiements effectués en faveur des programmes avec un taux d'erreur supérieur à 5 % ne portaient que sur 25 % des paiements (voir la page 53 du RAA 2014). Des réserves ont été émises pour tous les programmes concernés.

6.72. Cela témoigne de la maturité de la méthode utilisée dans les RAA respectifs et de la stricte application de cette méthode par la DG Politique régionale et urbaine et la DG Emploi, affaires sociales et inclusion.

Les deux directions générales suivent une approche stricte quant à l'interruption et à la suspension des paiements. Elles appliquent également une approche préventive en ce qui concerne les paiements, c'est-à-dire qu'aucun paiement n'est effectué pour les programmes opérationnels pour lesquels une mission d'audit est prévue, jusqu'à la fin de la mission d'audit. Les paiements sont repris par la suite, sauf si d'importants manquements ont été identifiés.

⁽⁵⁷⁾ Ces chiffres englobent les réserves quantifiées, intégralement ou en partie, à propos des PO pour lesquels des paiements intermédiaires et/ou finals ont été ordonnancés au cours de l'exercice (55 en 2013 et 25 en 2014) ainsi qu'à propos des PO pour lesquels aucun paiement de ce type n'a été effectué (19 en 2013 et 15 en 2014).

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.74. La validité du calcul du risque résiduel cumulé dépend de l'exactitude et de la fiabilité des informations transmises par les États membres et de la capacité de la Commission à traiter ces problèmes. Nous rappelons que les travaux des autorités d'audit présentent certaines faiblesses⁽⁵⁸⁾ que la Commission n'est pas en mesure de corriger dans le cadre actuel des vérifications. En outre, le montant des corrections financières communiqué par les États membres à la Commission n'est pas totalement fiable (voir points 6.58 à 6.60). Compte tenu de ce qui précède, nous estimons que le risque résiduel cumulé tel que calculé par la Commission pourrait encore être sous-estimé pour certains PO.

Nouveau calcul, par la Commission, de notre taux d'erreur estimatif pour 2013

6.75. La DG Politique régionale et urbaine a également inclus dans son rapport annuel d'activité 2014 un nouveau calcul du niveau d'erreur estimatif publié dans notre rapport annuel 2013⁽⁵⁹⁾. Par principe, nous considérons qu'il n'est pas souhaitable que la Commission (en tant qu'entité audité par la Cour) se prononce sur nos constatations d'audit dans son rapport annuel d'activité en donnant une image déformée de nos constatations d'audit⁽⁶⁰⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.74. Pour la «Cohésion économique, sociale et territoriale», l'utilisation d'un «risque résiduel cumulé» ne constitue qu'un critère supplémentaire pour éventuellement émettre des réserves supplémentaires dans le rapport annuel d'activités, à la suite de l'évaluation du système et de la prise en compte du taux d'erreur validé (voir l'annexe 4 commune «Materiality criteria» des RAA de la DG Politique régionale et urbaine et de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion).

La Commission est consciente des risques liés aux taux d'erreur et aux montants des corrections financières communiqués par les États membres, et a pris des mesures correctrices (voir la réponse de la Commission aux points 6.53 à 6.60 ci-dessus).

Par conséquent, la Commission estime qu'il n'existe pas de risque important que le risque résiduel cumulé qui est calculé soit sous-estimé.

6.75. Les nouveaux calculs fournis par la DG Politique régionale et urbaine dans son RAA 2014 étaient destinés à illustrer l'impact des différentes approches méthodologiques utilisées par la Commission et la Cour pour la quantification des erreurs, en particulier dans le domaine des marchés publics, et des corrections forfaitaires déjà appliquées au niveau des programmes. Il ne s'agit pas d'une appréciation de la validité des constatations de la Cour.

⁽⁵⁸⁾ Par exemple, dix autorités d'audit ne vérifient pas systématiquement les aides d'État.

⁽⁵⁹⁾ Rapport annuel d'activité 2014 de la DG Politique régionale et urbaine, section 2.1.1.2.B, p. 45 (disponible en anglais uniquement): «Cependant, dans ce contexte, il est également important de souligner que l'approche méthodologique adoptée pour établir la meilleure estimation du taux d'erreur annuel et le taux d'erreur calculé par la Cour dans son rapport annuel ne sont pas directement comparables, comme l'indique la Cour elle-même. Lorsque les éléments pris en considération par la Commission mais pas par la Cour sont intégrés, le niveau d'erreur estimatif atteint 4,8 % (au lieu de 6,9 %) pour les dépenses de 2013. Ce taux d'erreur recalculé se situe à l'intérieur de la fourchette indiquée par la Commission dans son rapport annuel d'activité 2013 (c'est-à-dire entre 2,8 % et 5,3 % [...]).»

⁽⁶⁰⁾ Rapport annuel 2013, point 0.7.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**Conclusion relative à l'exercice 2014**

6.76. Globalement, les informations probantes indiquent que les dépenses relevant de la «Cohésion économique, sociale et territoriale» et des deux domaines politiques couverts par la présente appréciation spécifique (voir point 6.24) sont affectées par un niveau significatif d'erreur.

6.77. Pour le domaine correspondant à cette rubrique du CFP, les tests sur les opérations indiquent que le niveau d'erreur estimatif affectant la population pour la «Cohésion économique, sociale et territoriale» dans son ensemble est de 5,7 % (6,1 % pour le domaine de la politique régionale et urbaine et 3,7 % pour le domaine politique «Emploi et affaires sociales») (voir *annexe 6.1*).

6.76. Réponse commune de la Commission aux points 6.76 et 6.77.

La Commission fait observer que le taux d'erreur le plus probable calculé pour 2014 est conforme à la fourchette présentée par la Cour au cours des quatre dernières années (voir le point 6.18 ci-dessus). Il correspond également aux taux d'erreur communiqués dans les RAA respectifs, sous réserve des différences exposées au point 6.70. Le taux d'erreur pour la période de programmation 2007-2013 reste stable et nettement inférieur aux taux pour la période 2000-2006. Cette évolution résulte du renforcement des dispositions de contrôle au cours de la période de programmation 2007-2013 et de la politique stricte de la Commission consistant à interrompre ou à suspendre les paiements dès que des déficiences sont détectées, comme l'indiquent les RAA 2014. Toutefois, le taux d'erreur reste trop élevé et la Commission continuera à centrer ses audits et son action sur les programmes ou les États membres présentant le plus de risques, de mettre en œuvre des mesures correctrices en cas de nécessité dans le cadre d'une politique stricte d'interruption et de suspension de paiements jusqu'à la clôture et d'appliquer à la clôture les procédures strictes pour exclure tout risque significatif de dépenses irrégulières.

La Commission fait aussi remarquer que, compte tenu du caractère pluriannuel des systèmes de gestion et de contrôle au titre de la politique de cohésion, les erreurs commises en 2014 peuvent également être corrigées au cours des années suivantes, comme le montre la section 4.2.2 des RAA 2014 de la DG Politique régionale et urbaine et de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion.

Pour la période 2014-2020, les exigences renforcées en matière de légalité et de régularité incluent l'introduction de comptes annuels, de vérifications et une responsabilité renforcées en matière de gestion, ainsi que des avis d'audit fondés sur les niveaux d'erreurs résiduels chaque année. La capacité correctrice de la Commission est encore renforcée par la possibilité d'imposer des corrections financières nettes à appliquer en cas de déficiences graves dans certaines conditions, ce qui réduit la possibilité pour les États membres de réutiliser les fonds. Il s'agit d'une mesure importante qui incitera les États membres à détecter, à notifier et à corriger les déficiences graves avant de certifier les comptes annuels vis-à-vis de la Commission. Tous ces éléments devraient contribuer à une réduction durable du taux d'erreur.

Voir aussi la réponse de la Commission au point 6.24.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandations

6.78. L'**annexe 6.2** présente le résultat de notre examen des progrès accomplis en matière de mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports annuels antérieurs. Dans les rapports annuels 2011 et 2012, nous avons émis 11 recommandations. La Commission a intégralement mis en œuvre quatre d'entre elles, tandis que six ont été mises en œuvre à pratiquement tous égards, et une l'a été à certains égards.

6.79. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2014, nous formulons, pour la «Cohésion économique, sociale et territoriale», les recommandations suivantes:

- **recommandation n° 1:** la Commission devrait réaliser une analyse ciblée des règles d'éligibilité nationales pour les périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020 afin de recenser les bonnes pratiques. Sur la base de cette analyse, elle devrait fournir des orientations aux États membres sur la manière de simplifier les règles et d'éviter celles qui sont inutilement complexes et/ou contraignantes et qui n'apportent pas de valeur ajoutée aux résultats que la politique en cause doit permettre d'obtenir («surréglementation»);

La Commission accepte cette recommandation. Toutefois, la Commission rappelle que, dans le cadre de la gestion partagée, la mise en place de règles d'éligibilité nationales relève de la responsabilité des États membres, qui devraient en premier lieu passer en revue et simplifier les règles d'éligibilité nationales et diffuser les bonnes pratiques, sur la base de résultats d'audit nationaux et de l'UE cumulés pour la période de programmation 2007-2013, et de l'expérience acquise par les autorités de gestion et les organismes intermédiaires. La Commission fait également valoir qu'elle formule des observations sur les critères de sélection qui doivent être décidés par les comités de suivi complet et a publié en temps utile des orientations à l'intention des États membres au début de la période de programmation 2014-2020. Elle continuera à orienter les États membres dans le but de simplifier et d'éviter des règles inutilement lourdes et complexes, chaque fois que des cas de surréglementation sont constatés. Dans ce contexte, la Commission et les États membres se rencontrent régulièrement afin d'examiner et de clarifier ces questions. La Commission a également beaucoup investi dans l'utilisation d'options simplifiées en matière de coûts au cours de la période de programmation 2014-2020 (voir la réponse de la Commission à la recommandation n° 3).

La Commission continuera également à coopérer avec les autorités d'audit nationales afin de les encourager à recenser et à signaler, dans les audits de systèmes et autres audits, les règles d'éligibilité qui sont inutilement complexes et qui peuvent donner à lieu à simplification sans mettre en cause la légalité et la régularité des dépenses.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- **recommandation n° 2:** les autorités de gestion et les organismes intermédiaires dans les États membres devraient intensifier leurs efforts pour remédier aux faiblesses affectant les «contrôles de premier niveau» en prenant en considération toutes les informations disponibles. En outre, la Commission devrait demander aux autorités d'audit d'effectuer une nouvelle fois certains de ces contrôles dans le cadre de leurs audits des systèmes et de partager les bonnes pratiques et les enseignements tirés;

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission croit savoir que la première partie de la recommandation est adressée aux États membres. La Commission reconnaît l'importance des contrôles «de premier niveau» effectués par les États membres et partage le point de vue selon lequel ceux-ci devraient être encore renforcés. Elle a donc fourni des orientations aux États membres sur la manière dont les autorités de gestion devraient définir et exécuter leurs vérifications de gestion, y compris en ce qui concerne les marchés publics et les aides d'État. La présente note d'orientation globale concernant les vérifications de gestion pour la période de programmation 2014-2020, tenant compte des leçons tirées de la période de programmation 2007-2013 et des constatations de la Cour, a été rédigée et a fait l'objet de discussions avec les États membres au cours du second semestre de 2014, et sera publiée en juillet 2015.

Les autorités d'audit ont la responsabilité d'effectuer des audits des systèmes de gestion et de contrôle. Ils fournissent à la Commission des rapports d'audit des systèmes et des rapports annuels de contrôle sur le fonctionnement de ces systèmes et, en particulier, sur la qualité et l'efficacité des contrôles de premier niveau effectués par les autorités de gestion. Dans ce contexte, la Commission accepte la seconde partie de la recommandation visant à demander aux autorités d'audit, par le biais de leurs audits des systèmes et évaluation des contrôles, de recommencer certains de ces contrôles et de partager les bonnes pratiques et les enseignements tirés. À cet égard, la Commission a lancé, en 2015, un nouvel outil d'échanges peer2peer entre les autorités de gestion, de certification et d'audit dans les États membres («Taix Regio Peer 2 Peer»). Cet instrument vise à aider les États membres à améliorer leur capacité administrative dans la gestion du FEDER et du FC, y compris dans le domaine des vérifications de gestion.

Conformément à sa stratégie d'audit telle que mise à jour en 2015, la Commission continuera de faire porter ses contrôles en priorité sur les vérifications de gestion, suivant une approche fondée sur les risques pour les programmes 2007-2013, jusqu'à la clôture.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- **recommandation n° 3:** les États membres devraient tirer meilleur parti des possibilités prévues, pour la période de programmation 2014-2020, dans le règlement portant dispositions communes et dans le règlement relatif au FSE en ce qui concerne les options de présentation simplifiée des coûts pour les projets bénéficiant d'une aide publique supérieure à 50 000 euros;

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission prend note de cette recommandation qui est adressée aux États membres.

La Commission s'emploie activement à étendre peu à peu l'utilisation des options de présentation simplifiée des coûts depuis leur introduction dans les règlements et considère que ces efforts se sont déjà traduits par des résultats positifs, en particulier pour le FSE. La Commission continue d'encourager activement le recours par les États membres aux options de présentation simplifiée des coûts pour la période de programmation 2014-2020, pour laquelle elles ont été considérablement renforcées, tant dans le règlement portant dispositions communes que dans le règlement FSE en particulier, sur la base des enseignements tirés et des bonnes pratiques recensées au cours de la période de programmation précédente, afin de réduire la charge administrative pesant sur les bénéficiaires, de promouvoir une stratégie orientée sur les résultats et de réduire encore le risque d'erreur. En ce qui concerne le FEDER et le FC, la Commission encourage les États membres à continuer d'explorer les possibilités offertes par le cadre juridique 2014-2020 en ce qui concerne les options de présentation simplifiée des coûts afin d'étendre l'usage de ces options, en particulier pour les objectifs thématiques 1 et 3.

En outre, dans le cadre de ses efforts visant à promouvoir l'utilisation des options de présentation simplifiée des coûts par les États membres, la Commission a récemment publié des orientations pratiques détaillées concernant les options exposées dans le règlement portant dispositions communes et dans le règlement du FSE, et a procédé à une deuxième série de séminaires de simplification dans un nombre important d'États membres prioritaires où les possibilités de simplification n'avaient pas été suffisamment exploitées au cours de la période de programmation précédente. En outre, en juin 2015, la Commission a lancé des études en vue d'évaluer l'adoption envisagée des possibilités de simplification, notamment les options de présentation simplifiée des coûts par les États membres pendant la période de programmation actuelle.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- **recommandation n° 4:** les États membres devraient veiller au versement intégral et en temps utile des fonds de la période de programmation 2007-2013 en remboursant les bénéficiaires dans un délai raisonnable après qu'ils ont présenté une demande de paiement à cet effet. Conformément aux règles applicables à la période de programmation 2014-2020, nous estimons que tous les paiements de ce type devraient être effectués dans les 90 jours suivant la présentation d'une demande de paiement correcte par le bénéficiaire;
- **recommandation n° 5:** la Commission devrait soumettre au Conseil et au Parlement une proposition législative en vue de modifier, par un acte juridique de valeur équivalente, le règlement (CE) n° 1083/2006 en ce qui concerne le prolongement de la période d'éligibilité prévue pour les instruments financiers relevant de la gestion partagée;
- **recommandation n° 6:** la Commission devrait étendre à tous les États membres son évaluation de la fiabilité des corrections financières communiquées par les autorités de certification ainsi que celle de leur impact sur son calcul du taux d'erreur résiduel;

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission prend note de cette recommandation qui est adressée aux États membres.

La Commission convient que les États membres doivent se conformer à l'article 80 du règlement (CE) n° 1083/2006. Cet article ne prévoit pas de critères de référence spécifiques. Dans le cadre de la période de programmation 2014-2020, l'article 132 du règlement (UE) n° 1303/2013 portant dispositions communes sur les Fonds ESI a établi des règles spécifiques pour le remboursement des Fonds aux bénéficiaires par les autorités nationales. Sous réserve de la disponibilité des Fonds, l'autorité de gestion veille à ce que les bénéficiaires reçoivent le montant total des dépenses publiques éligibles dans son intégralité et au plus tard quatre-vingt-dix jours à compter de la date de présentation de la demande de paiement par le bénéficiaire.

La Commission n'accepte pas cette recommandation.

La Commission estime que les modifications introduites dans ses lignes directrices relatives à la clôture relèvent du champ d'application de l'article 78, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1083/2006, tel que modifié, et ne nécessitent donc pas une modification de l'acte législatif.

La Commission accepte cette recommandation qu'elle met déjà en œuvre, conformément aux précédentes recommandations des auditeurs externes et internes à cet égard.

La Commission a élargi le champ de son appréciation et procède actuellement à des examens documentaires et à des contrôles de cohérence sur les déclarations de correction financière pour tous les États membres et programmes opérationnels dont les résultats sont pris en compte dans le calcul du risque résiduel cumulé. En outre, elle réalise chaque année une analyse des risques afin de déterminer quelles missions d'audit sont menées dans les États membres en vue d'obtenir une assurance raisonnable, en l'espèce, de la communication des corrections financières. Dans le cadre de cette évaluation des risques, la Commission tient également compte de la nécessité de procéder à des audits sur place dans tous les États membres, avec une incidence significative sur le calcul du risque résiduel cumulé, d'ici la fin de la période de programmation.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- **recommandation n° 7:** la Commission devrait renforcer encore le système de contrôle des autorités d'audit:
 - en demandant à celles-ci de lui transmettre des informations spécifiques sur leurs audits des opérations (en particulier la couverture) afin de vérifier l'exactitude et la fiabilité des informations fournies dans les rapports de contrôle annuels;
 - en s'assurant qu'elles incluent toutes comme il se doit, dans leur audit des opérations, des contrôles de conformité avec les règles en matière d'aides d'État et de marchés publics;
 - en leur demandant de certifier, chaque fois que cela est jugé nécessaire, l'exactitude des données concernant les corrections financières communiquées par les autorités de certification pour chaque PO.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- La Commission accepte la recommandation qu'elle met déjà en œuvre en demandant et en obtenant des informations spécifiques supplémentaires des autorités d'audit, chaque fois qu'elle l'estime nécessaire, notamment en cas de doute, et par la réalisation d'un examen documentaire ou sur place des rapports de contrôle annuels. À titre d'exemple, la DG Politique régionale et urbaine a prévu, dans sa stratégie actualisée pour la période 2007-2013, de lancer des missions «préalables au rapport de contrôle annuel» renforcées pour préparer l'analyse des rapports de contrôle annuels à fournir pour la dernière fois en décembre 2015 et des déclarations et avis de clôture prévue pour mars 2017. En outre, la DG Politique régionale et urbaine et la DG Emploi, affaires sociales et inclusion ont l'intention de continuer à couvrir un nombre important de rapports de contrôle annuels au moyen de missions sur place, sur la base d'une analyse de risque.
- La Commission accepte cette recommandation et la met déjà en œuvre dans le cadre de ses enquêtes d'audit sur l'examen des travaux des autorités d'audit. Elle transmettra les conclusions de la Cour afin de garantir, le cas échéant, que des listes de contrôle renforcées soient utilisées pour le reste de la période de programmation 2007-2013 et la période de programmation suivante.
- La Commission accepte cette recommandation, qui avait déjà été acceptée en 2014.

Pour la période de programmation 2014-2020, les autorités d'audit sont invitées chaque année à émettre un avis d'audit sur la base d'un taux résiduel d'erreur dans les comptes certifiés. Pour la révision du calcul de ce taux, les autorités d'audit doivent vérifier l'exactitude des corrections financières communiquées par les autorités de certification au cours de la période pour chaque programme opérationnel et figurant dans les comptes certifiés.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

DEUXIÈME PARTIE: QUESTIONS LIÉES À LA PERFORMANCE**ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DES PROJETS**

6.80. Pour que le budget de l'UE soit exécuté conformément au principe de bonne gestion financière, les fonds ne doivent pas être utilisés dans le seul souci de respecter les règles; la réalisation des objectifs escomptés doit également être au centre des préoccupations⁽⁶¹⁾. Au moment de l'audit, 186 des 331 projets relevant du FEDER/FC et du FSE examinés étaient achevés (voir point 6.22). Outre le contrôle de la régularité de ces 186 opérations, nous avons apprécié, dans le cadre d'un exercice pilote et sur la base des informations fournies par les bénéficiaires, si et dans quelle mesure:

- les objectifs définis pour les projets financés au titre du FEDER/FC et du FSE dans la demande relative au projet, la convention de subvention, le contrat et/ou la décision de cofinancement étaient conformes aux objectifs fixés dans les PO;
- les projets avaient atteint ces objectifs. Nous avons centré notre analyse sur les réalisations des projets et, lorsque cela était possible, nous avons également évalué dans quelle mesure des résultats ont été obtenus⁽⁶²⁾.

En outre, nous avons aussi vérifié si les projets étaient mis en œuvre conformément au principe de bonne gestion financière.

Trois quarts des projets examinés ont atteint leurs objectifs intégralement ou en partie

6.81. Vu les réalisations des projets (et après évaluation, le cas échéant, des résultats escomptés), nous estimons, en conclusion, que 89 des 186 projets (48 %) ont atteint (ou dépassé) toutes les valeurs cibles définies pour mesurer leur performance. Pour 56 projets (30 %), nous avons constaté qu'un ou plusieurs indicateurs n'avaient pas atteint la valeur cible escomptée. Dans 17 cas (9 %), le délai prévu pour atteindre les valeurs cibles avait expiré pour certaines d'entre elles, mais pas pour toutes, au moment de l'audit.

6.81 La Commission note que 143 des 186 projets examinés ont atteint (entièrement ou partiellement) ou ont dépassé leurs objectifs.

Les États membres assurent le suivi de la mise en œuvre tout au long de la durée de vie des projets. Toutefois ce n'est qu'au moment de la clôture des programmes en 2017 que la performance des projets financés dans le cadre des programmes opérationnels sera finalement évaluée et communiquée à la Commission.

La Commission constate que, en vertu de la réglementation applicable à la période de programmation 2007-2013, les exigences applicables pour mesurer la performance des projets financés par l'UE ont été renforcées.

L'évaluation des performances des programmes a encore été renforcée pour la période 2014-2020: comme le prévoit le cadre réglementaire [article 22, paragraphes 6 et 7, du règlement (UE) n° 1303/2013], la Commission pourra sanctionner les États membres en cas d'incapacité importante à atteindre les valeurs cibles, constatée à la suite de l'examen des performances (article 22, paragraphe 6, dudit règlement) et lors de la clôture (article 22, paragraphe 7).

⁽⁶¹⁾ Rapport annuel 2013, point 10.10.

⁽⁶²⁾ Voir le chapitre 3, encadré 3.1, pour une explication des notions de réalisation et de résultats.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.82. Dans trois cas (2 %), aucun des objectifs du projet (tels qu'ils sont définis dans le PO et/ou la convention de subvention) n'a été atteint. Les investissements n'étant pas ou ne pouvant pas être utilisés, ces projets n'apportent aucune valeur ajoutée (voir encadré 6.7). À moins que ces problèmes soient résolus avant la clôture des PO, cela représentera un gaspillage des fonds de l'UE.

Encadré 6.7 — Exemple de projet sans valeur ajoutée

Projet abouti mais non exploité: en Grèce, un projet relevant du FC consistait en la construction d'une station d'épuration et la mise en place d'un réseau d'égouts pour deux municipalités. En 2013, les travaux d'infrastructure étaient achevés. Cependant, tant que les ménages privés et les industries ne seront pas raccordés au réseau d'égouts, le projet demeurera inexploitable. Depuis l'annonce initiale du projet (en 2006), la municipalité disposait de suffisamment de temps pour concevoir et réaliser ces raccordements. Toutefois, fin 2014, notre audit a montré que ceux-ci n'étaient toujours pas en place. Le projet concernant les raccordements privés a fait l'objet d'un marché en 2015.

6.83. Pour 13 projets (7 %), nous n'avons pu évaluer la réalisation des objectifs, car aucune information pertinente n'a été communiquée.

6.84. Nous avons également constaté que huit projets (4 %) visaient des objectifs non conformes à ceux fixés pour le PO et l'axe prioritaire au titre desquels le projet était financé (voir encadré 6.8). En ce qui concerne la performance réalisée dans le cadre de ces projets, il a été conclu qu'elle «ne peut être déterminée».

Encadré 6.8 — Exemple d'indicateurs non conformes au PO

Indicateur de projet non précisé: en Italie, un projet relevant du FEDER consistait en l'achat d'équipement pour un hôpital. Aucun indicateur de performance pertinent n'était défini pour le projet. En outre, aucun indicateur spécifique n'a été relevé pour la mesure dans le cadre de laquelle le projet a été approuvé. Au lieu de cela, l'autorité de gestion assure le suivi de quelques indicateurs définis au niveau national (tels que la superficie couverte par le projet en mètres carrés, le nombre total d'hommes/jours atteint et le nombre de projets physiquement terminés), lesquels ne permettent cependant pas de mesurer la performance du projet examiné.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.82. La Commission veillera avec les autorités responsables des programmes concernés que ces investissements sont fonctionnels à la clôture, ce qui est une condition d'éligibilité des dépenses correspondantes à ce stade.

Encadré 6.8 — Exemple d'indicateurs non conformes au PO

La réglementation applicable en 2007-2013 prévoit de recourir à des indicateurs de résultats agrégés au niveau des actions et pas systématiquement à des indicateurs de performance au niveau des projets. Ces indicateurs permettent de mesurer les progrès réalisés par rapport à la situation de départ et l'efficacité des interventions choisies pour atteindre les objectifs spécifiques.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les dispositions prévoyant un financement fondé sur la performance constituent l'exception plutôt que la règle

6.85. Dans très peu de cas seulement, la réalisation des objectifs en matière de performance a eu une incidence sur le niveau de financement de l'UE. Et dans l'un de ces cas, nous avons constaté que, bien que les objectifs convenus n'aient pas été atteints, l'autorité de gestion n'avait encore pris aucune mesure correctrice (voir encadré 6.9).

Encadré 6.9 — Exemple de projet dont le système de financement est fondé sur la performance

Obligation de supprimer certaines dépenses quand les indicateurs de résultat sont en deçà des objectifs fixés: en Roumanie, dans le cas d'un projet du FEDER ayant pour objet l'achat d'équipements destinés à optimiser le flux de production d'une usine, la convention de subvention prévoyait que le bénéficiaire rembourse une partie de la subvention reçue si, au moment de l'achèvement du projet, les indicateurs de résultat définis dans ladite convention étaient en deçà des objectifs fixés. En l'occurrence, les indicateurs de résultat n'avaient pas tout à fait atteint le niveau requis au terme du projet. Néanmoins, l'autorité de gestion n'a pas encore ajusté le montant du financement de ce projet.

Certaines règles d'éligibilité nationales comportent des dispositions qui vont à l'encontre du principe de bonne gestion financière

6.86. Dans d'autres cas, les règles d'éligibilité nationales comportent des dispositions permettant aux bénéficiaires de déclarer des coûts excessifs par rapport aux prix courants du marché dans l'État membre concerné (voir encadré 6.10).

Encadré 6.10 — Exemple de règles d'éligibilité nationales allant à l'encontre du principe de bonne gestion financière

Application d'un taux de rémunération différent pour un projet cofinancé par l'UE: en Roumanie, dans le cas d'un projet du FSE assurant le financement de bourses destinées à de jeunes chercheurs titulaires d'un doctorat ainsi que celui des salaires de l'équipe chargée de la gestion d'un programme post-doctoral dans le domaine des nanomatériaux, les taux de rémunération appliqués aux heures consacrées au projet sont jusqu'à trois fois supérieurs à ceux en vigueur sur le marché. Cette pratique est conforme aux règles d'éligibilité nationales qui permettent la fixation de plafonds salariaux distincts pour les personnes travaillant dans le cadre de projets de l'UE et pour celles engagées dans des projets nationaux ou des projets financés sur des ressources propres. À la suite d'un audit de la Commission et de l'un de nos précédents audits en 2012 ⁽⁶³⁾, les plafonds salariaux des personnes travaillant dans le cadre de projets de l'UE ont été réduits, tout en demeurant trop élevés. Un deuxième ajustement a été réalisé en juillet 2014. Des cas similaires ont été constatés pour d'autres projets relevant du FSE en Italie et en Roumanie.

Encadré 6.10 — Exemple de règles d'éligibilité nationales allant à l'encontre du principe de bonne gestion financière

La situation salariale dans le cadre des projets financés par le FSE en Roumanie est un problème qui a été relevé par la DG Emploi, affaires sociales et inclusion lors d'un audit réalisé en 2012. Une correction financière forfaitaire de 25 % a été appliquée systématiquement à ce PO. En conséquence, l'autorité de gestion concernée a commandé une étude sur la structure des coûts et la masse salariale afin de l'utiliser comme base pour établir les niveaux de salaire maximaux à appliquer dans les futurs projets.

La Commission a formulé d'autres recommandations à l'intention de l'autorité de gestion en ce qui concerne les paramètres à utiliser pour déterminer les plafonds de rémunération à appliquer aux projets financés par le FSE, dans la mesure où les plafonds actuels sont encore considérés comme trop élevés.

⁽⁶³⁾ Rapport annuel 2013, point 6.23 et encadré 6.4.

ANNEXE 6.1

RÉSULTATS DES TESTS SUR LES OPÉRATIONS POUR LA RUBRIQUE «COHÉSION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET TERRITORIALE»

	2014	2013 ⁽¹⁾
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON		
Politique régionale et urbaine	161	168
Emploi et affaires sociales	170	175
Nombre total d'opérations — Cohésion économique, sociale et territoriale	331	343
ESTIMATION DE L'INCIDENCE DES ERREURS QUANTIFIABLES		
Niveau d'erreur estimatif: Politique régionale et urbaine	6,1 %	7,0 %
Niveau d'erreur estimatif: Emploi et affaires sociales	3,7 %	3,1 %
Niveau d'erreur estimatif: Cohésion économique, sociale et territoriale	5,7 %	5,9 %
Limite supérieure du taux d'erreur (LSE)	8,2 %	
Limite inférieure du taux d'erreur (LIE)	3,1 %	

Les limites inférieure et supérieure du taux d'erreur pour le domaine de la politique régionale et urbaine sont: 3,0 % et 9,2 %.

Les limites inférieure et supérieure du taux d'erreur pour le domaine politique «Emploi et affaires sociales» sont: 1,9 % et 5,6 %.

⁽¹⁾ Les chiffres de 2013 ont été recalculés de manière à correspondre à la structure du rapport annuel 2014 et à permettre ainsi une comparaison entre les deux exercices. Le **graphique 1.3** du chapitre 1 montre comment les résultats de 2013 ont été reclassés suivant la structure du rapport annuel 2014. Le niveau d'erreur estimatif pour 2013 a été calculé sur la base de l'approche de la quantification des erreurs affectant les marchés publics applicable au moment de l'audit. Le **tableau 1.1** et le **graphique 1.3** présentent les résultats de l'audit 2013 recalculés afin de tenir compte de la nouvelle approche de quantification de ces erreurs (voir point 1.13).

ANNEXE 6.2

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LA RUBRIQUE «COHÉSION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET TERRITORIALE»

E = DG Emploi, affaires sociales et inclusion; R = DG Politique régionale et urbaine; X = évaluation commune aux deux DG

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès accomplis						Réponse de la Commission
		Intégrale- ment mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants in- suffisants	
			à pratique- ment tous égards	à certains égards				
2012	Recommandation n° 1 (recommandation n° 2 du chapitre 6 et recommandation n° 3 du chapitre 5 de 2011): remédier aux faiblesses affectant les «contrôles de premier niveau» réalisés par les autorités de gestion et les organismes intermédiaires en ce qui concerne le FEDER et le FC en fournissant des documents d'orientation spécifiques et, le cas échéant, en prévoyant des actions de formation.	E	R ⁽¹⁾					
	Recommandation n° 2 (recommandation n° 1 de 2011): procéder, en s'appuyant sur l'expérience acquise pendant la période de programmation 2007-2013, à une évaluation de l'application des règles d'éligibilité nationales, afin de recenser les domaines susceptibles d'être encore simplifiés et d'éliminer les règles inutilement complexes (surréglementation).		E ⁽²⁾	R ⁽³⁾				
	Recommandation n° 3 du chapitre 5: définir, pour la période de programmation 2014-2020, des règles claires et des orientations rigoureuses concernant la façon d'évaluer l'éligibilité des projets et de calculer le cofinancement pour les projets du FEDER et du FC qui génèrent des recettes.		R ⁽⁴⁾					
	Recommandation n° 3 du chapitre 6: promouvoir un recours plus fréquent aux options de présentation simplifiée des coûts afin de réduire le risque d'erreur dans les déclarations de coûts et la charge administrative pesant sur les bénéficiaires. Les taux forfaitaires correspondant aux options de coûts simplifiés devraient être systématiquement approuvés/validés à l'avance par la Commission pour garantir leur conformité aux dispositions réglementaires (calcul juste, équitable et vérifiable).		E					
	Recommandation n° 4 : veiller à ce que les autorités d'audit améliorent leurs travaux ainsi que la qualité et la fiabilité des informations fournies dans les rapports de contrôle et opinions d'audit annuels.		X ⁽⁵⁾					

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès accomplis						Réponse de la Commission
		Intégrale- ment mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants in- suffisants	
			à pratique- ment tous égards	à certains égards				
Les recommandations formulées dans les rapports annuels 2011 et 2012 ont fait l'objet d'une analyse commune si elles étaient très similaires.								
2011	Recommandation n° 3 du chapitre 6: la Commission devrait encourager les autorités nationales à appliquer rigoureusement les mécanismes correcteurs avant de certifier les dépenses à la Commission (2008). Lorsque des déficiences significatives affectant le fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle sont constatées, la Commission devrait procéder à l'interruption ou à la suspension des paiements jusqu'à ce que l'État membre ait pris des mesures correctrices et, le cas échéant, effectuer des corrections financières.	X						
	Recommandation n° 4: la Commission devrait donner aux autorités d'audit des orientations supplémentaires pour la période de programmation actuelle, notamment en ce qui concerne l'échantillonnage, l'étendue des vérifications à entreprendre dans le cadre des audits de projets et le contrôle de la qualité; encourager les autorités d'audit à effectuer des audits des systèmes spécifiques concernant les «contrôles de premier niveau» réalisés par les autorités de gestion et les organismes intermédiaires.	X ⁽²⁾						
	Recommandation n° 5 du chapitre 6: la Commission devrait vérifier rigoureusement l'exactitude et l'exhaustivité des informations mentionnées par les autorités d'audit dans leurs rapports de contrôle annuels et dans leurs opinions d'audit. Les vérifications réalisées par la Commission devraient tenir pleinement compte des informations disponibles concernant les audits des systèmes et les contrôles des opérations réalisés par les autorités d'audit.	E						
	Recommandation n° 6 du chapitre 6: la Commission devrait encourager les États membres à recourir à l'option des coûts simplifiés, autorisée par la réglementation pour réduire le risque d'erreur.	E						
	Recommandation n° 1 du chapitre 5: la Commission devrait renforcer l'efficacité des systèmes de sanctions en accroissant l'incidence des corrections financières et en limitant la possibilité de remplacer les dépenses inéligibles par d'autres dépenses, comme elle l'a proposé dans le domaine de la cohésion pour la prochaine période de programmation. Il faut pouvoir présumer que toute irrégularité détectée après la présentation des comptes annuels entraînera une correction financière nette.	R						

CHAPITRE 7

«Ressources naturelles»

TABLE DES MATIÈRES

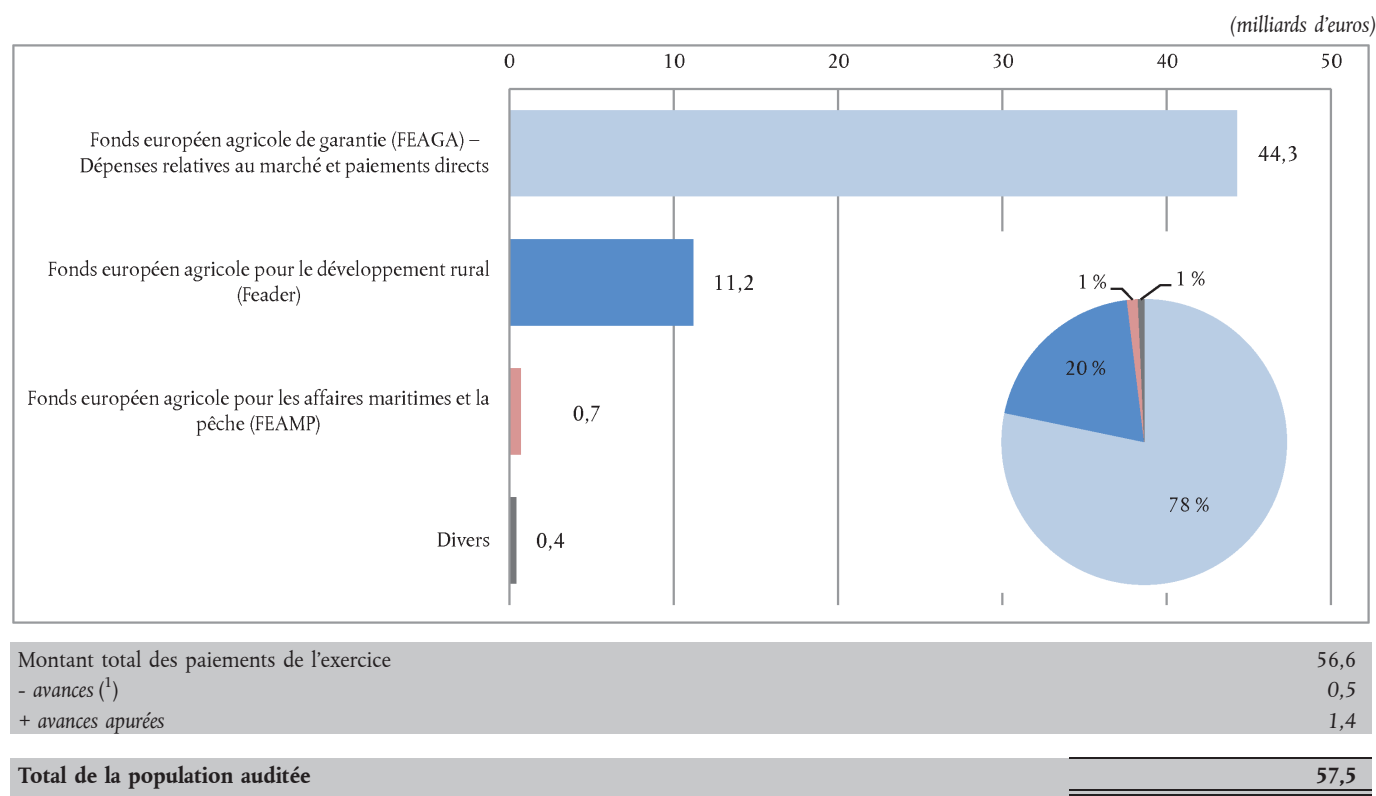
	Points
Introduction	7.1-7.14
Caractéristiques de la rubrique du CFP	7.3-7.13
Étendue et approche de l'audit	7.14
Partie 1: Notre appréciation de la régularité	7.15-7.78
Régularité des opérations	7.15-7.34
Examen d'une sélection de systèmes et de rapports annuels d'activité	7.35-7.73
Conclusion et recommandations	7.74-7.78
Partie 2: Questions liées à la performance dans le domaine du développement rural	7.79-7.89
Évaluation de la performance des projets	7.79-7.88
Conclusion	7.89
Annexe 7.1 — Résultats des tests sur les opérations pour les «Ressources naturelles»	
Annexe 7.2 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour les «Ressources naturelles»	

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

7.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations concernant nos appréciations spécifiques pour les «Ressources naturelles». Il indique séparément les résultats des tests pour le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et pour d'autres dépenses (Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche) relevant de la rubrique du cadre financier pluriannuel (CFP). Le **graphique 7.1** présente les principales informations concernant la composition de cette rubrique du CFP.

Graphique 7.1 — Rubrique 2 du CFP — Ressources naturelles



⁽¹⁾ Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir **annexe 1.1**, point 7).

Source: comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2014.

7.2. Parallèlement à nos constatations concernant la régularité à l'appui des appréciations spécifiques, ce chapitre présente, dans une section séparée, les résultats obtenus sur certains aspects liés à la performance pour un échantillon de projets de développement rural.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Caractéristiques de la rubrique du CFP*Politique agricole commune*

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

7.4. La PAC est mise en œuvre dans le cadre d'une gestion partagée entre la direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI) et les États membres, par l'intermédiaire de deux Fonds ⁽²⁾: le FEAGA, qui finance intégralement les aides directes de l'UE et les mesures de marché ⁽³⁾, et le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), qui permet de cofinancer, avec les États membres, des programmes de développement rural.

7.5. Les principales mesures financées par le FEAGA sont les suivantes:

- le «régime de paiement unique» (RPU) (aide directe), dont les dépenses se sont élevées à 30,8 milliards d'euros en 2014. Ce régime prévoit un soutien du revenu découplé ⁽⁴⁾ fondé sur des «droits», chaque droit étant associé à un hectare de terre éligible,
- le «régime de paiement unique à la surface» (RPUS) (aide directe), qui a représenté 7,4 milliards d'euros en 2014. Il s'agit d'un régime simplifié de soutien du revenu découplé mis en œuvre dans dix États membres ⁽⁵⁾ ayant adhéré à l'UE en 2004 ou en 2007. Ce régime repose sur le paiement d'un même montant pour chaque hectare éligible de terres agricoles,
- d'autres régimes d'aide directe, pour un montant de 3,5 milliards d'euros en 2014, reposant essentiellement sur des paiements couplés ⁽⁶⁾ liés à des types spécifiques de production agricole,
- les interventions sur les marchés agricoles, qui ont représenté 2,5 milliards d'euros en 2014. Elles englobent notamment les aides spécifiques au secteur vitivinicole et à celui des fruits et légumes ainsi que les mesures spécifiques en faveur des régions ultrapériphériques.

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

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

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

⁽⁴⁾ Les paiements découplés sont octroyés pour des terres agricoles éligibles, que celles-ci soient exploitées à des fins de production ou non.

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

⁽⁶⁾ Les paiements couplés sont calculés sur la base du nombre d'animaux détenus (par exemple vaches allaitantes, ovins et caprins) et/ou du nombre d'hectares consacrés à une culture spécifique (coton, riz, betterave à sucre, etc.).

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.6. Le Feader cofinance les dépenses effectuées dans le cadre du développement rural par l'intermédiaire des programmes de développement rural des États membres. Les dépenses couvrent 46 mesures⁽⁷⁾, qui comprennent des mesures liées à la surface⁽⁸⁾ et d'autres non liées à la surface⁽⁹⁾. En 2014, 11 186 millions d'euros ont été dépensés dans ce domaine.

7.7. Pour tous les régimes d'aide directe du FEAGA et toutes les mesures liées à la surface relevant du Feader⁽¹⁰⁾, les bénéficiaires sont tenus de respecter une série d'exigences en matière de conditionnalité. Celles-ci comprennent des exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG), qui concernent la protection de l'environnement, la santé publique, la santé animale et végétale, le bien-être des animaux, ainsi que des obligations relatives au maintien des terres agricoles dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (obligations en matière de BCAE). Si les agriculteurs ne respectent pas ces exigences, le montant des aides qui leur sont versées est réduit⁽¹¹⁾ [voir point 7.14, lettre b)].

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.7. La conditionnalité est un mécanisme de sanctions par lequel les agriculteurs sont pénalisés lorsqu'ils ne respectent pas une série de règles découlant en général de politiques autres que la PAC et s'appliquant aux citoyens de l'Union indépendamment de la PAC. Le respect des obligations en matière de conditionnalité ne constitue pas un critère d'éligibilité pour un paiement au titre de la PAC; le contrôle de ces exigences ne concerne donc pas la légalité et la régularité d'une opération sous-jacente. Ces principes sont en vigueur depuis le début de l'application du régime de paiement unique en 2005. La Cour de justice de l'Union européenne (affaire T-588/10) a explicitement confirmé que la conditionnalité n'affectait pas l'éligibilité des paiements, ce qui a encore été précisé par l'article 97, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 1306/2013 pour les années de demande à compter de 2015.

En conséquence, la Commission rappelle qu'elle considère que les réductions des aides infligées en cas de non-respect des exigences en matière de conditionnalité ne devraient pas être prises en compte pour le calcul des taux d'erreur relatifs à la PAC.

⁽⁷⁾ Une liste de ces mesures figure à l'annexe II, point 7 bis, du règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 368 du 23.12.2006, p. 15).

⁽⁸⁾ Les mesures liées à la surface sont celles pour lesquelles le paiement dépend du nombre d'hectares, comme les paiements agroenvironnementaux et les paiements compensatoires destinés aux agriculteurs établis dans les zones à handicaps naturels.

⁽⁹⁾ Les mesures non liées à la surface sont, pour l'essentiel, des mesures d'investissement telles que la modernisation des exploitations agricoles et la mise en place de services de base pour l'économie et la population rurale.

⁽¹⁰⁾ Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003 (JO L 30 du 31.1.2009, p. 16).

⁽¹¹⁾ Conformément aux dispositions des articles 66 et 67 du règlement (CE) n° 796/2004 de la Commission du 21 avril 2004 portant modalités d'application de la conditionnalité, de la modulation et du système intégré de gestion et de contrôle prévus par le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs (JO L 141 du 30.4.2004, p. 18), le niveau de réduction pour non-respect des exigences réglementaires en matière de gestion ou des BCAE peut varier entre 1 % et 5 % en cas de négligence et peut entraîner le retrait total de l'aide en cas de non-conformité intentionnelle. Les montants résultant des réductions de l'aide sont retenus sur le paiement de l'aide et crédités au budget de l'UE en tant que recettes agricoles affectées.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.8. Les dépenses relevant des deux Fonds passent par quelque 80 organismes payeurs chargés de vérifier l'éligibilité des demandes d'aide et d'effectuer les paiements en faveur des bénéficiaires. Les comptes et les dossiers de paiement des organismes payeurs sont examinés par des auditeurs indépendants (organismes de certification) qui présentent annuellement des certificats et des rapports à la Commission.

7.9. Les principaux risques en matière de régularité des paiements d'aides directes sont que celles-ci soient versées pour des terres inéligibles, à des bénéficiaires inéligibles ou à plusieurs bénéficiaires pour la même parcelle de terrain, que les droits soient calculés de manière incorrecte et que des primes à l'animal soient versées pour des bêtes inexistantes. En ce qui concerne les interventions sur les marchés agricoles, les principaux risques en matière de régularité sont l'octroi d'aides à des demandeurs inéligibles ou pour des coûts ou des quantités inéligibles ou surévalués.

7.10. Quant au développement rural, le principal risque est que les dépenses soient inéligibles en raison du non-respect de règles et de conditions d'éligibilité souvent complexes, en particulier pour les mesures d'investissement.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.10. La Commission partage l'avis de la Cour selon lequel certaines dépenses en matière de développement rural sont régies par des règles et des conditions d'éligibilité complexes. Elle estime qu'il s'agit d'une conséquence des objectifs ambitieux de la politique de développement rural, ce qui explique aussi pourquoi cette politique est particulièrement exposée aux erreurs.

Le cadre juridique de la PAC pour la période de programmation 2014-2020 contient des dispositions portant à la fois sur la simplification et l'introduction de mesures de prévention (par exemple, analyse ex ante des programmes de développement rural, suspensions et interruptions de paiements).

La Commission, qui s'est engagée à simplifier les règles de la PAC, mettra l'accent sur la simplification des règles nationales par les États membres, sans que cela nuise à la bonne gestion financière.

Politique environnementale et politique commune de la pêche

7.11. La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement a pour but de contribuer à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement, de la vie des citoyens, ainsi qu'à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, les dépenses étant gérées de manière centralisée par la direction générale de l'environnement de la Commission (DG ENV) et par la direction générale de l'action pour le climat de la Commission (DG CLIMA). Le programme pour l'environnement (LIFE)⁽¹²⁾ est le programme le plus important. LIFE cofinance des projets dans les États membres en faveur de la nature et de la biodiversité, de la politique et de la gouvernance environnementales ainsi que de l'information et de la communication (dépenses d'un montant de 221 millions d'euros en 2014).

⁽¹²⁾ Règlement (UE) n° 1293/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE) et abrogeant le règlement (CE) n° 614/2007 (JO L 347 du 20.12.2013, p. 185).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.12. La politique commune de la pêche poursuit des objectifs généraux similaires à ceux de la politique agricole commune (voir point 7.2). Le Fonds européen pour la pêche ⁽¹³⁾ (FEP), qui fait l'objet d'une gestion partagée entre la direction générale des affaires maritimes et de la pêche de la Commission (DG MARE) et les États membres, est le principal instrument de mise en œuvre de la politique commune de la pêche (dépenses d'un montant de 569 millions d'euros en 2014).

7.13. Dans les domaines politiques de l'environnement et de la pêche, le principal risque en matière de régularité concerne l'octroi d'aides pour des coûts inéligibles ou surévalués.

Étendue et approche de l'audit

7.14. La **partie 2** de l'**annexe 1.1** du chapitre 1 décrit notre approche globale et notre méthodologie. En ce qui concerne l'audit relatif aux «Ressources naturelles», les points ci-après méritent une mention particulière:

- a) pour les deux appréciations spécifiques, l'audit a comporté l'examen d'un échantillon de 183 opérations pour le FEAGA et de 176 opérations pour le groupe de politiques «Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche», respectivement, comme cela est indiqué à l'**annexe 1.1**, point 7. Chaque échantillon est conçu de manière à être représentatif de tout l'éventail des opérations pour chacune des deux appréciations spécifiques. Pour l'exercice 2014, l'échantillon FEAGA était composé d'opérations provenant de 17 États membres ⁽¹⁴⁾. S'agissant de la seconde appréciation spécifique, l'échantillon était composé de 162 opérations pour le développement rural et de 14 opérations pour l'environnement, l'action pour le climat et la pêche, provenant de 18 États membres ⁽¹⁵⁾;

7.14.

⁽¹³⁾ Règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil du 27 juillet 2006 relatif au Fonds européen pour la pêche (JO L 223 du 15.8.2006, p. 1).

⁽¹⁴⁾ Belgique, République tchèque, Danemark, Allemagne (Bavière, Brandebourg, Basse-Saxe, Schleswig-Holstein et Rhénanie-Palatinat), Estonie, Irlande, Grèce, Espagne (Andalousie, Aragon, Castille-La Manche, Catalogne, Estrémadure et îles Canaries), France, Italie (Lombardie et AGEA), Hongrie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Slovaquie, Finlande et Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles).

⁽¹⁵⁾ Bulgarie, République tchèque, Allemagne (Mecklembourg-Poméranie occidentale, Rhénanie-Palatinat et Saxe-Anhalt), Grèce, Espagne (Galice et Castille-La Manche), France, Italie (Pouilles, Ombrie et Vénétie), Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Suède et Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles). L'échantillon comprenait également trois opérations en gestion directe.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) en ce qui concerne la conditionnalité, nous avons centré nos contrôles sur une sélection d'obligations en matière de BCAA⁽¹⁶⁾ et sur certaines ERMG⁽¹⁷⁾ pour lesquelles il était possible d'obtenir des informations probantes et de tirer une conclusion au moment des visites d'audit⁽¹⁸⁾ (voir également point 1.15);
- c) pour le FEAGA, l'évaluation d'une sélection de systèmes⁽¹⁹⁾ a consisté en l'examen du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) en Croatie, des mesures correctives prises pour remédier aux principales insuffisances affectant les systèmes que nous avons relevés dans nos rapports annuels précédents pour 6 États membres⁽²⁰⁾ ainsi que des travaux réalisés dans le cadre de la procédure de renforcement de l'assurance⁽²¹⁾ en Grèce. De plus, nous avons examiné 14 audits de conformité de la Commission;
- d) pour le développement rural, nous avons examiné 12 audits de conformité de la Commission, réexécuté des contrôles effectués par celle-ci et testé sur place une sélection de contrôles clés dans 5 cas⁽²²⁾. Concernant les autres domaines politiques, nous avons examiné les systèmes utilisés par le Fonds européen pour la pêche en Italie et par la DG ENV;
- e) afin d'évaluer le fondement des décisions d'apurement de la Commission, nous avons examiné les travaux d'audit de la DG AGRI relatifs à l'apurement des comptes (pour le FEAGA et le Feader);
- f) l'évaluation des rapports annuels d'activité a porté sur des rapports de la DG AGRI et de la DG ENV.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) *Se félicitant du changement d'approche, à partir de 2015, annoncé par la Cour des comptes, la Commission souligne qu'il importe d'examiner le niveau d'erreur estimatif indépendamment de l'élément de conditionnalité.*

Voir les réponses de la Commission aux points 7.7, 7.22 et 7.33.

⁽¹⁶⁾ Prévention de l'empiétement de végétation indésirable, maintien des terrasses, entretien des oliveraies et respect de la densité minimale du bétail ou des obligations en matière de fauchage.

⁽¹⁷⁾ Dispositions relatives à l'ERMG n° 4 (directive «nitrates») ainsi qu'aux ERMG n°s 6 à 8 (concernant l'identification et l'enregistrement des animaux).

⁽¹⁸⁾ Les obligations en matière de conditionnalité sont des exigences légales fondamentales que tous les bénéficiaires de paiements directs de l'UE doivent respecter. Elles constituent les conditions de base et, dans bien des cas, les seules conditions à remplir pour avoir droit au versement du montant intégral des aides directes. C'est pourquoi nous avons décidé de traiter comme des erreurs les cas de non-respect de ces exigences.

⁽¹⁹⁾ La sélection des États membres et des systèmes audités a été fondée sur une analyse des risques; par conséquent, les résultats ne peuvent être considérés comme représentatifs pour l'ensemble de l'UE.

⁽²⁰⁾ Bulgarie, Grèce, Espagne (Andalousie, Castille-La Manche et Estrémadure), Italie (Lombardie), Portugal et Roumanie.

⁽²¹⁾ Voir point 7.44.

⁽²²⁾ Irlande, Italie (Campanie), Portugal, Roumanie et Suède.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

PARTIE 1: NOTRE APPRÉCIATION DE LA RÉGULARITÉ**Régularité des opérations**

7.15. L'**annexe 7.1** présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations pour les «Ressources naturelles» dans leur ensemble ainsi que pour chacune des deux appréciations spécifiques (FEAGA et «Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche»). Sur les 359 opérations que nous avons contrôlées, 177 (49 %) étaient affectées par des erreurs. Sur la base des 129 erreurs que nous avons quantifiées, nous estimons que le niveau d'erreur pour les «Ressources naturelles» prises dans leur ensemble s'élève à 3,6 % ⁽²³⁾ ⁽²⁴⁾.

7.16. Le **graphique 7.2** montre dans quelle mesure les différents types d'erreurs entrent en ligne de compte dans notre estimation du niveau d'erreur global pour 2014.

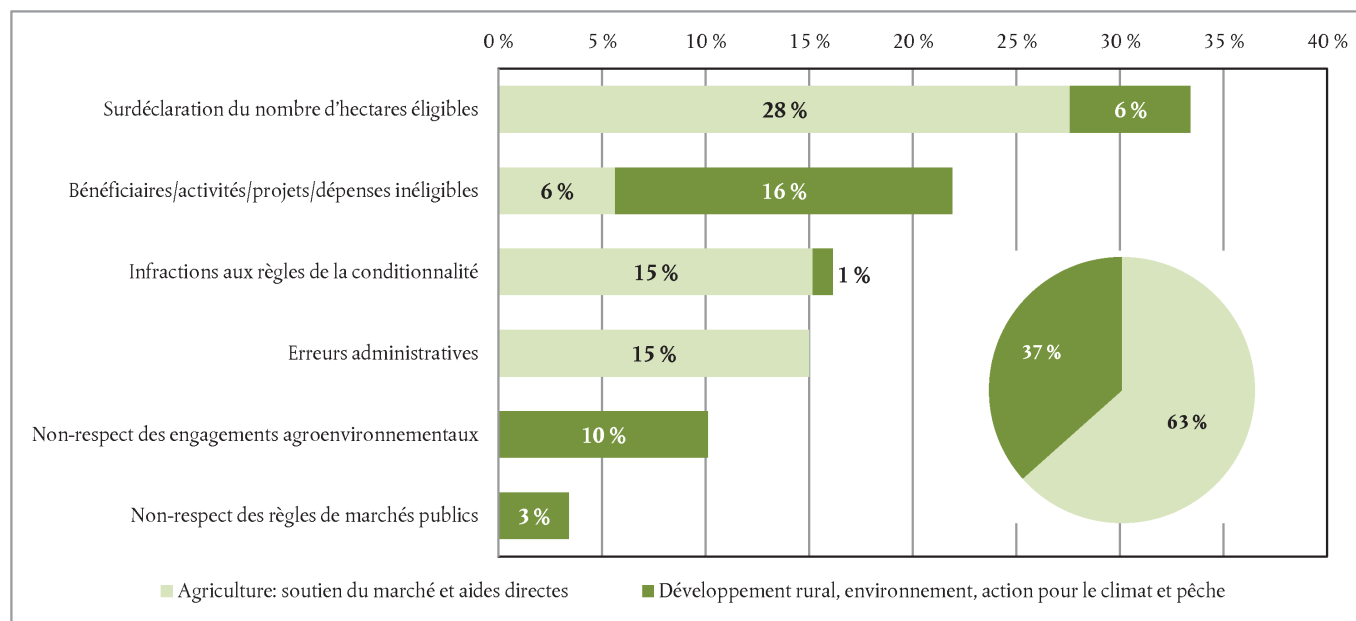
7.15. La Commission prend acte du taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour, qui est inférieur à celui de l'an dernier.

La Commission est d'avis que les corrections financières nettes résultant des procédures pluriannuelles d'audit de conformité, ainsi que des montants recouvrés auprès des bénéficiaires et remboursés au budget de l'UE, constituent une capacité correctrice qui doit être prise en considération dans une évaluation exhaustive de l'ensemble du système de contrôle interne. Elle fait en outre observer que, selon le rapport annuel d'activités 2014 de la direction générale de l'agriculture et du développement rural, sa capacité correctrice s'est établie, en 2014, à 863,5 millions d'euros (soit 1,55 % du total des dépenses de la PAC) (voir les points 7.70 et 7.71 du rapport de la Cour).

La Commission considère que les infractions aux obligations en matière de conditionnalité (0,6 point de pourcentage) ne doivent pas être prises en considération dans l'estimation du niveau d'erreur (voir réponse de la Commission au point 7.7). Sans la conditionnalité, le taux d'erreur le plus probable est de 3,0 %.

⁽²³⁾ Nous calculons le taux d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que le taux d'erreur affectant la population se situe entre 2,7 % et 4,6 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du taux d'erreur).

⁽²⁴⁾ Dont 0,6 point de pourcentage dû aux erreurs relatives à la conditionnalité.

Graphique 7.2 — Contribution au niveau d'erreur estimatif, par type d'erreur — «Ressources naturelles»

Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.17. La nature et les caractéristiques des erreurs sont sensiblement différentes pour les deux appréciations spécifiques. Par conséquent, chacune de celles-ci est abordée séparément dans les points suivants.

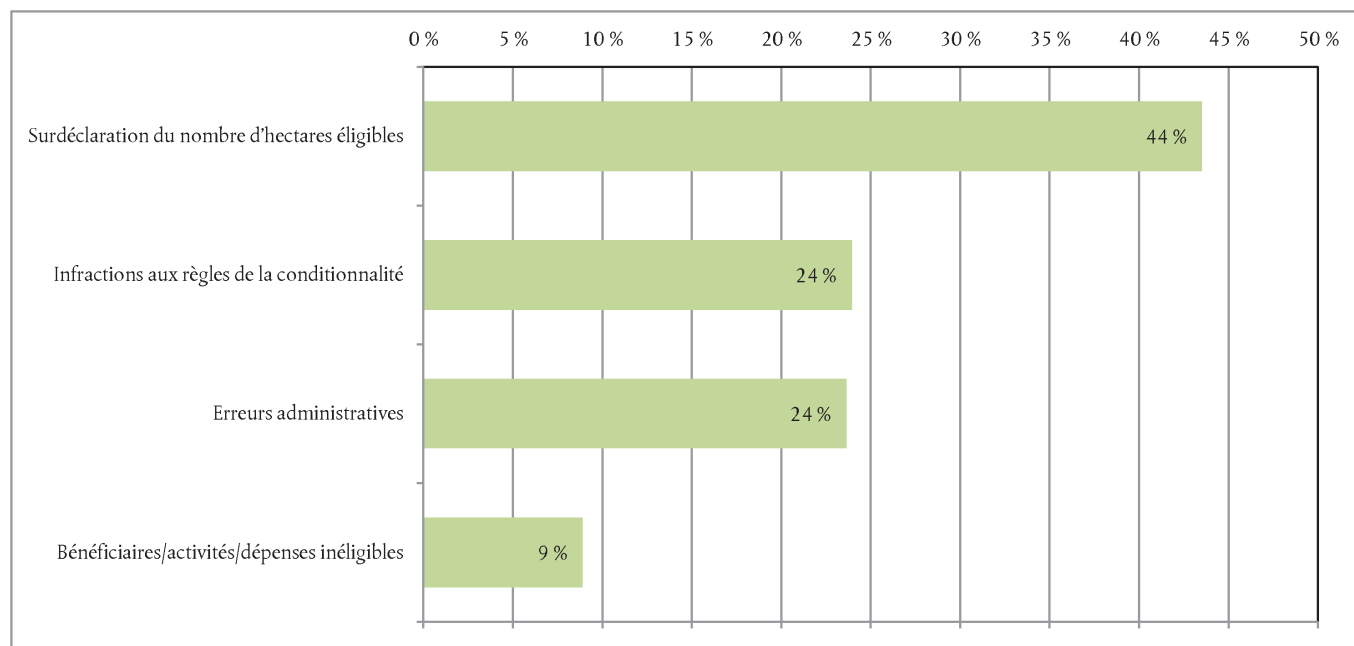
FEAGA — Soutien du marché et aides directes

7.18. Pour le FEAGA, sur les 183 opérations que nous avons contrôlées, 93 (51 %) étaient affectées par des erreurs. Sur la base des 88 erreurs que nous avons quantifiées, nous estimons que le niveau d'erreur s'élève à 2,9 %.

7.19. Le **graphique 7.3** montre dans quelle mesure les différents types d'erreurs entrent en ligne de compte dans notre estimation du niveau d'erreur pour 2014 en ce qui concerne le FEAGA.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.18. La Commission prend acte du taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour, qui est inférieur à celui de l'an dernier. Sans la conditionnalité, qui représente 0,7 point de pourcentage, le taux d'erreur le plus probable pour le FEAGA est de 2,2 %.

Graphique 7.3 — Contribution au niveau d'erreur estimatif, par type d'erreur — FEAGA

Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.20. Dans 26 cas d'erreurs quantifiables commises par des bénéficiaires finals, les autorités nationales disposaient de suffisamment d'informations⁽²⁵⁾ pour être en mesure d'éviter ou de détecter et de corriger les erreurs avant de déclarer les dépenses à la Commission. Si toutes ces informations avaient été utilisées pour corriger les erreurs, le niveau d'erreur estimatif pour cette appréciation spécifique aurait été inférieur de 0,6 point de pourcentage. En outre, dans 34 cas, nous avons constaté que les erreurs que nous avons détectées ont été commises par les autorités nationales. Ces erreurs ont contribué à hauteur de 0,7 point de pourcentage au niveau d'erreur estimatif.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.20. La Commission se félicite de l'appréciation portée par la Cour sur le rôle des États membres, estimant que ces derniers auraient dû contribuer davantage à la réduction du taux d'erreur. La Commission continue à œuvrer avec les États membres à la diminution du nombre d'erreurs.

⁽²⁵⁾ Sur la base des pièces justificatives, y compris des contrôles croisés standards ainsi que des contrôles obligatoires.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.21. Les erreurs liées à la surdéclaration du nombre d'hectares éligibles n'étaient pas concentrées dans certains États membres en particulier. En ce qui concerne l'exercice 2014, des erreurs de cette nature ont été détectées dans 12 des 17 États membres visités. Pour la moitié de ces erreurs, la surestimation était inférieure à 2 %; leur incidence sur le niveau d'erreur estimatif global est donc limitée. Comme les années précédentes, dans cette catégorie, les principales erreurs avaient trait à des paiements pour des terres inéligibles déclarées comme pâturages permanents (voir encadré 7.1). Un exemple d'erreur relative à la surdéclaration de terres arables éligibles est également présenté dans l'encadré 7.1.

Encadré 7.1 — Exemples de paiements relatifs à des cas de surdéclaration de terres éligibles
Pâturages permanents

En Grèce, 2 des 12 bénéficiaires examinés ont reçu une aide au titre du RPU pour des parcelles déclarées comme pâturages permanents, mais densément recouvertes d'arbustes, de buissons, d'arbres et de pierres. Ces parcelles auraient dû être exclues en tout ou en partie du bénéfice de l'aide de l'UE. Ces erreurs s'expliquent par le fait que les surfaces éligibles des parcelles concernées étaient surdéclarées dans la base de données du système grec d'identification des parcelles agricoles (SIPA) (voir encadré 7.8 et point 7.43). Les autorités grecques ont réévalué l'éligibilité des parcelles et détecté des paiements indus dans ces 2 cas. Toutefois, elles n'ont engagé de procédures de recouvrement dans aucun des 2 cas. Pour l'un des 2 cas, nous avons observé que les surfaces éligibles enregistrées dans le SIPA après réévaluation étaient toujours surdéclarées.

Des cas où des aides à la surface ont été payées pour des parcelles partiellement couvertes de végétation inéligible ont également été relevés en République tchèque, en Espagne, en France, en Pologne et en Slovaquie.

Terres arables

En Espagne (Castille-La Manche), l'aide au titre du RPU a été versée pour une parcelle déclarée et enregistrée dans le SIPA comme terre arable. En réalité, cette parcelle était une piste de motocross.

Des cas de terres arables éligibles dont la surface a été surdéclarée ont également été constatés en République tchèque, au Danemark, en Allemagne (Rhénanie-Palatinat et Schleswig-Holstein), en Espagne (Andalousie et Aragon), en France, en Italie (Lombardie), en Pologne, en Slovaquie, en Finlande et au Royaume-Uni (Angleterre).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.21. La Commission a connaissance des insuffisances en ce qui concerne les pâturages permanents. Des plans d'action sont en cours dans différents pays et leur efficacité est reconnue par la Cour dans l'encadré 7.7.

Encadré 7.1 — Exemples de paiements relatifs à des cas de surdéclaration de terres éligibles

La Commission, qui avait déjà détecté des déficiences similaires en Grèce et en Espagne, a veillé à ce qu'elles soient prises en charge par des plans d'action, qui ont conduit à des améliorations notables.

En Grèce, le plan d'action visait à retirer du SIPA les parcelles inéligibles. Les autorités grecques ont mis en œuvre ce plan, ce qui a entraîné une diminution de la superficie enregistrée en tant que pâturages permanents dans le SIPA grec, qui est passée de 3,6 millions d'hectares en 2012 à 1,5 million d'hectares en octobre 2014 (voir encadré 7.8).

Parallèlement aux corrections dans le SIPA, les autorités grecques ont détecté les montants indus.

Des corrections financières couvrant les montants non récupérés par les autorités grecques ont déjà été adoptées par la Commission pour les exercices 2010, 2011 et 2012. Pour les exercices 2013 et 2014, la procédure de conformité devrait s'achever d'ici à la fin de 2015.

Les États membres mentionnés ont fait l'objet d'un audit de la part de la Commission. Aucune déficience importante n'a été décelée pour la République tchèque et la Pologne. Chaque fois que cela est nécessaire, les insuffisances constatées dans le système de contrôle en matière de conditionnalité font l'objet d'un suivi dans le cadre des procédures d'apurement de conformité, qui donnent lieu à des corrections financières nettes, ce qui assure une couverture appropriée du risque pour le budget de l'UE.

Les autorités nationales ont détecté cet aspect en février 2014, lors de la mise à jour de leur SIPA avec les orthophotos les plus récentes (2012) disponibles. Le paiement avait toutefois été effectué en décembre 2013, avant cette mise à jour. Une procédure de recouvrement a été engagée en novembre 2014 pour les exercices en question.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.22. Sur la base de notre examen d'une sélection d'obligations en matière de conditionnalité [voir point 7.14 b)], nous avons observé que des infractions avaient été commises pour 46 des 170 paiements subordonnés au respect d'obligations de ce type. La fréquence des erreurs concernant la conditionnalité (27 %) est conforme à celle communiquée par les États membres dans leurs statistiques de contrôle. Les erreurs concernant la conditionnalité ont contribué à hauteur de 0,7 point de pourcentage au niveau d'erreur estimatif présenté au point 7.18. L'encadré 7.2 présente des exemples d'erreurs concernant la conditionnalité.

Encadré 7.2 — Exemples d'erreurs concernant la conditionnalité

Conformément à la législation de l'UE en matière de conditionnalité, les mouvements, les naissances et les décès d'animaux doivent être notifiés à la base de données nationale relative aux animaux dans un délai maximal de sept jours. Ces règles sont importantes pour réduire le risque de propagation de maladies, notamment par le contrôle des mouvements des animaux et par l'amélioration de la traçabilité. Pour réduire la pollution de l'eau, une autre règle de conditionnalité fixe à 170 kilos au maximum la quantité de nitrates d'origine animale par hectare de terre dans les zones vulnérables aux nitrates.

En Italie (Lombardie), un bénéficiaire a fait état de 370 mouvements ou naissances d'animaux, pour lesquels 291 notifications ont été transmises tardivement. Le même bénéficiaire a dépassé de près de 200 % le plafond de 170 kilos de nitrates par hectare de terre. Pour un autre bénéficiaire, nous avons constaté que, sur 627 notifications concernant des animaux, 237 ont été transmises tardivement, et que la limite fixée pour les nitrates a été dépassée de 380 %.

Des cas de non-respect des délais de notification des mouvements d'animaux ont également été relevés en Belgique, au Danemark, en Allemagne (Bavière), en Estonie, en Espagne (îles Canaries), en France, en Hongrie, aux Pays-Bas, en Pologne, en Slovaquie et au Royaume-Uni (pays de Galles).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.22. Voir les réponses de la Commission aux points 7.7 et 7.14 b).

Encadré 7.2 — Exemples d'erreurs concernant la conditionnalité

La Commission effectue des audits de conditionnalité dans les États membres et, dans nombre d'entre eux, elle a observé des insuffisances au niveau du contrôle et des sanctions concernant les obligations en matière de communication d'informations et, en général, d'identification et d'enregistrement des animaux. En cas de manquement systématique, la Commission assure toujours un suivi par l'intermédiaire de la procédure d'apurement de conformité. En ce qui concerne les problèmes rencontrés dans l'identification et l'enregistrement des animaux, la Commission souscrit à l'observation de la Cour et accorde une attention particulière à ces exigences lors de ses audits de conditionnalité.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.23. Dans plusieurs cas, nous avons également constaté des erreurs dans le traitement administratif des demandes d'aide par les autorités nationales. L'erreur la plus fréquente concernait le dépassement du plafond pour les droits RPU en France. Bien que nous ayons fait état de cette erreur systématique dans nos rapports annuels relatifs aux exercices 2011, 2012 et 2013 ⁽²⁶⁾, elle n'a pas été éliminée en 2014 ⁽²⁷⁾. Cependant, la Commission a pris une décision de conformité excluant une partie des dépenses du financement de l'UE pour les exercices 2011 et 2012.

7.24. Nous avons relevé deux cas où le bénéficiaire ou la dépense n'était pas éligible à l'aide de l'UE (voir encadré 7.3).

Encadré 7.3 — Exemple de paiement relatif à des dépenses inéligibles

En France, une aide de l'UE dans le cadre du programme d'aide dans le secteur vitivinicole a été octroyée à un établissement vinicole pour la modernisation de ses installations de stockage. Une partie de l'aide a servi à rembourser les coûts de démantèlement et d'enlèvement de l'ancien matériel, non éligibles à l'aide de l'UE.

Un cas où une aide a été versée à un bénéficiaire inéligible a été constaté en Pologne.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.23. Dans le cadre de cette procédure d'apurement de conformité, la Commission a procédé à une évaluation détaillée du risque pour le Fonds. À cet égard, des corrections financières nettes ont déjà été opérées pour les années de demande 2011 et 2012, et des procédures d'apurement de conformité sont en cours pour les autres années de demande en question.

Le plan d'action mis en place vise à remédier intégralement à la situation pour l'année de demande 2014; il fait l'objet d'un suivi attentif de la part de la Commission.

⁽²⁶⁾ Rapport annuel 2011, exemple 3.2, rapport annuel 2012, encadré 3.1, et rapport annuel 2013, encadré 3.5.

⁽²⁷⁾ Les autorités françaises ont commencé à prendre des mesures correctrices en 2013, en vue de corriger la valeur des droits à compter de l'exercice 2015 (année de demande 2014).

OBSERVATIONS DE LA COUR

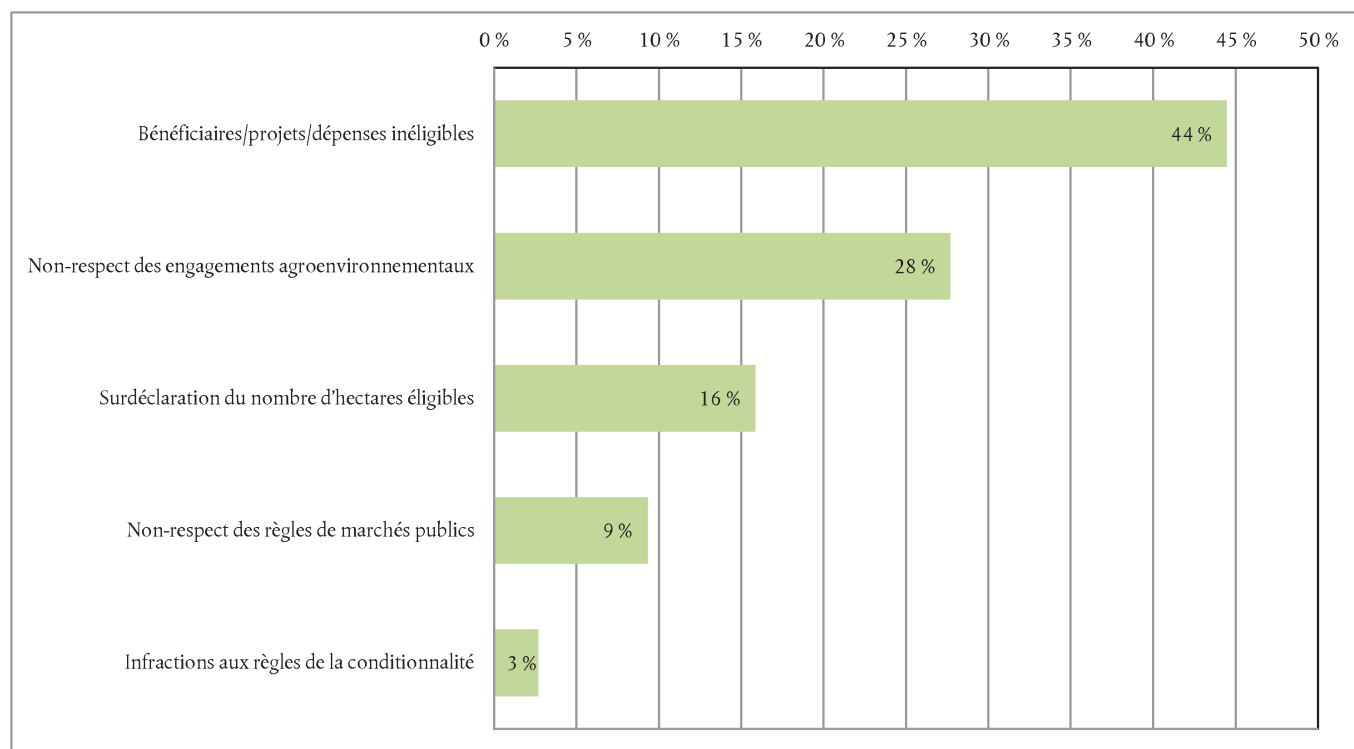
RÉPONSES DE LA COMMISSION

«Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche»

7.25. Pour le groupe de politiques «Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche», sur les 176 opérations que nous avons contrôlées, 84 (48 %) étaient affectées par des erreurs. Sur la base des 41 erreurs que nous avons quantifiées, nous estimons que le niveau d'erreur s'élève à 6,2 %.

7.26. Le **graphique 7.4** montre dans quelle mesure les différents types d'erreurs entrent en ligne de compte dans notre estimation du niveau d'erreur pour 2014 en ce qui concerne le groupe de politiques «Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche».

Graphique 7.4 — Contribution au niveau d'erreur estimatif, par type d'erreur — «Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche»



Source: Cour des comptes européenne.

7.25. La Commission prend acte du taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour, qui est inférieur à celui de l'an dernier.

Sans la conditionnalité, le taux d'erreur le plus probable pour le groupe «Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche» est de 6,0 %.

Voir aussi la réponse de la Commission au point 7.18.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.27. Pour le développement rural, sur les 162 opérations, 71 étaient liées à la surface et 91 ne l'étaient pas. Sur ces 162 opérations, 79 (49 %) étaient affectées par des erreurs. En ce qui concerne l'environnement, l'action pour le climat et la pêche, 5 (36 %) des 14 opérations sélectionnées étaient affectées par des erreurs, dont 3 étaient quantifiables.

7.28. Dans 15 cas d'erreurs quantifiables commises par des bénéficiaires finals, les autorités nationales disposaient de suffisamment d'informations⁽²⁸⁾ pour être en mesure d'éviter ou de détecter et de corriger les erreurs avant de déclarer les dépenses à la Commission. Si toutes ces informations avaient été utilisées pour corriger les erreurs, le niveau d'erreur estimatif pour cette appréciation spécifique aurait été inférieur de 3,3 points de pourcentage. En outre, dans 3 cas, nous avons constaté que les erreurs que nous avons détectées ont été commises par les autorités nationales. Ces erreurs ont contribué à hauteur de 0,6 point de pourcentage au niveau d'erreur estimatif.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.27. La fréquence des erreurs (tant quantifiées que non quantifiées) constatées par la Cour dans le domaine du développement rural a diminué, passant de 57 % en 2013 à 49 % en 2014. Le taux d'erreur pour le développement rural doit également être apprécié à la lumière des objectifs ambitieux de la politique de développement rural.

La Commission note que 10 des opérations affectées par des erreurs ne concernaient que des infractions liées à la conditionnalité. Par conséquent, de l'avis de la Commission, étant donné que les exigences en matière de conditionnalité n'affectent ni l'éligibilité des agriculteurs aux aides de la PAC (1^{er} et 2^e piliers) ni la régularité des paiements, le fait d'exclure ces erreurs ramène à 69 (43 %) le nombre des opérations affectées par des erreurs.

Le niveau moindre des erreurs affectant les mesures liées à la surface confirme que le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) reste un système efficace pour prévenir et corriger les erreurs.

7.28. La Commission sait que les autorités nationales auraient pu déceler un grand nombre des erreurs constatées par la Cour. Les règles de la PAC dotent les États membres de tous les instruments nécessaires pour atténuer la plupart des risques d'erreur.

Les déficiences dans les systèmes de contrôle relevées par la Commission ont donné lieu à des plans d'action de la part des États membres visant à déterminer les causes profondes des erreurs et à prendre les mesures correctrices nécessaires.

⁽²⁸⁾ Sur la base des pièces justificatives, y compris des contrôles croisés et des contrôles obligatoires.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.29. Des erreurs affectant les opérations sélectionnées ont été observées dans l'ensemble des 18 États membres visités. Le niveau et le type d'erreur sont très similaires à ceux relevés antérieurement. Comme les années précédentes, les mesures non liées à la surface étaient responsables de la majeure partie (54 %) du niveau d'erreur estimatif mentionné au point 7.25. Dans ce contexte, nous avons publié, au mois de février 2015, un rapport spécial analysant les causes des erreurs dans les dépenses de développement rural et les mesures prises pour y remédier ⁽²⁹⁾.

7.30. Les exigences spécifiques aux projets d'investissement aident à centrer l'aide sur certaines catégories de bénéficiaires et visent ainsi à renforcer l'efficacité des dépenses consacrées au développement rural. Toutefois, sur les 91 opérations non liées à la surface examinées, 14 (15 %) ne remplissaient pas les conditions d'éligibilité. Nous avons estimé que, dans 3 des 14 cas, les bénéficiaires ont créé artificiellement des conditions permettant de contourner les critères d'éligibilité. L'encadré 7.4 fournit des précisions supplémentaires. En ce qui concerne l'environnement, l'action pour le climat et la pêche, 2 des 3 erreurs quantifiables étaient dues à des dépenses inéligibles.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.29. Au cours de ses propres audits dans un certain nombre d'États membres, la Commission a constaté des défaillances semblables à celles détectées par la Cour des comptes. D'importantes corrections financières nettes ont été imposées aux États membres concernés afin de protéger le budget de l'UE. Les procédures d'apurement des comptes sont en cours. Par ailleurs, lorsque des réserves sont émises, les États membres concernés sont tenus de prendre des mesures correctrices.

Dans son rapport annuel d'activités pour 2014, le directeur général de la direction générale de l'agriculture et du développement rural a émis des réserves quant aux dépenses de développement rural concernant 16 États membres (28 organismes payeurs). Ces réserves, qui ont été émises à la suite des insuffisances détectées dans le système de gestion et de contrôle, étaient accompagnées, le cas échéant, d'une demande faite aux États membres concernés d'appliquer aux déficiences des mesures correctrices.

La Commission se félicite de l'analyse des causes profondes des erreurs réalisée par la Cour dans son rapport spécial n° 23/2014, qui a largement confirmé la propre analyse de la Commission présentée au Parlement européen et au Conseil en juin 2013 [SWD(2013) 244], selon laquelle le caractère ambitieux des objectifs stratégiques de la politique et l'insuffisance des systèmes de contrôle constituent des facteurs contribuant au niveau d'erreurs.

La Commission souligne que le niveau élevé d'erreurs dans les mesures non liées à la surface ne signifie pas nécessairement qu'il y a fraude ou détournement de fonds de l'UE. Dans bien des cas, les objectifs stratégiques pour les actions individuelles ont été effectivement atteints et l'argent du contribuable n'a pas été perdu.

Pour la période de programmation 2014-2020, tous les programmes de développement rural devaient comporter une évaluation ex ante sur le caractère vérifiable et contrôlable des mesures, menée conjointement par l'autorité de gestion et l'organisme payeur.

7.30. Les conditions créées artificiellement, comme l'a évalué la Cour, ne concernent que 3 des 91 opérations examinées pour les mesures non liées à la surface. Les principales déficiences affectant les opérations d'investissement sont dues à des problèmes d'inéligibilité (des dépenses ou des bénéficiaires).

Partageant la préoccupation de la Cour au sujet des conditions artificielles, la Commission tient toutefois à souligner que celles-ci sont difficiles à démontrer et ne peuvent être constatées que dans le respect des conditions strictes énoncées par la Cour de justice de l'Union européenne.

À la suite de ses propres audits, la Commission a appliqué des corrections financières nettes pour les mesures non liées à la surface, et elle continuera à procéder ainsi autant que nécessaire. Parmi les principaux motifs invoqués pour les corrections financières figuraient les insuffisances affectant la vérification des critères d'éligibilité, le caractère raisonnable des coûts ou l'application des critères de sélection. Dans les plans d'action visant à réduire le taux d'erreur dans le développement rural, l'accent est mis en particulier sur des actions correctrices à appliquer aux critères d'éligibilité pour les mesures non liées à la surface.

⁽²⁹⁾ Rapport spécial n° 23/2014 «Erreurs dans les dépenses de développement rural: causes et mesures prises pour y remédier».

OBSERVATIONS DE LA COUR

Encadré 7.4 — Erreurs en matière d'éligibilité — Possible création de conditions artificielles pour obtenir des aides d'une manière contraire aux objectifs d'une mesure d'investissement

Nous avons détecté 3 cas sur lesquels pèsent des soupçons de contournement délibéré des règles dans le but d'obtenir des aides d'une manière contraire aux objectifs de la mesure concernée (dans 2 cas, il s'agissait de la modernisation des exploitations agricoles et, dans un cas, de la création et du développement d'entreprises). Ils ont été communiqués à l'Office européen de lutte antifraude, qui procède à une analyse et, le cas échéant, à une enquête. Pour des raisons de confidentialité, il n'est pas possible de fournir des informations précises sur ces cas. Cependant, les exemples présentés ci-après sont typiques:

- des entreprises bien implantées, qui ne rempliraient pas les conditions pour bénéficier d'un financement si elles introduisaient elles-mêmes directement une demande, ont mis en place de nouvelles entités au sein desquelles le projet est conçu de manière à répondre formellement aux critères d'éligibilité et de sélection. Les conditions qui auraient ainsi pu être artificiellement remplies concernent le respect du critère relatif au statut de microentreprise (moins de 10 employés et moins de 2 millions d'euros de chiffre d'affaires ou de valeur au bilan) ou le fait que l'entreprise soit détenue et dirigée par un jeune agriculteur (une personne de moins de 40 ans qui commence une activité dans le secteur agricole),
- des groupes de personnes (appartenant à la même famille ou au même groupe économique) ont créé plusieurs entités dans le but d'obtenir une aide supérieure au plafond autorisé dans les conditions de la mesure d'investissement. Bien que les bénéficiaires aient déclaré que ces entités opéraient de manière indépendante, cela n'était en substance pas le cas, car elles étaient conçues pour fonctionner ensemble. Elles faisaient effectivement partie du même groupe économique et partageaient siège d'exploitation, personnel, clients, fournisseurs et sources de financement.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Encadré 7.4 — Erreurs en matière d'éligibilité — Possible création de conditions artificielles pour obtenir des aides d'une manière contraire aux objectifs d'une mesure d'investissement

Dans l'évaluation de la Cour figurent 3 cas sur lesquels pèsent des soupçons de création artificielle de conditions aux fins du contournement des critères d'éligibilité. Aux termes de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-434/12, pour établir la preuve de la «création artificielle des conditions», il faut démontrer de façon indépendante l'existence des éléments subjectifs et des éléments objectifs. À cet égard, la Commission tient à souligner que, pour établir la «création artificielle des conditions», il faut faire la preuve d'un acte intentionnel, ce qui implique des manœuvres dolosives dans le but d'obtenir un avantage indu ou illégal.

La Commission partage cette préoccupation de la Cour. Afin d'établir la présence des conditions artificielles, il faut se conformer aux conditions strictes énoncées par la Cour de justice de l'Union européenne. Il est essentiel de préserver la sécurité juridique des bénéficiaires qui agissent en conformité avec la législation applicable. Par conséquent, les organismes payeurs ne peuvent refuser le paiement que sur la base d'éléments probants clairement établis, et pas uniquement en se fondant sur des soupçons. Dès lors, ils consacrent souvent du temps et des efforts pour réunir des éléments de preuve concluants et ensuite engager les procédures de recouvrement.

En particulier, dans un des cas relevés par la Cour, c'est l'État membre lui-même qui a détecté le risque de «création artificielle des conditions», bien avant l'audit de la Cour et avant tout paiement au bénéficiaire final; il a agi avec diligence en suivant toutes les étapes de la procédure requise par le droit national en cas de soupçon de création artificielle des conditions, notamment en s'adressant aux autorités nationales compétentes en matière de lutte antifraude. Avant de verser les fonds au bénéficiaire final, l'État membre avait conclu qu'il ne disposait pas de preuves suffisantes pour refuser le paiement. Néanmoins, il a continué à suivre le dossier et, sur la base des éléments de preuve obtenus ultérieurement, il a pris des mesures pour récupérer les fonds.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.31. L'échantillon examiné comprenait 36 opérations correspondant à des paiements agroenvironnementaux qui sont accordés à des bénéficiaires appliquant des méthodes de production agricole compatibles avec la protection de l'environnement, du paysage et des ressources naturelles. Nous avons constaté que dans 6 cas (17 %), les agriculteurs n'avaient pas rempli l'ensemble des conditions requises pour pouvoir bénéficier du paiement. L'encadré 7.5 illustre une erreur de ce type.

Encadré 7.5 — Exemple de non-respect des engagements agroenvironnementaux

Un bénéficiaire du Royaume-Uni (pays de Galles) s'est engagé, pour des raisons environnementales⁽³⁰⁾, à clôturer, chaque année avant le 15 mai, une prairie de fauchage pour empêcher le pâturage et à la maintenir dans cet état pendant au moins les dix semaines suivantes. Nous avons constaté qu'aucun de ces engagements n'avait été respecté.

Ce même type d'infraction aux exigences agroenvironnementales a été relevé en Allemagne (Rhénanie-Palatinat), en Italie (Ombrie) et au Royaume-Uni (Angleterre).

7.32. Pour 27 opérations examinées, les bénéficiaires étaient tenus de se conformer aux règles en matière de marchés publics. Ces règles visent à garantir que les biens et services nécessaires sont achetés aux conditions les plus favorables, dans le respect de l'égalité d'accès aux marchés publics ainsi que des principes de transparence et de non-discrimination. Nous avons constaté qu'une ou plusieurs de ces règles n'avaient pas été respectées dans 13 cas (48 %). L'encadré 7.6 illustre une erreur de ce type.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.31. À la suite de l'audit effectué par la Commission sur la mise en œuvre des mesures agroenvironnementales dans tous les États membres au cours de la période de programmation 2007-2013, des corrections financières ont été appliquées et continueront de l'être à l'avenir, si nécessaire. En dépit des lacunes qui persistent, la qualité globale de la mise en œuvre s'est améliorée au cours de ladite période.

Encadré 7.5 — Exemple de non-respect des engagements agroenvironnementaux

La Commission avait elle aussi décelé des insuffisances similaires dans certains États membres au cours de ses audits. Des corrections financières nettes ont été et continueront d'être appliquées afin de couvrir le risque pour le budget de l'UE, le cas échéant.

7.32. La Commission a déjà constaté des insuffisances similaires dans le domaine des marchés publics. Dans certains des États membres cités par la Cour dans l'encadré 7.6, de fortes corrections financières nettes ont déjà été appliquées ou des procédures d'apurement de conformité sont encore en cours et des corrections financières nettes seront appliquées le cas échéant. Les marchés publics comptent aussi parmi les éléments centraux des plans d'action pour le développement rural.

La Commission note qu'une seule erreur signalée par la Cour a été quantifiée.

En outre, le 19 décembre 2013, la Commission a adopté de nouvelles lignes directrices pour fixer les corrections financières à appliquer aux dépenses financées au titre de la gestion partagée en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics. En vertu de ces lignes directrices, le non-respect des règles relatives aux marchés publics est jugé sur la base du principe de proportionnalité.

Un document d'orientation sur les irrégularités les plus fréquentes dans la gestion des Fonds structurels et d'investissement européens a déjà été présenté aux États membres.

⁽³⁰⁾ Ce type de pratiques agricoles présente un certain nombre d'avantages pour l'environnement, comme celui de permettre à des espèces végétales menacées de se réimplanter dans un habitat faunique différent, contribuant ainsi à fournir nourriture et abri à la faune sauvage.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Encadré 7.6 — Exemple de non-respect des règles de marchés publics

En Pologne, un organisme public chargé de la gestion de l'eau a reçu une aide pour la rénovation de deux stations de pompage. Les travaux de construction ont été attribués à une société privée à l'issue d'une procédure de marchés publics. Le bénéficiaire a commis des manquements graves aux règles des marchés publics en limitant l'égalité d'accès et en empêchant une concurrence loyale entre les soumissionnaires potentiels. L'offre retenue — la seule présentée — ne répondait pas aux critères de sélection. De plus, elle a été soumise conjointement avec la société qui avait établi le cahier des clauses techniques particulières et le devis quantitatif pour l'appel d'offres. C'est pourquoi la société adjudicataire aurait dû être exclue de l'appel d'offres.

Des cas de non-respect des règles de marchés publics ont également été relevés en Bulgarie, en Allemagne (Saxe-Anhalt), en Grèce, en Espagne (Castille-La Manche), en France, en Italie (Pouilles), aux Pays-Bas et en Roumanie. Cependant, ces erreurs n'ont pas été quantifiées.

7.33. Sur la base de notre examen d'une sélection d'obligations en matière de conditionnalité [voir point 7.14 b)], nous avons constaté que des infractions affectaient 17 (27 %) des 64 paiements subordonnés au respect d'obligations de ce type. Les erreurs concernant la conditionnalité ont contribué à hauteur de 0,2 point de pourcentage au niveau d'erreur estimatif mentionné au point 7.25.

7.34. Les autorités nationales sont tenues d'évaluer le caractère raisonnable des coûts. Nous avons constaté que, pour 20 projets d'investissement, ces contrôles n'avaient pas été effectués conformément aux exigences requises. Cependant, ces erreurs ne peuvent généralement pas être quantifiées, puisque le montant des dépenses non admissibles ne peut être déterminé. Des informations complémentaires sur le caractère raisonnable des coûts sont fournies dans la partie «Questions liées à la performance dans le domaine du développement rural» (voir point 7.88).

7.33. Voir les réponses de la Commission aux points 7.7 et 7.14 b).

7.34. La Commission considère que les contrôles administratifs portant sur le caractère raisonnable des coûts sont essentiels pour assurer l'efficacité du système de contrôle. Au cours de ses audits de conformité, elle a également détecté des lacunes dans l'évaluation du caractère raisonnable des coûts et a imposé des corrections financières à cet égard afin de protéger les intérêts financiers de l'UE.

La Commission tient à faire observer que, pour la période de programmation 2014-2020, un plus large recours sera fait aux coûts simplifiés pour le remboursement des paiements (financements à taux forfaitaire, barèmes standard de coûts unitaires et montants forfaitaires), ce qui devrait contribuer à une utilisation plus efficace et plus correcte des fonds.

Voir aussi la réponse de la Commission au point 7.88.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Examen d'une sélection de systèmes et de rapports annuels d'activité

Systèmes des États membres concernant la régularité des opérations du FEAGA

Système intégré de gestion et de contrôle

7.35. Le SIGC est le principal dispositif de gestion et de contrôle en vigueur destiné à garantir la régularité des paiements d'aide directe⁽³¹⁾. Il couvre plus de 90 % des dépenses du FEAGA et contribue de manière significative à la prévention et à la réduction des niveaux d'erreur concernant les régimes d'aide auxquels il s'applique, comme cela a été confirmé aussi bien par les audits de la Commission⁽³²⁾ que par nos propres audits.

7.36. Il comprend des bases de données des exploitations agricoles et des demandes d'aide, un SIPA, des bases de données relatives aux animaux et, dans les États membres qui appliquent le RPU, une base de données des droits. Les organismes payeurs procèdent à des contrôles administratifs croisés entre ces bases de données, afin de garantir que le montant des paiements est correct et que ceux-ci sont effectués en faveur du bénéficiaire éligible concerné pour des terres ou des animaux éligibles. La plupart des demandeurs (95 %) reçoivent les paiements une fois les contrôles administratifs terminés avec succès. Les 5 % restants font l'objet de contrôles supplémentaires effectués sur place.

7.37. Lors de notre examen du SIGC en Croatie, nous n'avons relevé que des déficiences mineures en ce qui concerne le traitement administratif des demandes et la qualité des contrôles sur place effectués par les autorités croates. Ces déficiences n'ont pas d'incidence sur la fiabilité du système.

7.38. En outre, nous avons effectué un examen documentaire d'un échantillon de 14 audits de conformité de la Commission portant sur les dépenses du FEAGA. Cette dernière a signalé d'importantes insuffisances pour 10 des 14 systèmes des États membres concernés. Nous avons constaté que la qualité des travaux de la Commission était satisfaisante (point 7.62).

7.35. La Commission salue l'évaluation de la Cour aux termes de laquelle le SIGC contribue de manière significative à la prévention et à la réduction du niveau d'erreur. Elle estime que la qualité et la couverture du SIGC sont essentielles pour garantir la régularité des paiements d'aide directe.

En outre, la Commission relève que le SIGC couvre 40,2 % des dépenses du Feader, en particulier les mesures agroenvironnementales et les zones défavorisées.

7.37. La Commission partage l'avis de la Cour.

7.38. La Commission salue l'avis exprimé par la Cour.

⁽³¹⁾ En ce qui concerne les mesures de développement rural liées à la surface, la vérification de certains éléments clés, tels que la surface éligible, est également effectuée au travers du SIGC.

⁽³²⁾ Concernant l'aide directe, qui est presque entièrement gérée dans le cadre du SIGC, le rapport annuel d'activité de la DG AGRI mentionnait un taux d'erreur ajusté de 2,54 % (partie 3.2 de l'annexe 10) et, pour les mesures de marché, gérées dans le cadre de systèmes autres que le SIGC, un taux d'erreur ajusté de 3,87 % (partie 3.1 de l'annexe 10).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Mesures correctrices prises pour remédier aux insuffisances du SIGC relevées dans nos rapports annuels précédents

7.39. Au cours de la période 2007-2013, nous avons effectué des audits des systèmes relatifs au SIGC auprès de 35 organismes payeurs et fait état, dans les rapports annuels correspondants, des déficiences majeures constatées. Pour le présent rapport, nous avons effectué des visites auprès de 8 organismes payeurs dans 6 États membres en vue de déterminer si ces derniers avaient remédié aux déficiences affectant le SIPA de manière efficace et en temps opportun, et si la Commission avait appliqué des corrections financières⁽³³⁾ reflétant le préjudice financier causé à l'Union pour tous les exercices concernés par ces défaillances. L'exactitude des informations sur l'éligibilité des terres enregistrées dans la base de données SIPA constitue une condition préalable pour garantir la fiabilité des contrôles administratifs croisés et le paiement correct des aides.

7.40. Notre évaluation a montré que l'ensemble des organismes payeurs examinés ont, grâce aux orientations de la Commission et sous la supervision étroite de celle-ci, pris des mesures correctrices qui ont globalement contribué à améliorer la situation. Cependant, ces mesures n'ont pas toujours été prises en temps utile et, dans plusieurs cas, des insuffisances persistent, quoique dans une moindre mesure. Dans tous les cas examinés, des corrections financières ont été imposées ou des procédures d'apurement de conformité ont été engagées par la Commission.

7.41. Nous avons constaté que tous les États membres audités s'étaient employés à remédier aux insuffisances du SIPA. Pour trois d'entre eux, les résultats globaux étaient satisfaisants (voir encadré 7.7). Cependant, des insuffisances importantes persistent dans les trois autres États membres (voir encadré 7.8).

7.40. Voir aussi les réponses ci-dessous de la Commission concernant les encadrés 7.7 et 7.8.

Dans certains cas, compte tenu de l'ampleur des mesures correctrices, il fallait un plan d'action de longue haleine ou de nouveaux éléments à ajouter aux plans d'action existants. Néanmoins, tous les plans d'action, qu'ils aient été menés à bien ou qu'ils soient encore en cours, ont apporté de nettes améliorations à la qualité du SIPA, et la Commission restera vigilante quant à la poursuite et/ou au maintien de ces améliorations. En attendant que les mesures correctrices soient intégralement mises en œuvre, les corrections financières permettront de couvrir le risque auquel est exposé le Fonds.

7.41. Voir aussi les réponses ci-dessous de la Commission concernant les encadrés 7.7 et 7.8.

Dans tous les cas, des procédures d'apurement de conformité sont en cours et, si des insuffisances persistent, elles donneront lieu à des corrections financières nettes.

De plus amples informations sur les plans d'action figurent à l'annexe 10, partie 3.2, du rapport annuel d'activités 2014 de la direction générale de l'agriculture et du développement rural.

⁽³³⁾ Montants recouverts auprès des États membres concernés dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité; voir article 52 du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1290/2005 et (CE) n° 485/2008 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 549).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Encadré 7.7 — États membres dans lesquels les mesures correctrices prises pour remédier aux insuffisances du SIPA étaient satisfaisantes

Bulgarie: dans des rapports annuels précédents ⁽³⁴⁾, nous avons signalé que les données relatives aux surfaces admissibles enregistrées dans le SIPA bulgare n'étaient pas fiables et que la qualité des résultats des contrôles sur place était insuffisante. Un plan d'action a été établi pour remédier à ces déficiences. Sa mise en œuvre a débuté en 2009 et s'est achevée en 2011. Notre examen a montré que des mesures correctrices efficaces avaient été prises. Le SIPA a été amélioré et est régulièrement mis à jour. La qualité des contrôles sur place s'est également améliorée.

Portugal: dans le rapport annuel 2007 ⁽³⁵⁾, nous avons fait état de graves déficiences affectant le SIPA portugais. En 2011, le Portugal a entrepris une révision en profondeur du SIPA, qui a été finalisée en 2013. Cependant, les audits de la Commission ont montré que le fait que ces travaux reposaient sur des orthophotos de 2010 et 2011 était préjudiciable à leur qualité. Une seconde révision, s'appuyant sur des orthophotos plus récentes, a débuté en 2013 afin de remédier aux insuffisances résiduelles. Nos audits ont montré que les données relatives à l'éligibilité fondées sur l'analyse des orthophotos les plus récentes sont généralement de bonne qualité.

Roumanie: dans des rapports annuels précédents ⁽³⁶⁾, nous avons fait état de graves déficiences dans la mise à jour du SIPA. La Roumanie a adopté un plan d'action en 2009 et l'a complété en 2011. Nous avons constaté que des progrès ont été accomplis en ce qui concerne l'amélioration de la qualité du SIPA.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Encadré 7.7 — États membres dans lesquels les mesures correctrices prises pour remédier aux insuffisances du SIPA étaient satisfaisantes.

Les audits de la Commission confirment qu'en Bulgarie, au Portugal et en Roumanie, les mesures correctrices mises en œuvre ont permis d'améliorer le système.

⁽³⁴⁾ Rapport annuel 2008, annexe 5.2, et rapport annuel 2010, exemple 3.4.

⁽³⁵⁾ Rapport annuel 2007, annexe 5.1.2.

⁽³⁶⁾ Rapport annuel 2008, annexe 5.2, et rapport annuel 2011, exemple 3.3.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Encadré 7.8 — États membres dans lesquels des insuffisances affectent encore le SIPA

Grèce: dans des rapports annuels précédents ⁽³⁷⁾, nous avons signalé des insuffisances affectant le SIPA grec, notamment en ce qui concerne l'éligibilité des parcelles destinées aux pâturages permanents. Une première révision majeure du SIPA portant plus particulièrement sur les zones de pâturages maigres n'a été finalisée qu'en 2013. Une seconde révision a été réalisée en 2014 à la demande de la Commission. À la suite de ces révisions, la superficie des pâturages permanents éligibles enregistrés dans le SIPA grec est passée de 3,6 millions d'hectares en 2012 à 1,5 million d'hectares pour l'année de demande 2014.

Nous avons constaté qu'à la suite de la dernière révision, les nouvelles surfaces éligibles reflétaient globalement mieux la situation réelle. D'importantes mesures correctrices supplémentaires sont toutefois nécessaires, en particulier en ce qui concerne les parcelles destinées aux pâturages maigres. Pour 2 des 15 parcelles de pâturages permanents sélectionnées de manière aléatoire que nous avons contrôlées, les surfaces éligibles enregistrées dans le SIPA surestimaient toujours la couverture herbeuse effective de la parcelle après les deux révisions (un autre cas est présenté dans l'encadré 7.1) ⁽³⁸⁾. De plus, nous avons observé que le ministère grec de l'agriculture avait décidé de ne pas recouvrer auprès des bénéficiaires, le cas échéant, les paiements indûment reçus dans le passé à la suite de l'enregistrement, dans le SIPA, de pâturages maigres considérés à tort comme éligibles.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Encadré 7.8 — États membres dans lesquels des insuffisances affectent encore le SIPA

Voir aussi la réponse de la Commission à l'encadré 7.1.

Des insuffisances similaires ont été révélées par les audits de suivi réalisés par la Commission sur la mise en œuvre des plans d'action. La Commission estime qu'en dépit des travaux considérables réalisés pour remédier à la situation, certaines insuffisances affectent encore l'éligibilité des pâturages permanents en Grèce et en Espagne. Elle tient toutefois à souligner que les mesures correctrices mises en œuvre en 2014 et en 2015 se sont révélées satisfaisantes pour ces deux pays, ce qui a abouti à l'exclusion des surfaces inéligibles de leurs SIPA respectifs: en Grèce, les surfaces enregistrées en tant que pâturages permanents ont diminué, reculant de 3,6 millions à 1,5 million d'hectares, tandis qu'en Espagne, les terres éligibles sont passées de 18,4 millions à 15,6 millions d'hectares.

Toute lacune restante constatée fait l'objet d'un suivi dans le cadre des procédures d'apurement de conformité, qui permettent d'assurer que le risque pour le budget de l'UE est couvert de manière adéquate par des corrections financières nettes.

Des informations sur la mise en œuvre des plans d'action demandés par la Commission figurent dans le rapport annuel d'activités 2014 de la direction générale de l'agriculture et du développement rural.

⁽³⁷⁾ Rapport annuel 2009, annexe 3.2, rapport annuel 2010, exemple 3.2, et rapport annuel 2013, encadré 3.1.

⁽³⁸⁾ Un audit réalisé par la Commission en novembre 2014 a conclu qu'en ce qui concerne les pâturages permanents, la mise à jour du SIPA n'est pas encore finalisée dans la mesure où, dans de nombreux cas, des surfaces inéligibles, telles que des zones couvertes par des buissons, des arbustes ou des rochers, y sont toujours enregistrées comme éligibles au paiement. Par conséquent, la DG AGRI a émis, dans son rapport annuel d'activité 2014, une réserve concernant la Grèce au motif que cette dernière n'avait pas traité correctement la question des surfaces destinées aux pâturages permanents dans le cadre de son plan d'action (voir aussi point 7.43).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Espagne (Andalousie, Castille-La Manche et Estrémadure): dans des rapports annuels précédents ⁽³⁹⁾, nous avons fait état de graves déficiences dans le SIPA espagnol [Andalousie ⁽⁴⁰⁾, Castille-La Manche et Estrémadure]. Des parcelles de référence, qui étaient en réalité couvertes, totalement ou en partie, par des rochers, de la forêt ou des buissons denses, ont été déclarées et ont donné lieu à des paiements en tant que pâturages permanents. Les autorités espagnoles ont mis en œuvre un plan d'action visant à améliorer le SIPA au niveau national, qui a été déclaré «mené à terme» en 2013. Cependant, la Commission a constaté que l'appréciation de l'éligibilité des pâturages n'était pas fiable et a demandé aux autorités espagnoles de réexaminer l'éligibilité des surfaces classées comme pâturages et d'en améliorer l'évaluation en appliquant des critères beaucoup plus stricts à compter de 2015.

Nous avons également constaté que, pour l'année de demande 2013, les résultats des mesures correctrices n'étaient pas satisfaisants. Toutefois, nous avons observé que d'autres mesures correctrices ont été prises en 2014 et 2015 pour améliorer la situation en la matière.

Italie: dans notre rapport annuel 2011 ⁽⁴¹⁾, nous avons fait état de déficiences affectant le SIPA en Italie (Lombardie) en ce qui concerne les parcelles destinées aux pâturages maigres dans les zones montagneuses. Nous avons constaté que les insuffisances relatives aux zones éligibles destinées aux pâturages permanents enregistrées dans le SIPA n'avaient pas encore été corrigées de manière appropriée, en particulier pour ce qui est des petites parcelles. Pour 12 des 18 parcelles destinées aux pâturages permanents sélectionnées examinées par les autorités italiennes, il s'est avéré que la surface éligible enregistrée dans le SIPA était toujours surestimée.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La mise en œuvre du plan d'action visant à améliorer les données du SIPA s'est poursuivie en 2014 et en 2015, accompagnée d'un suivi attentif de la part de la Commission (audits en juillet et en novembre 2014).

La Commission ayant jugé que la situation n'était pas pleinement satisfaisante, une réduction des paiements en faveur de la Grèce a été décidée pour l'exercice 2015 (année de demande 2014).

Les autorités grecques ont déterminé les montants indûment versés à la suite de paiements excédentaires. Ces montants sont récupérés dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité.

La Commission considère que les mesures prises par les autorités espagnoles sont partiellement satisfaisantes. Des mesures correctrices supplémentaires, comme le fait observer la Cour, sont en cours pour 2014 et 2015.

La Commission continuera à observer la situation et toute insuffisance qui subsisterait fera l'objet d'un suivi dans le cadre des procédures d'apurement de conformité afin d'assurer une couverture appropriée du risque pour le budget de l'UE.

⁽³⁹⁾ Rapport annuel 2010, annexe 3.2, et rapport annuel 2011, premier cas de l'exemple 3.1.

⁽⁴⁰⁾ Le premier cas dans l'encadré 3.1 du rapport annuel relatif à l'exercice 2011 concerne l'Andalousie.

⁽⁴¹⁾ Rapport annuel 2011, annexe 3.2.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Suivi de nos constatations par la Commission

7.42. La Commission a inclus dans ses propres audits un suivi des insuffisances que nous avons mises au jour. Pour tous les États membres, elle a imposé des corrections financières ou engagé des procédures d'apurement de conformité⁽⁴²⁾. Le **tableau 7.1** donne des précisions à cet égard:

7.42. Pour l'Espagne et l'Italie, les exercices indiqués ne sont pas encore couverts par les corrections financières étant donné que la procédure d'apurement de conformité est encore en cours.

Tableau 7.1 — Corrections financières appliquées par la Commission du fait des insuffisances systémiques affectant le SIPA

État membre	Insuffisances des systèmes relevées par la Cour pour l'exercice	Dernier exercice affecté par les insuffisances des systèmes	Exercices couverts par des corrections financières	Montant total des corrections financières (millions d'euros)	Exercices non couverts par des corrections financières fin 2014	Procédures d'apurement de conformité en cours mais non encore finalisées
Bulgarie	2008	2012	2008-2012	65,8	—	
Grèce	2009	2014	2007-2012	608,6	2013 et 2014	oui
Espagne (Andalousie)	2010	2014			2010, 2012, 2013 et 2014	oui
Espagne (Castille-La Manche)	2010	2014			2010, 2012, 2013 et 2014	oui
Espagne (Estrémadure)	2010	2014			2010, 2012, 2013 et 2014	oui
Italie (Lombardie)	2011	2014	2009-2011	0,1	2012, 2013 et 2014	oui sauf pour 2012
Portugal	2007	2013	2007-2012	186,4	2013	oui
Roumanie	2008	2014	2008-2012	80,8	2013 et 2014	oui

Source: Cour des comptes européenne.

⁽⁴²⁾ Couvrant toutes les insuffisances relatives au SIGC, y compris celles relevées dans nos rapports.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.43. Outre l'application de corrections financières pour les exercices passés affectés par de graves déficiences, la Commission dispose, en vertu de la nouvelle législation relative à la PAC⁽⁴³⁾, de pouvoirs élargis pour réduire ou suspendre les paiements aux États membres si les systèmes nationaux présentent des déficiences graves et persistantes. Ce dispositif renforcé est applicable depuis l'exercice 2014. Avant mai 2015, la Commission avait utilisé cette possibilité dans un cas, en réduisant les paiements au titre du FEAGA en faveur de la Grèce à compter de l'exercice 2015.

Évaluation de l'opération de renforcement de l'assurance

7.44. En 2010, la Commission a mis en place la procédure de «renforcement de l'assurance», applicable par les États membres sur une base volontaire. En vertu de cette procédure, un organisme d'audit indépendant (ci-après l'«organisme de certification»), désigné par l'État membre, émet un avis non seulement sur le bon fonctionnement des systèmes internes, mais aussi sur la légalité et la régularité des dépenses déclarées à l'UE, sur la base d'un examen approfondi d'un échantillon statistique d'opérations représentatif. Ce dernier est sélectionné de manière aléatoire parmi les demandes que l'organisme payeur a contrôlées sur place. À compter de l'exercice 2015, les organismes de certification seront tenus d'émettre une opinion sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes aux dépenses imputables au budget de l'UE.

7.45. Dans le cadre de cette procédure volontaire, si la Commission estime qu'un État membre applique ces procédures correctement et si le taux d'erreur résiduel qu'il a calculé n'a pas dépassé 2 % pendant deux années consécutives, alors cet État membre est autorisé à réduire le taux de contrôles sur place de 5 % à 1 %⁽⁴⁴⁾.

7.46. Pour la période 2011-2013, nous avons contrôlé la procédure de renforcement de l'assurance dans cinq⁽⁴⁵⁾ des six États membres ou régions qui avaient volontairement choisi de l'appliquer. En 2014, nous avons terminé l'examen de cette procédure dans le dernier État membre (Grèce).

7.47. La Grèce a mis en œuvre la procédure de renforcement de l'assurance pour les exercices 2013 et 2014. Nous avons examiné les travaux relatifs à l'exercice 2014 pour lesquels l'organisme de certification avait rendu une opinion favorable et fait état d'un niveau d'erreur de 0,2 % pour les régimes d'aide FEAGA-SIGC.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.44. La Commission tient à préciser qu'à la suite de l'adoption du règlement (UE) n° 1306/2013, le renforcement de l'assurance, tel que décrit aux points 7.44 à 7.50, n'est plus applicable.

Afin de soutenir et de guider les organismes de certification dans les nouvelles tâches qu'ils auront à accomplir à compter de l'exercice 2015, la Commission a élaboré des lignes directrices détaillées relatives aux modalités d'échantillonnage et de communication des résultats des nouvelles vérifications des contrôles de niveau primaire effectués par les organismes payeurs. Si ces nouvelles vérifications sont réalisées de manière adéquate, leurs résultats serviront de base à un avis statistiquement valable sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

Les organismes payeurs et les organismes de certification ont obtenu d'amples explications sur les lignes directrices, dont la mise en œuvre fait l'objet d'un suivi attentif de la part de la Commission.

⁽⁴³⁾ Article 41, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1306/2013.

⁽⁴⁴⁾ Une autre condition à cette réduction du taux de contrôles est que l'État membre en question ait jugé son SIPA fiable.

⁽⁴⁵⁾ Bulgarie, Roumanie (rapport annuel 2011, point 3.38), Luxembourg, Royaume-Uni (Irlande du Nord) (rapport annuel 2012, point 4.36) et Italie (rapport annuel 2013, points 3.30 à 3.35).

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.48. L'organisme de certification n'a pas pleinement respecté les orientations de la Commission en matière d'échantillonnage, d'étendue des travaux d'audit et de calendrier de réalisation des contrôles. En particulier, il a systématiquement omis de tenir compte, dans sa quantification des erreurs, de tous les paiements indus effectués à la suite de l'enregistrement, dans le SIPA, de zones destinées aux pâturages permanents erronément considérées comme éligibles. En outre, il n'a pas pris en considération les paiements excessifs dus au fait que l'organisme payeur autorisait les bénéficiaires à remplacer dans leurs demandes, après l'expiration des délais, des parcelles inéligibles par d'autres éligibles. Cela allait à l'encontre de l'approche appliquée par l'organisme de certification pour l'exercice 2013 et consistant à inclure ces paiements indus dans la quantification du niveau d'erreur global. Ce changement d'approche est la principale raison pour laquelle le niveau d'erreur de 10,2 % communiqué par l'organisme de certification pour 2013 a été réduit à 0,2 % pour 2014.

7.49. Compte tenu de ces insuffisances, le niveau d'erreur communiqué par l'organisme de certification grec pour l'exercice 2014 est donc largement sous-estimé.

7.50. Globalement, pour les six États membres qui avaient volontairement choisi d'appliquer la procédure, nous avons constaté que les insuffisances affectant sa mise en œuvre rendent les niveaux d'erreur communiqués non fiables, sauf pour le Luxembourg.

Systèmes des États membres concernant la régularité des opérations pour le développement rural

7.51. Il incombe aux autorités des États membres d'instaurer et de mettre en œuvre:

- a) des procédures administratives et de contrôle appropriées pour garantir l'exactitude des déclarations des demandeurs et le respect des conditions d'éligibilité;
- b) des contrôles sur place couvrant, selon le régime d'aide concerné, au moins 5 % de l'ensemble des bénéficiaires ou des dépenses concernées⁽⁴⁶⁾.

7.52. Nous avons fondé une partie de notre examen des systèmes dans ce domaine sur les audits réalisés par la Commission (DG AGRI) (voir point 7.62). Nous avons effectué un contrôle documentaire d'un échantillon de 12 audits de conformité de la Commission portant sur le développement rural et effectué des visites auprès de 5 des organismes payeurs en cause⁽⁴⁷⁾. La Commission a fait état d'importantes insuffisances pour 9 des 12 systèmes des États membres concernés. Nous avons constaté que la qualité des travaux de la Commission était satisfaisante.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.48. La Commission est consciente du fait que certains organismes de certification, notamment en Grèce, n'ont pas respecté les lignes directrices sur l'échantillonnage. C'est pourquoi elle n'a pas accepté les taux d'erreur communiqués, mais elle a utilisé les résultats de ses propres audits pour calculer le taux d'erreur pour le rapport annuel d'activités 2014 de la direction générale de l'agriculture et du développement rural.

Voir aussi la réponse de la Commission au point 7.44.

7.49. Dans son rapport annuel d'activités 2014, la direction générale de l'agriculture et du développement rural a utilisé les résultats de ses propres audits pour calculer un taux d'erreur ajusté de 4,5 %.

7.50. Voir la réponse de la Commission au point 7.44.

7.51. Les mêmes principes s'appliquent également au FEAGA depuis 2007. Depuis 2014, un règlement horizontal commun [règlement (UE) n° 1306/2013] s'applique à la fois au FEAGA et au Feader.

⁽⁴⁶⁾ Articles 12 et 25 du règlement (UE) n° 65/2011 de la Commission du 27 janvier 2011 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil en ce qui concerne l'application de procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural (JO L 25 du 28.1.2011, p. 8).

⁽⁴⁷⁾ Irlande, Italie (Campanie), Portugal, Roumanie et Suède.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.53. Pour les cinq organismes payeurs contrôlés sur place, les insuffisances des systèmes étaient très similaires à celles observées et signalées au cours des exercices précédents⁽⁴⁸⁾. Nous avons décelé des déficiences dans les contrôles administratifs relatifs aux conditions d'éligibilité, en particulier dans ceux concernant les conditions environnementales et la taille maximale des entreprises. Comme les années précédentes, nous avons également constaté des insuffisances affectant de manière persistante le contrôle des procédures de marchés publics. Les erreurs détectées lors des tests sur les opérations sont pour une large part dues à des défaillances des systèmes (voir point 7.27).

7.54. En ce qui concerne les marchés publics, nous avons examiné un échantillon de 32 projets soumis aux règles applicables en la matière dans les 5 États membres visités, dont 15 (47 %) étaient affectés par des erreurs. En particulier, notre examen des procédures pour sélectionner l'offre économiquement la plus avantageuse a fait apparaître des faiblesses importantes. Nous avons également examiné un échantillon de 8 cas pour lesquels les États membres n'avaient pas appliqué de procédures de marchés publics. Dans 2 de ces cas, une procédure de marchés publics était requise et, partant, les dépenses déclarées à l'UE étaient inéligibles.

Plans d'action

7.55. En 2012, afin de réduire le niveau d'erreur dans les dépenses de développement rural, la Commission a encouragé activement l'ensemble des États membres à élaborer des plans d'action pour déterminer les causes des erreurs et à mettre en œuvre des mesures correctrices ciblées en vue de réduire le risque d'en commettre. Nous avons cherché à déterminer si, pour les erreurs fréquemment constatées, le plan d'action de l'État membre en cause comportait des éléments permettant d'en traiter les causes profondes.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.53. Réponse commune aux points 7.53 et 7.54.

Ayant connaissance des insuffisances qui affectent les systèmes de contrôle des États membres pour le Feader, la Commission souligne que ces derniers ont la responsabilité première de la mise en œuvre de la politique et des systèmes de contrôle. Le rapport annuel d'activités 2014 de la direction générale de l'agriculture et du développement rural mentionne que 35 % des organismes payeurs ont fait l'objet d'une réserve pour les dépenses du Feader, assortie d'une demande visant à faire prendre les mesures correctrices nécessaires (abstraction faite des plans d'action précédents encore en cours de mise en œuvre). Comme elle l'indique au point 7.52, la Cour a fondé une partie de son évaluation des systèmes des États membres sur les constatations issues des audits de conformité réalisés par les services de la Commission.

La Commission approuve les conclusions émises par la Cour dans le rapport spécial n° 23/2014, aux termes desquelles les États membres devraient élargir la portée des contrôles administratifs.

La Commission a connaissance des insuffisances liées à l'éligibilité, notamment en ce qui concerne les procédures de marchés publics et la taille maximale des entreprises. Ces aspects sont au cœur des audits réalisés dans les États membres sur les mesures d'investissement. Par ailleurs, le traitement de ces problèmes a été abordé dans les plans d'action établis avec les États membres en vue de la réduction des taux d'erreurs, et ce traitement est encore en cours.

⁽⁴⁸⁾ Rapport annuel 2013, point 4.20, rapport annuel 2012, points 4.21 à 4.25, et rapport annuel 2011, points 4.22 à 4.32.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.56. Lors de nos tests sur les opérations⁽⁴⁹⁾, nous nous sommes intéressés à 24 erreurs quantifiables parmi les plus significatives décelées dans 14 États membres. Parmi celles-ci, 9 (37,5 %) ont pu être reliées à une action spécifique dans un plan d'action d'un État membre; pour les 15 autres (62,5 %), cela n'a pas été possible. Une analyse similaire portant sur les insuffisances décelées dans le cadre de notre audit des systèmes des États membres a corroboré ces pourcentages. Les plans d'action que nous avons examinés ne permettaient donc pas de remédier à la majorité des types d'erreurs et des insuffisances des systèmes (voir encadré 7.9).

Encadré 7.9 — Exemples montrant que les plans d'action des États membres ne sont pas encore pleinement efficaces

Le plan d'action irlandais comprenait 20 actions. Aucune d'entre elles n'avait été mise en œuvre au moment de l'audit. De plus, l'ensemble de ces actions concernent des mesures liées à la surface, bien que les mesures d'investissement soient plus risquées. Nous avons relevé 6 déficiences des systèmes, dont 5 ont donné lieu à des dépenses inéligibles. Toutes les constatations concernaient des mesures d'investissement et n'avaient donc pas été prises en considération dans le plan d'action.

Le plan d'action roumain pour remédier aux causes profondes des erreurs dans le domaine du développement rural montre que les autorités roumaines ont adopté des actions ciblées pour prévenir le risque de création artificielle de conditions d'obtention de l'aide dans le cadre des mesures «Modernisation des exploitations agricoles» et «Création et développement d'entreprises».

Ces actions nous ont paru susceptibles de remédier au problème pour les projets nouvellement approuvés, mais d'importantes irrégularités continueront d'affecter les paiements effectués pour des projets approuvés dans le passé. En ce qui concerne les 2 mesures susmentionnées, nous avons mis en évidence des éléments indiquant clairement la création artificielle de conditions pour obtenir des aides en contradiction avec les objectifs de la mesure dans 7 des 20 projets sélectionnés de manière aléatoire. Le moyen utilisé consistait le plus souvent à diviser un investissement en 2 sous-projets, ou plus, réalisés simultanément dans le but de contourner certains critères de sélection et d'éligibilité et d'obtenir des aides dépassant les plafonds autorisés. La Commission a fait état d'insuffisances de même nature et a engagé une procédure d'apurement de conformité.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.56. Il ressort du suivi attentif effectué par la Commission que, pour certains États membres, un certain nombre d'insuffisances détectées au cours de ses audits et des audits de la Cour n'ont pas été suffisamment prises en charge. La Commission a invité les États membres concernés à renforcer leurs plans d'action en conséquence.

Encadré 7.9 — Exemples montrant que les plans d'action des États membres ne sont pas encore pleinement efficaces

Les actions sont intégrées lorsque des déficiences sont détectées et identifiées par les autorités nationales, la Commission ou la Cour des comptes européenne. La Commission effectue un suivi rigoureux du plan d'action en veillant à ce que les nouvelles constatations soient prises en considération dans les plans d'action.

Les audits réalisés par la Commission en 2013 et en 2014 en Irlande ont permis de détecter des insuffisances dans les contrôles administratifs et les contrôles sur place. L'État membre a mis en place un plan d'action et, même si celui-ci n'avait pas encore été entièrement mis en œuvre, des progrès ont été signalés à la Commission. Les autorités irlandaises ont été encouragées à poursuivre la mise en œuvre du plan d'action afin de combler les lacunes constatées dans le cadre du récent audit et de transmettre des mises à jour régulières sur la mise en œuvre.

Dans le cas de l'Irlande, comme la Commission n'a remboursé aucune dépense au titre du Feader en 2014, il n'a pas été jugé nécessaire d'émettre de réserves au sujet du développement rural dans le rapport annuel d'activités 2014 de la direction générale de l'agriculture et développement rural.

En ce qui concerne le plan d'action de la Roumanie, de nombreuses mesures correctrices ont été mises en place par ce pays; celles-ci ont permis d'améliorer la situation, mais n'ont pas encore produit les effets nécessaires pour remédier à toutes les insuffisances du système de gestion et de contrôle relevées par la Commission et les audits de la Cour. La Commission est consciente que des insuffisances subsistent dans la gestion des mesures d'investissement, notamment des faiblesses dans l'évaluation de la création artificielle de conditions. Afin d'améliorer encore la situation, les autorités roumaines ont été invitées à renforcer la mise en œuvre de leur plan d'action, notamment l'examen des projets avant paiement afin d'exclure ceux affectés par des conditions artificielles.

⁽⁴⁹⁾ Plus de 5 % d'erreurs, à l'exclusion de celles concernant la conditionnalité.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Systèmes des États membres concernant la régularité des opérations réalisées dans le cadre du Fonds européen pour la pêche (FEP)

7.57. Dans les États membres, les autorités d'audit vérifient si la gestion assurée par les autorités de gestion et de certification du FEP est efficace et s'il en est de même pour le fonctionnement des systèmes de contrôle qu'elles appliquent. Nous avons évalué l'efficacité des contrôles réalisés par l'autorité d'audit en Italie. Nous avons en outre réexécuté des audits sélectionnés effectués par l'autorité d'audit et portant sur des opérations financées par le FEP.

7.58. Si la méthodologie d'audit des opérations et des systèmes était efficace, nous avons observé des insuffisances en matière de gestion et de documentation des tâches d'audit, ainsi que de vérification des conditions d'éligibilité. L'autorité d'audit n'a pas effectué ses activités d'audit comme prévu. Il n'existait aucune procédure formelle pour la revue de contrôle qualité, la documentation d'audit était insuffisante et la méthode d'échantillonnage n'était pas conforme aux lignes directrices de la Commission. Bien que la Commission ait relevé ces insuffisances lors de ses précédents audits, l'autorité d'audit n'y avait toujours pas pleinement remédié au moment de notre audit. De plus, dans certains cas, elle n'a pas effectué les contrôles sur place requis ni vérifié de manière appropriée le respect des conditions d'éligibilité par les propriétaires de navires ayant perçu des aides pour l'arrêt définitif de leurs activités.

7.58. La plupart de ces problèmes avaient été détectés par la Commission lors de ses audits et font l'objet d'un suivi permanent.

En ce qui concerne l'arrêt définitif, la Commission va demander à l'autorité d'audit d'effectuer les contrôles adéquats visant à confirmer que les critères d'éligibilité nationaux ont été respectés.

*Systèmes et rapport annuel d'activité de la DG AGRI***Procédures d'apurement des comptes appliquées par la Commission**

7.59. La gestion de la plupart des dépenses agricoles est partagée entre les États membres et la Commission. Les organismes payeurs des États membres versent l'aide aux agriculteurs et à d'autres bénéficiaires; la Commission rembourse ces coûts aux États membres mensuellement (dans le cas du FEAGA) ou trimestriellement (dans celui du Feader). Pour être en mesure d'assumer sa responsabilité finale concernant l'exécution du budget, la Commission applique deux procédures distinctes:

- a) une *procédure annuelle d'apurement financier* portant sur les comptes annuels et sur les systèmes internes de chaque organisme payeur agréé. La décision d'apurement des comptes prise à l'issue de cette procédure s'appuie sur des audits effectués par des organismes de certification indépendants dans les États membres et présentés à la Commission;
- b) une *procédure pluriannuelle d'apurement de conformité*, susceptible de donner lieu à des corrections financières imposées à l'État membre concerné si les dépenses n'étaient pas conformes aux règles de l'UE. Les décisions de conformité auxquelles elle aboutit s'appuient sur des audits réalisés par la Commission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.60. Nous avons contrôlé la procédure d'apurement financier pour 2014. Comme les années précédentes, nous avons constaté que la Commission avait géré cette tâche de manière satisfaisante.

7.61. Les audits de conformité de la Commission ont pour objet d'apprécier si les systèmes des États membres permettent de garantir la régularité des paiements des aides en faveur des bénéficiaires. Les insuffisances des systèmes détectées donnent lieu à des corrections financières qui sont souvent effectuées sur une base forfaitaire et couvrent les dépenses relatives à plusieurs exercices. Les corrections forfaitaires, dont le taux est généralement de 2 % ou de 5 %, sont appliquées indépendamment du nombre de faiblesses des systèmes détectées et entraînent rarement des recouvrements auprès des bénéficiaires (voir points 1.36 et 1.37).

7.62. Nous avons vérifié si l'ISSAI 4100 (norme internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques) et les principales dispositions réglementaires avaient été respectées pour un échantillon de 26⁽⁵⁰⁾ audits de conformité sur 120⁽⁵¹⁾. La plupart des éléments essentiels étaient en place et conformes aux principales dispositions réglementaires, et nous estimons que les audits de la Commission étaient de qualité suffisante pour que nous puissions en utiliser les résultats dans le cadre de nos propres évaluations des systèmes des États membres (voir points 7.38 et 7.52).

7.63. En 2014, la Commission a adopté 3 décisions de conformité (portant sur 56 corrections financières distinctes), qui ont entraîné des corrections pour un montant de 443,1 millions d'euros (403,2 millions d'euros liés au FEAGA et 39,9 millions d'euros liés au Feader). Une autre décision a été adoptée en janvier 2015, qui a donné lieu à une importante correction d'un montant de 1 409 millions d'euros (1 243 millions d'euros concernant le FEAGA et 166 millions d'euros concernant le Feader), et a été inscrite dans les comptes 2014 en tant que produits à recevoir (voir point 7.24 et également encadré 1.3).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.61. Dans la mesure du possible, le montant des corrections financières est calculé sur la base de la perte réelle enregistrée par le budget de l'UE. Lorsque cela n'est pas possible, des taux forfaitaires sont appliqués, qui tiennent compte de la gravité des déficiences constatées dans les systèmes de contrôle nationaux. Le recours aux corrections forfaitaires a été confirmé par la Cour de justice de l'Union européenne comme étant conforme aux normes juridiques régissant les procédures de conformité. L'article 52, intitulé «Apurement de conformité», du règlement (UE) n° 1306/2013 confirme explicitement que, lorsque les montants à exclure ne peuvent être mis en évidence en déployant des efforts proportionnés, des corrections extrapolées ou forfaitaires peuvent être appliquées.

Par ailleurs, étant donné que l'exécution des dépenses agricoles relève de la gestion partagée, les États membres sont mieux placés que la Commission pour évaluer et démontrer la perte financière effective ou le risque pour le budget de l'UE. Par conséquent, un affinement du calcul de la perte financière subie par le budget de l'UE nécessite la coopération active de l'État membre concerné à tous les niveaux de la procédure d'apurement de conformité, puisque seul l'État membre possède l'ensemble des informations nécessaires pour effectuer ledit calcul. En particulier, la Cour de justice a confirmé que la réalisation des contrôles nécessaires pour estimer précisément le montant des pertes subies incombait non pas à la Commission, mais au contraire à l'État membre, qui est tenu de démontrer que l'estimation de la Commission était excessive.

7.62. La Commission se félicite de la conclusion de la Cour aux termes de laquelle la qualité des audits de la Commission permet à la Cour d'en utiliser les résultats dans le cadre de ses évaluations des systèmes des États membres.

⁽⁵⁰⁾ 14 pour le FEAGA et 12 pour le Feader.

⁽⁵¹⁾ Nombre d'audits ayant fait l'objet d'un rapport en 2014.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.64. Dans des rapports annuels récents, nous avons attiré l'attention sur le problème persistant de la longueur excessive des procédures de conformité, qui se traduit par un nombre élevé de dossiers en souffrance⁽⁵²⁾. Fin 2014, ce nombre était inférieur de 15 % par rapport à fin 2013. Malgré cette tendance positive, un arriéré de 180 audits subsiste, ce qui est considérable.

Rapport annuel d'activité (RAA) de la DG AGRI

7.65. Dans son RAA 2014, la DG AGRI évalue les dépenses exposées à un risque pour les principaux domaines de dépenses. Cette évaluation se fonde au départ sur les niveaux d'erreur communiqués par les États membres (pour chaque organisme payeur) dans leurs statistiques de contrôle. Par la suite, la Commission ajuste ces niveaux d'erreur en se fondant essentiellement sur les audits réalisés par elle-même ou par la Cour pendant les trois dernières années. Les taux d'erreur ajustés qui en résultent sont ensuite agrégés et utilisés pour calculer le montant total des dépenses à risque, c'est-à-dire le niveau d'erreur affectant le budget de l'UE selon la Commission. Mis à part les insuffisances décrites ci-après, nous considérons qu'il s'agit d'une approche globalement valable et susceptible de constituer une base suffisante pour émettre des réserves au niveau des différents organismes payeurs.

7.66. Les organismes de certification sont tenus d'évaluer la qualité des contrôles sur place effectués par les organismes payeurs ainsi que les résultats tels qu'ils sont présentés dans les statistiques de contrôle. Même si, en 2014, ils ont évalué positivement l'ensemble des statistiques du FEAGA-SIGC ainsi que 88 % de celles du Feader, la Commission a principalement fondé son estimation des dépenses à risque sur ses propres ajustements. Cela montre que la Commission ne se fie guère aux statistiques de contrôle des États membres. Cette situation est décrite de manière plus détaillée dans notre rapport spécial n° 18/2013⁽⁵³⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.64. La Commission a consacré des ressources spécifiques à la résorption de l'arriéré et elle continue d'accorder à la question des dossiers en souffrance un degré de priorité élevé. En ce qui concerne l'arriéré spécifique détecté (dossiers en souffrance depuis 2012 ou avant), des objectifs intermédiaires précis ont été établis, qui, jusqu'ici, ont été atteints, voire dépassés, et la Commission clôturera comme prévu tous les dossiers dans les délais visés.

7.66. La Commission tient à préciser que, jusqu'à l'exercice 2014, dans le cadre du rapport de certification annuel, les organismes de certification devaient déterminer si les statistiques de contrôle étaient correctement compilées et rapprochées des bases de données, par les organismes payeurs, avec une piste d'audit suffisante.

Par ailleurs, sur la base des résultats d'un échantillon distinct, l'organisme de certification était tenu de faire état du niveau des différences qu'il avait détectées. Dans tous les cas, les organismes de certification ont signalé que les statistiques de contrôle avaient été correctement compilées et rapprochées des données de l'organisme payeur compétent.

Toutefois, cette assurance n'est pas suffisante pour conclure que les statistiques de contrôle peuvent être utilisées pour estimer un taux d'erreur fiable, car il se pourrait que les contrôles effectués par les organismes payeurs ne soient pas suffisamment efficaces.

À partir de l'exercice 2015 (année de demande 2014), les organismes de certification sont tenus d'émettre un avis quant à la légalité et à la régularité des opérations, ce qui entraînera une nouvelle vérification d'un échantillon représentatif d'opérations déjà contrôlées par l'organisme payeur. Il devrait en découler, entre autres, une opinion robuste sur la qualité des contrôles et un niveau d'assurance plus élevé concernant les taux d'erreur communiqués par les États membres.

⁽⁵²⁾ La Commission considère qu'un audit est en souffrance s'il n'a pas été clôturé dans les deux ans suivant sa réalisation.

⁽⁵³⁾ Rapport spécial n° 18/2013, «La fiabilité des résultats des contrôles opérés par les États membres sur les dépenses agricoles» (www.eca.europa.eu).

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.67. La Commission a opéré des ajustements pour déterminer les taux d'erreur ajustés sur la part des dépenses pour lesquelles ses propres résultats d'audit ou les nôtres étaient disponibles. Cependant, la DG AGRI n'a pas indiqué, dans son RAA, quelle était la part des dépenses non ajustées du fait de l'absence de ces résultats d'audit. Dans ces cas, la Commission utilise les statistiques de contrôle des États membres, ce qui peut donner lieu à une sous-estimation du taux d'erreur ajusté.

7.68. Le niveau moyen des corrections financières sur les trois dernières années correspond à 1,2 % des dépenses concernées pour le FEAGA et à 1 % pour le Feader. Cela montre que, globalement, la Commission a appliqué des corrections financières couvrant un peu moins de la moitié du taux d'erreur ajusté pour le FEAGA. Cependant, pour le Feader, le niveau de couverture était d'environ un cinquième. Ce pourcentage nettement inférieur pour le Feader s'explique notamment par la multitude de systèmes différents.

7.69. Le grand nombre de systèmes relatifs au Feader vient du fait que la politique est appliquée au travers de 46 mesures⁽⁵⁴⁾, et souvent de sous-mesures, chacune assortie de conditions différentes. Ces mesures sont mises en œuvre dans le cadre de programmes de développement rural. Dans certains États membres, les programmes sont nationaux, tandis que dans d'autres (comme l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie), ils sont régionaux. Au cours de la période 2007-2013, la politique de développement rural a été menée dans le cadre de 94 programmes de développement rural nationaux ou régionaux⁽⁵⁵⁾. Il en résulte une structure complexe et fragmentée de mise en œuvre de la politique, avec de nombreux systèmes, ainsi qu'une limitation de la portée des audits de conformité pour les dépenses relevant du Feader.

7.70. La part des dépenses couverte par les audits de conformité de la Commission est liée aux corrections financières. Si la Commission met au jour des insuffisances dans différents systèmes de contrôle, les corrections financières ne peuvent être extrapolées qu'aux systèmes audités. La DG AGRI a indiqué dans son RAA qu'en 2014, ces audits avaient couvert 24 % des dépenses relatives aux mesures de marché relevant du FEAGA, 35 % des dépenses relatives à l'aide directe relevant du FEAGA et 19 % des dépenses relatives au Feader. Le **tableau 7.2** fournit les principales données utilisées pour évaluer le RAA 2014 de la DG AGRI.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.67. La Commission étudie la situation pour chaque organisme payeur, en se fondant non seulement sur ses propres constatations et sur celles issues des audits de la Cour durant les trois années précédentes, mais aussi sur les avis reçus pour l'exercice considéré par l'organisme de certification pour chaque organisme payeur. Dans tous les cas, des résultats d'audit sont donc disponibles.

7.68. La capacité correctrice de la Commission se compose des corrections financières et des recouvrements effectués par les États membres auprès des bénéficiaires. Compte tenu des montants recouverts remboursés au budget de l'UE, la capacité correctrice s'établit à 1,5 % pour le FEAGA et à 1,8 % pour le Feader — voir le tableau portant sur le taux d'erreur et la capacité correctrice, à la page 18 du rapport annuel d'activités 2014 de la direction générale de l'agriculture et développement rural.

7.69. Les ressources disponibles étant limitées, tout accroissement de la couverture appliquée au développement rural devrait donner lieu à un rééquilibrage par rapport à la nécessité de maintenir une couverture suffisante pour le FEAGA, qui représente 79 % du budget de la PAC.

Pour le développement rural, la Commission a déterminé qu'il y avait potentiellement 576 champs d'audit différents (paires organisme payeur/système de contrôle). Il n'est pas possible, en étant doté de ressources raisonnables, de contrôler tous les trois ans l'ensemble des champs d'audit. En 2014, la Commission a été en mesure d'effectuer 48 audits sur place en matière de développement rural dans les États membres. En raison de l'hétérogénéité des mesures de développement rural, il existe donc une limitation de la couverture des audits au niveau des dépenses ainsi que de la portée des éventuelles corrections financières qui sont appliquées.

⁽⁵⁴⁾ Voir point 7.6.

⁽⁵⁵⁾ Pour la période de programmation 2014-2020, les États membres ont proposé 118 programmes nationaux ou régionaux.

Tableau 7.2 — Aperçu des données clés pertinentes pour l'évaluation du RAA 2014 de la DG AGRI

Principal domaine de dépenses	Dépenses en 2014 (millions d'euros)	Niveau d'erreur moyen transmis par les États membres figurant dans le RAA 2014	Taux d'erreur ajusté agrégé (DG AGRI) figurant dans le RAA 2014	Capacité correctrice figurant dans le RAA 2014				
				Niveau moyen des corrections financières au cours des trois dernières années figurant dans le RAA 2014 (millions d'euros)		Niveau moyen des recouvrements au cours des trois dernières années figurant dans le RAA 2014 (millions d'euros)		Total
FEAGA	44 137,85	0,5 %	2,6 %	536,4	1,2 %	117,8	0,3 %	1,5 %
Feader	11 186,0	1,5 %	5,1 %	113,6	1,0 %	95,6	0,9 %	1,9 %

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du RAA de la DG AGRI.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.71. La Commission définit la capacité correctrice comme un mécanisme destiné à corriger les erreurs commises et à protéger le budget de l'UE. En ce qui concerne le Feader, les chiffres de 2014 montrent que la capacité correctrice est insuffisante pour faire passer la proportion de dépenses à risque sous le seuil de signification avant la fin de la période de programmation.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.71. Dans son rapport annuel d'activités 2014, le directeur général de l'agriculture et du développement rural fournit une assurance pour la PAC dans son ensemble, compte tenu du montant global à risque pour l'exercice considéré ainsi que de la capacité correctrice.

Pour le Feader, le directeur général a relevé que le développement rural restait un domaine méritant une surveillance très attentive et une évaluation permanente visant à déterminer si, au prix d'un effort raisonnable, il sera possible de faire descendre le taux d'erreur ajusté en dessous de la barre des 2 %.

Systèmes et rapport annuel d'activité de la DG ENV

7.72. Nous avons analysé les systèmes de contrôle interne de la DG ENV, en centrant notre attention sur la gestion des paiements en retard, les suspensions de paiement et les procédures de recouvrement. Nous avons principalement relevé des insuffisances dans la gestion des paiements en retard. En 2014, 11 % des paiements ont été effectués après expiration du délai réglementaire, soit un taux similaire à ceux observés les années précédentes.

7.73. Dans le cadre de notre examen du rapport annuel d'activité 2014 de la DG Environnement, nous nous sommes attachés à déterminer si les informations fournies étaient conformes à nos propres constatations et si les estimations utilisées par la Commission pour calculer le niveau d'erreur moyen étaient raisonnables. Nos constatations d'audit ne nous ont pas amenés à remettre en cause les informations fournies dans le rapport annuel d'activité, et les estimations utilisées par la Commission se sont avérées raisonnables.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Conclusion et recommandations*Conclusion relative à l'exercice 2014*

7.74. Globalement, les informations probantes indiquent que les dépenses relevant des «Ressources naturelles» et des deux domaines faisant l'objet d'une appréciation spécifique (voir points 7.18 et 7.25) sont affectées par un niveau significatif d'erreur.

7.75. Pour cette rubrique du CFP, les tests sur les opérations indiquent que le niveau d'erreur estimatif affectant la population est de 3,6 % (voir **annexe 7.1**).

Recommandations

7.76. L'**annexe 7.2** présente le résultat de notre examen des progrès accomplis en matière de mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports annuels antérieurs. Dans les rapports annuels 2011 et 2012, nous avons formulé 21 recommandations. La Commission et les États membres ont intégralement mis en œuvre 5 d'entre elles, tandis que 4 ont été mises en œuvre à pratiquement tous égards et que 12 l'ont été à certains égards.

7.77. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2014, nous formulons les recommandations ci-après. Pour le FEAGA:

- **recommandation n° 1:** les États membres devraient consentir des efforts supplémentaires pour inclure, dans leurs bases de données SIPA, des informations fiables et actualisées concernant la surface et l'éligibilité des terres agricoles, en particulier des prairies permanentes, ainsi que systématiquement analyser et utiliser toutes les informations disponibles dans le contexte des contrôles administratifs, y compris des orthophotos à jour, afin d'éviter des paiements pour des terres inéligibles;

7.75. La Commission prend acte du taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour, qui est inférieur à celui de l'an dernier. Elle est d'avis que cette baisse est le résultat de l'ensemble des mesures correctrices prises par la Commission et les États membres afin d'améliorer les systèmes de gestion et de contrôle.

Sans la conditionnalité, qui représente 0,6 point de pourcentage, le taux d'erreur le plus probable est de 3,0 %.

7.76. La Commission prend acte de l'évaluation la plus récente, par la Cour, des progrès accomplis pour mettre en œuvre les recommandations figurant dans les rapports annuels précédents.

Elle continuera à collaborer avec les États membres afin d'améliorer encore la manière dont ils assurent le suivi des recommandations de la Cour.

7.77. Du fait de leur nature et de leur formulation, certaines des recommandations de la Cour ont un caractère permanent. La Commission considère qu'elle assure le suivi de recommandations similaires depuis de nombreuses années et qu'elle a fait tout ce qui était possible pour apporter les améliorations requises.

La Commission souscrit à cette recommandation.

Afin d'aider et de guider les États membres dans l'exécution des paiements directs basés sur la surface, une nouvelle unité a été spécialement créée au sein de la direction générale de l'agriculture et du développement rural.

En outre, les insuffisances décelées dans les systèmes de gestion et de contrôle des États membres font l'objet, le cas échéant, de plans d'action ciblés et approfondis. Lorsqu'elle met en évidence de tels problèmes au cours de ses audits, la Commission demande à l'État membre de prendre des mesures correctrices. Lorsque le problème se pose de manière particulièrement aiguë, l'État membre est tenu de mettre en œuvre un plan de mesures correctrices, qui sera suivi de près par les services. Jusqu'à présent, ces plans se sont révélés très efficaces.

Lorsque la mise en œuvre du plan d'action est jugée inefficace, les paiements peuvent être réduits ou suspendus afin que le budget de l'UE soit protégé.

OBSERVATIONS DE LA COUR

pour le développement rural:

- **recommandation n° 2:** la Commission devrait prendre des mesures appropriées qui prévoient que les plans d'action des États membres comportent des mesures correctrices pour remédier aux causes d'erreur fréquemment constatées;

- **recommandation n° 3:** la Commission devrait revoir sa stratégie concernant les audits de conformité relatifs au développement rural afin de déterminer si les insuffisances des systèmes mises au jour dans une région en particulier, pour les États membres dotés de programmes régionaux, existent également dans d'autres régions, notamment pour les mesures d'investissement;

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission accepte cette recommandation. Elle collabore intensivement avec les États membres pour déterminer les causes des erreurs et y remédier lors de la mise en œuvre de la politique. Ces travaux se poursuivront afin de combler les lacunes, notamment celles détectées par la Cour des comptes.

Lors du processus de suivi des plans d'action sur les taux d'erreur, qui s'est déroulé en 2014, il avait déjà été demandé à l'ensemble des États membres de relier les plans d'action et les mesures d'atténuation aux différentes constatations d'audit communiquées par la Commission ou la Cour des comptes.

La Commission aborde notamment cette question lors des réunions de réexamen annuel et dans le cadre des comités de suivi avec les autorités de gestion, en insistant sur l'exhaustivité et l'efficacité des plans d'action.

Un nouvel outil de suivi informatique a été mis en place pour retracer la mise en œuvre des mesures correctrices nécessaires.

La Commission accepte cette recommandation.

Elle est en train d'étendre sa couverture d'audit pour le développement rural, notamment en vérifiant si les insuffisances relevées dans une région ou une mesure peuvent également exister dans d'autres régions ou mesures.

En outre, la Commission a davantage recours à des auditeurs externes pour des questions spécifiques.

OBSERVATIONS DE LA COUR

tant pour le FEAGA que pour le développement rural:

- **recommandation n° 4:** la Commission devrait s'assurer que la nouvelle procédure d'assurance quant à la légalité et à la régularité des opérations, qui deviendra obligatoire à partir de l'exercice 2015, est correctement appliquée par les organismes de certification et qu'elle produit des informations fiables sur le niveau d'erreur, de manière à pouvoir les utiliser.

7.78. En outre, dans le domaine de la pêche, nous recommandons:

- **recommandation n° 5:** que la Commission veille à ce que les autorités d'audit des États membres exécutent leurs tâches plus minutieusement, notamment en effectuant les contrôles sur place requis, en mettant en œuvre des procédures de contrôle qualité et en améliorant la documentation d'audit.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission accepte cette recommandation.

Des lignes directrices détaillées sur le nouveau rôle joué par les organismes de certification ont été établies, et elles ont été examinées en 2013 et en 2014.

Leur mise en œuvre fait l'objet d'un suivi attentif de la part de la Commission. Dans ce contexte, des réunions d'experts sont organisées chaque semestre avec les organismes payeurs et les organismes de certification, au cours desquelles sont éclaircis des aspects liés à la légalité et à la régularité.

Des missions d'audit sont régulièrement menées auprès des États membres afin que soient examinées les méthodes de travail des organismes de certification dans le contexte de la légalité et de la régularité des opérations.

En outre, les représentants des organismes de certification sont invités à participer, à des fins de formation, à des audits de conformité réguliers.

Tout en acceptant cette recommandation, la Commission souligne que les organismes de certification traverseront une phase d'apprentissage et qu'à partir de 2015, elle fera état des progrès accomplis dans les rapports annuels d'activités.

La Commission accepte la recommandation, considérant que celle-ci est en cours de mise en œuvre grâce aux travaux d'audit qu'elle mène et aux orientations qu'elle fournit en cas de besoin. En outre, elle prend les mesures nécessaires dans le contexte de la gestion partagée pour aider les autorités d'audit des États membres à accomplir leurs tâches de manière efficace.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

PARTIE 2: QUESTIONS LIÉES À LA PERFORMANCE DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT RURAL***Évaluation de la performance des projets***

7.79. Dans notre rapport annuel 2013, nous faisons observer que la sélection des projets relevant de la gestion partagée — sélection qui relève de la responsabilité des États membres — était centrée, en premier lieu, sur la nécessité de dépenser les fonds de l'UE disponibles, en second lieu, sur l'obligation de respecter les règles et ensuite seulement — et dans une moindre mesure — sur la performance escomptée⁽⁵⁶⁾. Cette année, outre la régularité des opérations, nous avons aussi contrôlé certains aspects relatifs à la performance, dans le cadre d'un exercice pilote.

7.80. Pour cet exercice pilote, nous n'avons sélectionné que les projets dont les aspects liés à la performance pouvaient être raisonnablement examinés. Par conséquent, sur l'ensemble des 162 opérations relevant du développement rural, nous avons centré notre attention sur 71 projets comprenant des investissements matériels, dont 42 étaient achevés à la date de la visite d'audit. Nous avons non seulement vérifié la régularité des opérations, mais aussi évalué leur caractère économique et leur efficacité en testant les critères de performance pour chaque projet.

7.81. Pour les projets achevés soumis à notre examen, nous avons vérifié que les investissements avaient été réalisés conformément aux prévisions⁽⁵⁷⁾. La plupart des projets (93 %) remplissaient ce critère. Cependant, pour les projets dans leur ensemble, nous avons mis en évidence les principaux problèmes suivants en ce qui concerne la performance:

- des faiblesses dans le ciblage des mesures et la sélection des projets,
- des éléments probants insuffisants pour attester le caractère raisonnable des coûts.

⁽⁵⁶⁾ Rapport annuel 2013, point 10.10.

⁽⁵⁷⁾ Le critère de performance «Il ressort des visites sur place que le projet a produit les réalisations escomptées» a été considéré comme respecté si les projets avaient permis d'obtenir les réalisations prévues. Il a été considéré comme non rempli lorsque le projet n'était pas achevé ou l'était seulement partiellement, sans justification valable.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Des faiblesses dans le ciblage des mesures et la sélection des projets

7.82. Nous avons examiné si l'aide ciblait des objectifs clairement définis correspondant aux besoins structurels et territoriaux ainsi qu'aux handicaps structurels mis en évidence ⁽⁵⁸⁾. Ce critère n'a pas été respecté pour 21 % des projets d'investissement audités. Nous avons également vérifié si le projet avait été sélectionné à l'issue d'une procédure transparente, après examen comparatif des mérites et conformément à des critères de sélection pertinents ⁽⁵⁹⁾. Ce critère n'a pas été respecté pour 51 % des projets d'investissement audités.

7.83. Nous avons constaté que les procédures de ciblage et de sélection étaient insuffisantes. Dans la majorité des cas, les organismes payeurs n'étaient pas tenus d'appliquer une procédure rigoureuse de ciblage et de sélection. Les fonds étaient disponibles en quantité suffisante pour les projets qui leur étaient présentés. Rien n'incitait ces organismes payeurs à sous-utiliser le budget à leur disposition en appliquant des critères de performance. Un seul cas de bonnes pratiques a été relevé. L'encadré 7.10 présente quelques exemples. Nous avons fait état du manque de ciblage adéquat concernant les investissements réalisés dans le domaine du développement rural dans plusieurs de nos récents rapports spéciaux ⁽⁶⁰⁾.

7.82. Cette question a été abordée dans les lignes directrices relatives aux critères de sélection pour la période de programmation 2014-2020, qui imposent un classement des projets et un seuil minimal. Quelques mauvaises pratiques, dont certaines extraites des rapports de la Cour, ont également été incluses à titre d'exemple.

⁽⁵⁸⁾ Ce critère a été considéré comme respecté si les objectifs étaient clairement définis et si les conditions d'éligibilité et les critères de sélection pour la mesure limitaient le champ d'application de l'aide à des bénéficiaires ou à des zones géographiques spécifiques conformément aux besoins réels mis en évidence dans le PDR.

⁽⁵⁹⁾ Ce critère a été considéré comme respecté si une procédure de sélection concurrentielle, correctement documentée, a été appliquée, et si les critères de sélection étaient fondés sur l'examen comparatif des mérites, liés aux objectifs des mesures et pondérés de manière adéquate.

⁽⁶⁰⁾ Voir par exemple le rapport spécial n° 8/2012, «Ciblage de l'aide à la modernisation des exploitations agricoles»; le rapport spécial n° 1/2013, «L'aide de l'UE à l'industrie agroalimentaire a-t-elle permis de manière efficace et efficiente d'accroître la valeur ajoutée des produits agricoles?»; et le rapport spécial n° 6/2013, «Les États membres et la Commission sont-ils parvenus à optimiser l'utilisation des ressources dans le cadre des mesures de diversification de l'économie rurale?».

OBSERVATIONS DE LA COUR

Encadré 7.10 — Exemples de bonnes et de mauvaises pratiques en matière de ciblage et de sélection

Aux Pays-Bas, un appel à candidatures portant sur un budget de 3,6 millions d'euros a été lancé pour la sous-mesure «Partage des connaissances». Les 40 demandes éligibles ont été évaluées par 4 experts indépendants, qui ont chacun attribué des points aux projets pour un certain nombre de critères. Les projets ont ensuite été classés selon une note pondérée. Seuls les 13 projets les mieux classés, représentant un montant total de 2,9 millions d'euros, ont été approuvés. Pour les autres projets, le rapport coût-efficacité a été jugé insuffisant. Nous estimons qu'il s'agit là d'un exemple de bonnes pratiques, dans la mesure où les principes de bonne gestion financière ont été privilégiés par rapport à l'utilisation des fonds, comme en témoigne le fait que le reste du budget n'a pas été utilisé pour financer des projets éligibles, mais moins efficaces.

En Bulgarie, le soutien au titre de la mesure «Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles» n'a pas été ciblé, dès lors que toutes les entreprises de moins de 750 employés ou dont le chiffre d'affaires est inférieur à 200 millions d'euros étaient éligibles au financement. De plus, bien que des critères de sélection aient été définis, ceux-ci n'ont pas été utilisés pour cibler le soutien parce que le budget disponible était suffisant pour financer l'ensemble des projets éligibles.

Nous avons relevé 20 cas supplémentaires où les critères de sélection n'ont effectivement pas été utilisés parce que les fonds disponibles étaient suffisants pour financer tous les projets éligibles. Dans tous les cas, les dépenses ont été payées en 2014 sur les budgets alloués pour la période 2007-2013. Une telle situation peut se produire lorsque les budgets sont supérieurs aux besoins réels.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Encadré 7.10 — Exemples de bonnes et de mauvaises pratiques en matière de ciblage et de sélection

Les projets sélectionnés par les autorités de gestion doivent contribuer à la réalisation des objectifs stratégiques. Les programmes de développement rural déterminent l'éligibilité des opérations dans le cadre juridique donné (premier ciblage) et énoncent les principes régissant les critères de sélection (deuxième ciblage); ensuite intervient la phase de concrétisation au sein du comité de suivi (troisième ciblage) et, enfin, si la procédure se déroule comme l'a demandé la Commission, les projets sont classés, ceux d'entre eux qui restent en deçà d'un certain seuil étant exclus. Par conséquent, le cadre juridique en vigueur tient déjà compte de tous les éléments nécessaires pour garantir un ciblage approprié des fonds de l'UE.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.84. Nous avons également testé le critère de performance consistant à déterminer si, dans le cadre du ciblage et de la sélection, l'accent a été mis sur la création d'emplois ⁽⁶¹⁾. Pour mesurer les progrès réalisés au regard des objectifs de la stratégie Europe 2020, cinq grands objectifs ont été adoptés pour toute l'UE, dont le premier est d'employer 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans d'ici à 2020. Conformément à cet objectif, la Commission indique sur son site web ⁽⁶²⁾ que l'un des trois objectifs stratégiques à long terme poursuivi par la politique de développement rural de l'UE pour la période 2014-2020 est d'assurer un développement territorial équilibré des économies et des communautés rurales, notamment la création d'emplois et leur préservation. L'aide au développement rural s'attaquerait principalement à l'un des problèmes majeurs de l'UE si la création d'emplois constituait une condition d'éligibilité à l'aide et/ou si les projets étaient classés et sélectionnés en fonction du nombre d'emplois qui seront créés.

7.85. Nous estimons que, pour 34 projets, il aurait été possible d'inclure la création d'emplois en tant que condition d'éligibilité et/ou critère de sélection. Par exemple, la Pologne a alloué 932 millions d'euros à la mesure «Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles de base». Les bénéficiaires peuvent recevoir une aide au titre du Feader allant jusqu'à 12,8 millions d'euros sans que la question de savoir si des emplois ont été créés soit prise en considération.

7.86. Cependant, pour 24 des 34 projets d'investissement (70 %), le nombre d'emplois à créer ne constituait ni une condition d'éligibilité ni un critère de sélection. Aucun cas n'a été relevé où des emplois jeunes devaient être créés.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.84. La création d'emplois n'est pas le seul indicateur de performance pertinent à examiner. La nécessité de maintenir l'emploi est toute aussi importante pour enrayer le dépeuplement. C'est pourquoi il convient d'évaluer la performance non seulement par rapport aux emplois créés, mais aussi sous l'angle des emplois préservés. Par ailleurs, il importe de noter que l'accroissement de la productivité lié à l'innovation et à la technologie pourrait avoir des effets négatifs sur la création d'emplois, en particulier dans le secteur agricole. Comme il en a résulté une baisse des taux d'emploi dans les secteurs primaires ces dernières décennies, on ne saurait mesurer convenablement la performance des politiques correspondantes en se référant uniquement aux effets nets.

Voir aussi la réponse de la Commission au point 7.86.

7.85. Il convient de redéfinir l'indicateur de création d'emplois afin d'y inclure le maintien de l'emploi et de limiter la portée de ces mesures lorsque la performance peut être évaluée sous cet angle.

Les investissements dans les actifs physiques (ancien axe 1) contribuent à la viabilité des exploitations agricoles et à la compétitivité [priorité 2 du règlement (UE) n° 1305/2013]. La création d'emplois relève essentiellement de la priorité 6: promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique des zones rurales. Par conséquent, il n'est pas approprié d'évaluer négativement la performance des projets, car ce critère n'a pas été pris en compte pour la sélection. Ce critère ne devrait être évalué que pour les projets pour lesquels l'autorité de gestion a effectivement décidé de l'appliquer aux fins de la sélection des opérations.

Autrement, il y aurait un décalage entre les priorités stratégiques du développement rural telles qu'elles sont définies dans les textes législatifs et l'évaluation de la performance des projets opérée par la Cour.

7.86. La Commission note que l'observation sur la place modeste accordée à la création d'emplois est limitée à certaines mesures et, parmi ces mesures, uniquement à des types spécifiques de projets, car elle ne s'applique pas tout à fait à l'ensemble des mesures d'investissement/types de projets.

⁽⁶¹⁾ Ce critère a été considéré comme respecté si le nombre d'emplois créés était une condition d'éligibilité ou un critère de sélection pour le projet. Le fait d'accorder une attention particulière à la création d'emplois pour les jeunes a été considéré comme une bonne pratique.

⁽⁶²⁾ <http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020>.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.87. La décision d'octroyer l'aide était subordonnée à la création d'un ou de plusieurs emplois pour seulement quatre projets. C'était le cas, par exemple, en Pologne pour la mesure «Aide à la création et au développement des microentreprises», où le bénéficiaire était tenu de créer deux emplois et de les maintenir pendant au moins deux ans. De plus, la création d'emplois constituait un critère de sélection dans dix cas seulement. Or, comme mentionné dans l'encadré 7.10, ces procédures n'étaient généralement pas efficaces. Par ailleurs, le nombre de points attribués par emploi censé être créé était le plus souvent trop faible pour être déterminant lors de la sélection des projets.

Éléments probants insuffisants pour attester le caractère raisonnable des coûts

7.88. Pour 49 des 71 projets d'investissement (69 %), nous avons relevé suffisamment d'éléments probants démontrant le caractère raisonnable des coûts des projets⁽⁶³⁾. Il n'en allait cependant pas de même pour les 22 autres (31 %). Deux exemples de projets d'investissement pour lesquels aucun élément probant n'attestait que les coûts étaient raisonnables sont présentés dans l'encadré 7.11. Nous avons récemment publié un rapport spécial dans lequel cette question est examinée en détail⁽⁶⁴⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.87. Le fait de subordonner les aides du Feader à la production d'éléments prouvant la création d'emplois dans les microentreprises pourrait être risqué sous l'angle du taux d'erreur. Cela imposerait une charge supplémentaire aux bénéficiaires qui, dans certains cas, seraient incapables de créer des emplois en raison de circonstances extérieures. Par ailleurs, il convient de garder à l'esprit que l'appui aux microentreprises contribue dans bien des cas à toute une série d'objectifs, notamment la diversification, le développement local, l'innovation, la performance économique et l'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles.

7.88. La Commission a intégré dans le document d'orientation sur les contrôles et les sanctions pour la période 2014-2020 la liste de vérification établie par la Cour des comptes pour évaluer le caractère raisonnable des coûts, qui figure à l'annexe du rapport spécial n° 22/2014. Une formation spécifique a été organisée à l'intention des organismes payeurs et des autorités de gestion relevant du Feader sur le thème du caractère raisonnable des coûts et des marchés publics, qui s'est tenue le 17 mars 2015 à Bruxelles. La Cour était elle aussi représentée à cette occasion.

⁽⁶³⁾ Le critère de performance «Des éléments probants attestent que les coûts sont raisonnables» a été considéré comme rempli si une procédure de mise en concurrence a été appliquée, avec sélection des projets sur la base du prix le plus bas ou du meilleur rapport coût/efficacité, ou si des coûts de référence fiables ont été utilisés.

⁽⁶⁴⁾ Rapport spécial n° 22/2014, «Maîtriser le coût des subventions de l'UE allouées à des projets de développement rural pour respecter le principe d'économie».

OBSERVATIONS DE LA COUR

Encadré 7.11 — Exemples d'absence d'éléments probants attestant que les coûts étaient raisonnables

Le Portugal utilise des coûts de référence dans le cadre de la mesure «Reconstitution du potentiel de production sylvicole endommagé par des catastrophes naturelles et par le feu et mise en place d'instruments de prévention appropriés». Pour un projet d'investissement, six coûts de référence ont été établis concernant la maîtrise de l'évolution de la végétation, allant d'environ 47 à 1 138 euros/ha, en fonction des différents types de travaux forestiers et des conditions des parcelles (comme la pente et la couverture végétale). Les taux pour le projet audité variaient de quelque 232 à 1 138 euros/ha. Nous avons constaté que l'organisme payeur n'avait effectué aucun contrôle portant sur le caractère raisonnable des coûts. En particulier, les conditions des parcelles n'ont fait l'objet d'aucune vérification, d'où l'impossibilité de déterminer si le prix par hectare des travaux forestiers était raisonnable.

Aux Pays-Bas, des projets au titre de la mesure «Formation professionnelle pour les personnes actives dans les secteurs agricole et forestier» ont été appréciés par un comité d'évaluation avant d'être approuvés. Pour un projet audité dans le cadre de cette mesure, le comité a estimé, en conclusion, que le projet était cher par rapport à son contenu et à ses résultats potentiels. Cet aspect n'a fait l'objet d'aucun suivi de la part de l'organisme payeur. En réalité, nous n'avons trouvé aucun élément probant attestant que ce dernier avait vérifié si les coûts étaient raisonnables.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Encadré 7.11 — Exemples d'absence d'éléments probants attestant que les coûts étaient raisonnables

Voir la réponse de la Commission au point 7.34.

Conclusion

7.89. Il ressort de notre examen des aspects liés à la performance concernant les projets d'investissement dans le domaine du développement rural que le ciblage présente des faiblesses et que le caractère raisonnable des coûts n'est pas étayé par des éléments probants. Cela confirme les conclusions que nous avons formulées dans plusieurs de nos rapports spéciaux et montre que les problèmes perdurent.

7.89. La Commission a amélioré les orientations destinées aux États membres pour la période de programmation 2014-2020, notamment en ce qui concerne le ciblage et la sélection des projets, ainsi que le mode d'évaluation du caractère raisonnable des coûts. Les retombées de ces orientations ne pourront donc être escomptées que lors de la mise en œuvre de la nouvelle génération de programmes de développement rural.

ANNEXE 7.1

RÉSULTATS DES TESTS SUR LES OPÉRATIONS POUR LES «RESSOURCES NATURELLES»

	2014	2013 ⁽¹⁾
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON		
Agriculture: soutien du marché et aides directes	183	180
Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche	176	171
Nombre total d'opérations pour les «Ressources naturelles»	359	351
ESTIMATION DE L'INCIDENCE DES ERREURS QUANTIFIABLES		
Niveau d'erreur estimatif: «Soutien du marché et aides directes»	2,9 %	3,6 %
Niveau d'erreur estimatif: «Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche»	6,2 %	7,0 %
Niveau d'erreur estimatif: «Ressources naturelles»	3,6 %	4,4 %
Limite supérieure du taux d'erreur (LSE)	4,6 %	
Limite inférieure du taux d'erreur (LIE)	2,7 %	

Les limites inférieure et supérieure du taux d'erreur pour le groupe de politiques «Agriculture: soutien du marché et aides directes» sont: 2,6 % et 6,8 %.

Les limites inférieure et supérieure du taux d'erreur pour le groupe de politiques «Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche» sont: 3,2 et 9,3 %.

⁽¹⁾ Les chiffres de 2013 ont été recalculés de manière à correspondre à la structure du rapport annuel 2014 et à permettre ainsi une comparaison entre les deux exercices. Le **graphique 1.3** du chapitre 1 présente la façon dont les résultats 2013 ont été reclassés suivant la structure du rapport annuel 2014.

ANNEXE 7.2

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LES «RESSOURCES NATURELLES»

Année	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				
2012	3.37. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2012, la Cour recommande à la Commission et aux États membres d'intensifier et d'accélérer leurs efforts pour donner suite aux recommandations ci-après:							
	Recommandation n° 1: faire en sorte que l'éligibilité des terres et en particulier les pâturages permanents soient enregistrés correctement dans le SIPA, notamment dans le cas des zones couvertes totalement ou en partie par des rochers, par des arbustes, ou par des arbres ou des buissons denses, ainsi que dans celui des terres abandonnées depuis plusieurs années.			X				
	Recommandation n° 2: faire en sorte que des mesures correctrices soient prises sans délai lorsqu'il apparaît que les systèmes administratifs et de contrôle et/ou les bases de données du SIGC ne sont pas satisfaisants ou sont obsolètes.		X					
	Recommandation n° 3: faire en sorte que les paiements reposent sur les résultats des contrôles et que les contrôles sur place soient d'une qualité suffisante pour permettre de déterminer la surface éligible de manière fiable.		X					
	Recommandation n° 4: faire en sorte que, de par leur conception et leur qualité, les travaux réalisés par les responsables des organismes payeurs et les organismes de certification pour étayer leurs déclarations fournissent une base fiable pour l'évaluation de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes.			X				
	4.44. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2012, la Cour formule les recommandations ci-après concernant le domaine du développement rural:							
	Recommandation n° 1: les États membres devraient améliorer les modalités actuelles de leurs contrôles administratifs, en utilisant toutes les informations pertinentes dont disposent les organismes payeurs, ce qui leur permettrait de détecter et de corriger la majorité des erreurs.			X				

Année	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				
2012	Recommandation n° 2: la Commission devrait veiller à ce que tous les cas où la Cour a relevé des erreurs fassent l'objet d'un suivi approprié.	X						
	Recommandation n° 3: dans le RAA de la DG AGRI, la Commission devrait adopter, pour le Feader, une approche semblable à celle suivie pour l'aide découplée à la surface, dans laquelle elle tient compte des résultats de ses propres audits de conformité pour évaluer le taux d'erreur applicable à chaque organisme payeur;	X						
	ainsi que les recommandations suivantes pour la PAC dans son ensemble:			X				
	Recommandation n° 4: la Commission devrait assurer une couverture suffisante des dépenses dans le cadre de ses audits de conformité.							
	Recommandation n° 5: la Commission devrait remédier aux insuffisances relevées dans ses audits de conformité, ainsi qu'au problème persistant des retards importants enregistrés par la procédure de conformité dans son ensemble.		X					
	Recommandation n° 6: la Commission devrait encore améliorer ses méthodes de détermination des corrections financières, de manière à mieux tenir compte de la nature et de la gravité des infractions détectées.	X						
	4.45. Dans le domaine politique de la santé et de la protection des consommateurs, la Cour formule la recommandation suivante:							
	Recommandation n° 7: la Commission devrait remédier aux insuffisances mises au jour dans les systèmes en ce qui concerne les marchés et les conventions de subvention.	X						

Année	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				
2011	3.45. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2011, la Cour invite la Commission et les États membres, pour la période de programmation actuelle, à donner suite aux recommandations ci-après:							
	Recommandation n° 1: faire en sorte que l'éligibilité des pâturages permanents soit évaluée correctement, notamment dans les cas où les parcelles sont en partie couvertes de buissons, d'arbustes, de forêts denses ou de rochers.			X				
	Recommandation n° 3: faire en sorte que les contrôles sur place soient d'une qualité suffisante pour permettre de déterminer la surface éligible de manière fiable.		X					
	Recommandation n° 4: faire en sorte que, de par leur conception et leur qualité, les travaux réalisés par les organismes de certification fournissent une évaluation fiable de la légalité et de la régularité des opérations des organismes payeurs.			X				
	4.53. Il convient de noter que la recommandation de la Cour visant à simplifier davantage les règles et conditions applicables dans le domaine du développement rural reste valable.			X				
	4.54. Sur la base de cet examen ainsi que des constatations et des conclusions pour 2011, la Cour formule les recommandations ci-après concernant le domaine du développement rural, pour la période de programmation actuelle:							
	Recommandation n° 1: les États membres devraient effectuer les contrôles administratifs et les contrôles sur place de manière plus rigoureuse afin d'atténuer le risque de déclarer des dépenses inéligibles à l'UE.			X				

Année	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				
2011	Recommandation n° 2: la Commission et les États membres devraient veiller à ce que la réglementation en vigueur soit mieux appliquée en ce qui concerne: — les règles en matière de passation de marchés publics et de TVA lorsque les bénéficiaires des aides sont des organismes publics, — les engagements agroenvironnementaux et les règles d'éligibilité pour la modernisation des exploitations.			X				
	Recommandation n° 3: la Commission devrait analyser les causes du taux significatif d'erreur.	X						
	Recommandation n° 5: la Commission devrait étoffer ses lignes directrices destinées aux organismes de certification en leur demandant d'inclure, dans leur stratégie et leurs rapports d'audit, les constatations issues des audits antérieurs de la Commission et de la Cour.			X				
	Recommandation n° 6: s'agissant de la conditionnalité, les États membres devraient veiller au respect des exigences en matière d'identification et d'enregistrement des animaux et améliorer la répartition des contrôles sur l'année pour pouvoir contrôler correctement toutes les dispositions applicables.			X				
	4.55. S'agissant des domaines politiques «Environnement», «Affaires maritimes et pêche», ainsi que «Santé et protection des consommateurs», la Cour recommande que la Commission améliore le contrôle des captures de poissons dans le cadre des accords de partenariat dans le secteur de la pêche conclus avec des pays tiers.			X				

CHAPITRE 8

L'Europe dans le monde

TABLE DES MATIÈRES

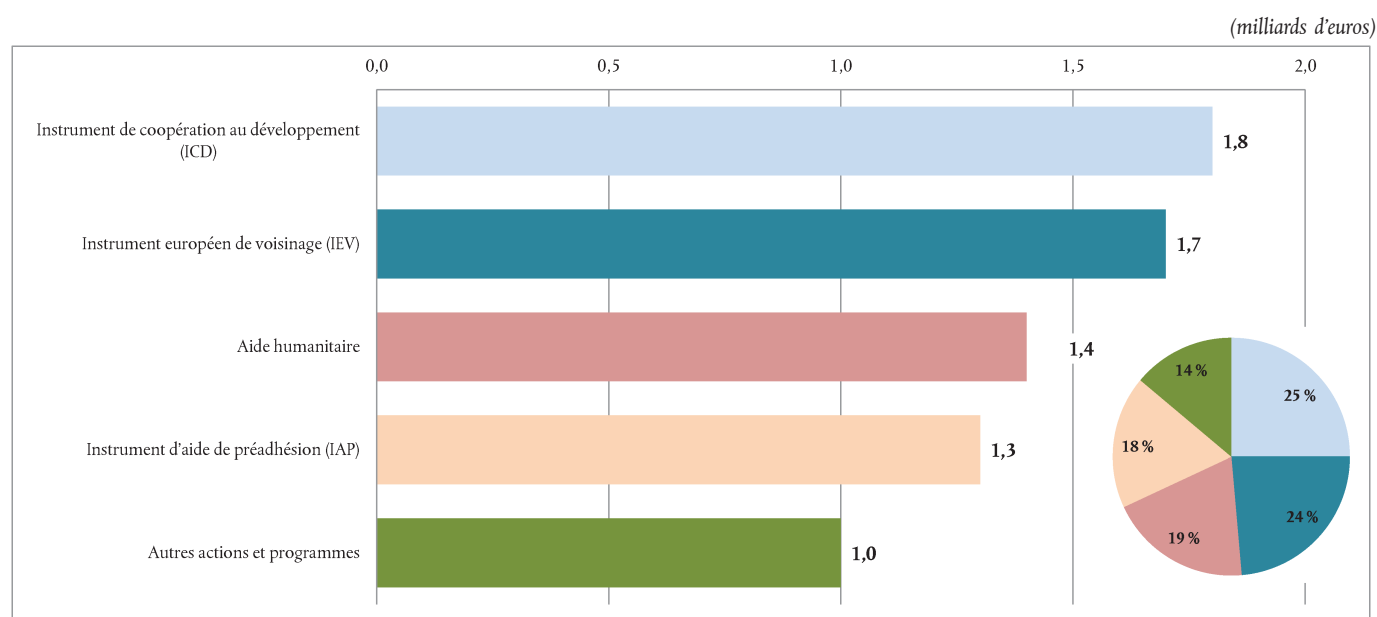
	<i>Points</i>
Introduction	8.1-8.10
Caractéristiques de la rubrique «L'Europe dans le monde»	8.2-8.9
Étendue et approche de l'audit	8.10
Régularité des opérations	8.11-8.21
Examen d'une sélection de systèmes et de rapports annuels d'activité	8.22-8.25
Direction générale du développement et de la coopération	8.22-8.23
Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile	8.24-8.25
Conclusion et recommandations	8.26-8.31
Conclusion relative à l'exercice 2014	8.26-8.27
Recommandations	8.28-8.31
 Annexe 8.1 — Résultats des tests sur les opérations pour la rubrique «L'Europe dans le monde»	
Annexe 8.2 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «L'Europe dans le monde»	

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

8.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations concernant notre appréciation spécifique pour la rubrique «L'Europe dans le monde». Il couvre un domaine plus étendu que celui de l'ancien chapitre 7, qui était consacré aux relations extérieures, à l'aide extérieure et à l'élargissement⁽¹⁾, car il englobe également des dépenses relevant de la politique régionale (300 millions d'euros), du développement rural (150 millions d'euros), ainsi que du groupe de politiques «Recherche et autres politiques internes» (100 millions d'euros). Le **graphique 8.1** présente les principales informations sur les activités couvertes et les dépenses de l'exercice 2014.

Graphique 8.1 — Rubrique 4 du cadre financier pluriannuel — L'Europe dans le monde



Montant total des paiements de l'exercice:	7,2
— dépenses opérationnelles	6,0
— appui budgétaire	0,9
— dépenses administratives	0,3
- avances ⁽¹⁾	4,3
+ avances apurées	4,5

Total de la population auditée	7,4
---------------------------------------	------------

⁽¹⁾ Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir **annexe 1.1**, point 7).

Source: comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2014.

⁽¹⁾ Le point 0.7 de l'introduction générale présente la nouvelle structure de notre rapport annuel.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Caractéristiques de la rubrique «L'Europe dans le monde»

8.2. La rubrique «L'Europe dans le monde» couvre toutes les actions extérieures («politique étrangère») financées par le budget de l'UE. Les paiements effectués en 2014 au titre de cette rubrique s'élèvent à 7,2 milliards d'euros. Ces fonds sont alloués par l'intermédiaire de plusieurs instruments. L'instrument de coopération au développement (ICD), l'instrument européen de voisinage (IEV), l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) et l'aide humanitaire représentent plus de 86 % du domaine correspondant du cadre financier pluriannuel (CFP).

8.3. En matière de coopération au développement, l'objectif principal de l'UE est la réduction de la pauvreté et, à terme, son éradication⁽²⁾. L'objectif de la politique de voisinage consiste à soutenir les partenaires qui engagent des réformes en vue d'établir la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme, à contribuer à un développement économique n'excluant personne chez ces partenaires et à promouvoir, outre les relations avec les pouvoirs publics, un partenariat avec les sociétés. L'aide de préadhésion vise à soutenir les pays candidats et les pays candidats potentiels dans leurs efforts pour respecter les valeurs que sont la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit et le respect des droits de l'homme. L'aide humanitaire permet de porter assistance et secours aux populations des pays tiers, victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine, et de les protéger.

8.4. Les principales directions générales chargées d'exécuter le budget de l'action extérieure sont la direction générale du développement et de la coopération (EuropeAid), le service des instruments de politique étrangère (FPI), la direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG Voisinage et négociations d'élargissement, ancienne DG Élargissement) ainsi que la direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (DG ECHO).

8.5. Les dépenses relevant de la rubrique «L'Europe dans le monde» du CFP sont effectuées dans le cadre d'un large éventail d'instruments de coopération et de méthodes d'acheminement de l'aide⁽³⁾ utilisés dans plus de 150 pays. Les règles et les procédures sont souvent complexes, y compris en ce qui concerne les appels d'offres et la passation des marchés.

⁽²⁾ Selon le traité de Lisbonne et le consensus européen sur le développement de 2005.

⁽³⁾ Les actions extérieures peuvent notamment servir à financer des marchés publics, des subventions, y compris des bonifications d'intérêts, des prêts spéciaux, des garanties de prêts ainsi qu'une aide financière, un appui budgétaire et d'autres formes spécifiques d'aide budgétaire.

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.6. Dans deux domaines, la nature même des instruments et des modalités de paiement limite la mesure dans laquelle les opérations sont exposées au risque d'erreur. Il s'agit de l'appui budgétaire⁽⁴⁾ et des contributions de l'UE en faveur de projets relevant de plusieurs donateurs et mis en œuvre par des organisations internationales⁽⁵⁾ telles que les Nations unies.

8.7. L'appui budgétaire est une contribution au budget général d'un État ou au budget alloué par cet État à une politique ou à un objectif spécifiques. Nous avons examiné si la Commission avait respecté les conditions particulières relatives à l'appui budgétaire, applicables aux paiements exécutés en faveur du pays partenaire concerné, et si elle avait vérifié si les conditions générales d'éligibilité (comme la réalisation de progrès en matière de gestion des finances publiques) étaient remplies.

8.8. Cependant, les dispositions réglementaires concernées laissent une grande marge d'interprétation et la décision portant sur le respect de ces conditions générales est largement laissée à l'appréciation de la Commission. Notre audit de régularité ne peut aller au-delà de la phase où l'aide est versée au 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 notre audit de régularité.

8.9. Lorsque les contributions de la Commission en faveur de projets financés par plusieurs bailleurs sont mises en commun avec celles d'autres donateurs et ne sont pas affectées à des postes spécifiques de dépenses éligibles, la Commission présume que les opérations sous-jacentes sont régulières dès lors que le montant global réuni comprend suffisamment de dépenses éligibles pour couvrir la contribution de l'UE. C'est ce qu'elle appelle l'«approche notionnelle». L'approche notionnelle appliquée par la Commission limite le travail des auditeurs dans le cas où d'autres donateurs apporteraient une contribution substantielle, que la Commission considère alors comme suffisante pour couvrir toute dépense inéligible que nous aurions relevée.

⁽⁴⁾ Les paiements au titre de l'appui budgétaire effectués en 2014 et financés sur le budget général se sont élevés à 850 millions d'euros.

⁽⁵⁾ Les paiements en faveur d'organisations internationales effectués en 2014 et financés sur le budget général se sont élevés à 1 640 millions d'euros.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Étendue et approche de l'audit

8.10. La **partie 2** de l'**annexe 1.1** du chapitre 1 décrit notre approche globale et notre méthodologie. En ce qui concerne l'audit relatif à la rubrique «L'Europe dans le monde», les points ci-après méritent une mention particulière:

- a) l'audit a comporté l'examen d'un échantillon de 172 opérations, comme cela est indiqué au point 7 de l'**annexe 1.1**. L'échantillon est conçu pour être représentatif de tout l'éventail des opérations au sein du domaine correspondant à cette rubrique du CFP. Pour l'exercice 2014, l'échantillon était composé de 122 opérations approuvées par les délégations de l'UE dans 11 pays bénéficiaires⁽⁶⁾ et de 50 opérations approuvées par les services centraux de la Commission;
- b) l'évaluation des rapports annuels d'activité a porté notamment sur les rapports d'EuropeAid et de la DG ECHO.

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

8.11. L'**annexe 8.1** présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations. Sur les 172 opérations que nous avons contrôlées, 43 (25 %) étaient affectées par des erreurs. Sur la base des 28 erreurs que nous avons quantifiées, nous estimons que le niveau d'erreur s'élève à 2,7 %⁽⁷⁾.

8.12. Si les opérations relevant de plusieurs donateurs et l'appui budgétaire auxquels il est fait référence aux points 8.6 à 8.9 sont exclus de l'échantillon, le niveau d'erreur estimatif est de 3,7 %⁽⁸⁾.

8.13. Dans sept cas d'erreurs quantifiables, la Commission disposait de suffisamment d'informations⁽⁹⁾ pour être en mesure de prévenir ou de détecter et de corriger les erreurs avant d'approuver les dépenses. Si toutes ces informations avaient été utilisées pour corriger les erreurs, le niveau d'erreur estimatif pour ce chapitre aurait été inférieur de 0,2 point de pourcentage. Pour cinq autres opérations, nous avons relevé des erreurs qui n'avaient pas été détectées par les auditeurs nommés par les bénéficiaires.

8.14. Le **graphique 8.2** montre dans quelle mesure les différents types d'erreurs entrent en ligne de compte dans notre estimation du niveau d'erreur pour 2014.

8.11. Réponse commune aux points 8.11 à 8.20.

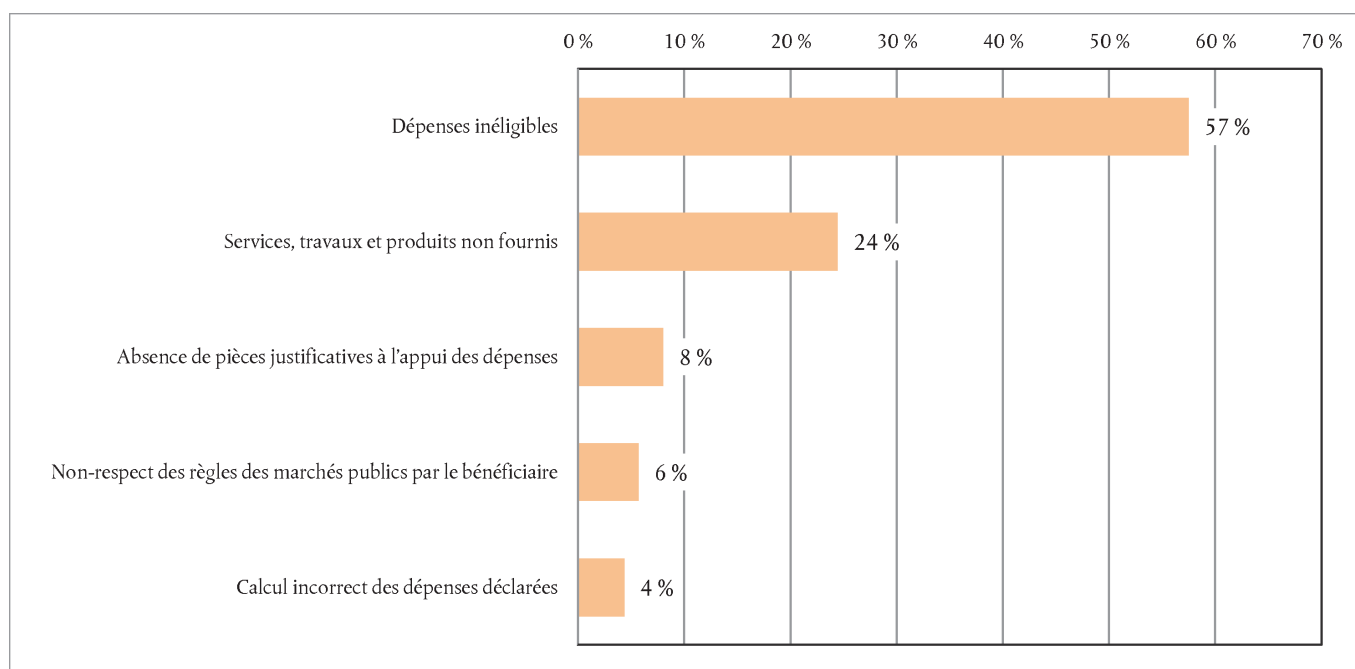
Les vérifications de la Commission sont conçues de telle manière qu'il est toujours possible de détecter et de corriger les erreurs, au moyen d'audits ex post, après les paiements finaux. Les directions générales chargées de l'aide extérieure planifient et mettent en œuvre, sur une base annuelle, un vaste programme d'audits ex post, qui est fondé sur un processus formel d'analyse de risque.

⁽⁶⁾ Belize, Bosnie-Herzégovine, Colombie, Jamaïque, Laos, Moldavie, Niger, Palestine, Serbie, Thaïlande et Tunisie.

⁽⁷⁾ Nous calculons le niveau d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que le taux d'erreur affectant la population se situe entre 0,9 % et 4,4 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du taux d'erreur).

⁽⁸⁾ 129 opérations, la limite inférieure du taux d'erreur s'élevant à 1,3 % et la limite supérieure du taux d'erreur à 6,0 %, avec un degré de confiance de 95 %.

⁽⁹⁾ Sur la base des pièces justificatives et des contrôles obligatoires.

Graphique 8.2 — Contribution au niveau d'erreur estimatif, par type d'erreur

Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.15. Les dépenses inadmissibles constituent le type d'erreur le plus fréquent (14 des 28 cas) et représentent 57 % du niveau d'erreur estimatif. Elles comprennent des dépenses relatives à des activités non couvertes par un contrat ou effectuées en dehors de la période d'éligibilité, des taxes inadmissibles, des dépenses ne respectant pas la règle d'origine et des coûts indirects indûment imputés comme des coûts directs (voir exemple dans l'encadré 8.1). Tous ces cas signalés se rapportent à des conventions de subvention ou à des contrats exécutés par des organisations internationales.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Encadré 8.1 — Dépenses inéligibles*EuropeAid — Laos*

La Commission a conclu une convention de subvention pour un montant de 150 000 euros avec un opérateur national au Laos; elle voulait ainsi réduire le nombre de victimes des munitions non explosées, grâce à l'éducation aux risques. La période de mise en œuvre fixée par contrat a débuté en janvier 2009. Les coûts salariaux des agents de terrain pour décembre 2008 ont été facturés à la Commission, qui les a pris en charge. Il s'ensuit que les coûts acceptés ont été surévalués.

8.16. Le niveau d'erreur estimatif résulte, pour 24 %, de cinq cas dans lesquels la Commission a accepté (et apuré) à tort des dépenses relatives à des services, travaux et produits qui n'avaient pas encore été effectuées à ce moment-là (voir exemple dans l'encadré 8.2).

Encadré 8.2 — Dépenses non effectuées*EuropeAid — Belize*

La Commission a signé un accord de contribution avec une banque des Caraïbes pour un montant de 6,5 millions d'euros, en vue de l'établissement d'une facilité de crédit renouvelable pour la replantation de canne à sucre au Belize. Elle a intégralement financé cette action.

En 2014, elle a accepté des dépenses s'élevant à 2,3 millions d'euros, dont 740 000 euros correspondaient à des contrats de prêt accordés à des agriculteurs, signés par l'institution financière sans que les montants correspondants aient été versés. En acceptant l'intégralité de la somme en tant que dépenses effectuées, la Commission a indûment apuré une trop grande partie du préfinancement.

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.17. Le niveau d'erreur estimatif résulte, pour 8 %, de l'absence de pièces justificatives et, pour 4 %, de cas où le montant des dépenses déclarées était incorrect, soit en raison d'erreurs de calcul, soit en raison de taux de change erronés.

8.18. Il est dû, pour 6 %, à des procédures de marchés publics ou à des procédures contractuelles irrégulières mises en œuvre par les bénéficiaires (voir exemple dans l'encadré 8.3).

Encadré 8.3 — Procédure contractuelle irrégulière

EuropeAid — Tunisie

La Commission a signé une convention de subvention de 230 000 euros avec une organisation non gouvernementale (ONG) suisse, dans le dessein de stabiliser la diffusion radiophonique et de faire en sorte que les informations parviennent à un large public en Tunisie, lors de la préparation des élections législatives après la révolution.

L'ONG a passé contrat avec un prestataire de service pour un montant de 11 500 euros, sans qu'aucun élément n'atteste que trois prestataires de service ont été consultés lors de l'attribution du contrat.

8.19. Sur les 172 opérations, 15 étaient affectées par des erreurs non quantifiables dues au non-respect d'obligations légales ou contractuelles.

8.20. Les 20 opérations relatives à l'appui budgétaire examinées étaient exemptes d'erreurs concernant la légalité et la régularité.

8.21. Dans notre rapport annuel 2013, nous avons fait état d'une erreur systémique, parce que les dépenses approuvées par la DG Élargissement étaient fondées sur ses propres estimations et non sur des coûts effectivement supportés, payés et acceptés. Lors de l'audit de cette année, nous avons observé que des écritures comptables présentant la même anomalie ont également été effectuées en 2014 (96 millions d'euros). En mai 2014, la DG Élargissement a corrigé les apurements incorrects dans ses comptes relatifs aux exercices 2013 et 2014. Elle a également révisé les instructions figurant dans son manuel de comptabilité; celles-ci indiquent désormais que les préfinancements doivent être apurés sur la base des dépenses éligibles approuvées.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Encadré 8.3 — Procédure contractuelle irrégulière

Il s'agit d'un cas isolé résultant d'une nécessité urgente et immédiate. Il a été rappelé à l'ONG qu'à l'avenir, elle devait appliquer correctement les règles de passation de marchés.

8.21. À la suite des observations formulées par la Cour dans le cadre de la DAS 2013, l'ex-DG ELARG a immédiatement procédé à d'importants changements dans ses systèmes, qui font actuellement l'objet d'un suivi.

Les progrès réalisés par la DG NEAR sur ce point ont été communiqués aux autres institutions.

OBSERVATIONS DE LA COUR

EXAMEN D'UNE SÉLECTION DE SYSTÈMES ET DE RAPPORTS ANNUELS D'ACTIVITÉ**Direction générale du développement et de la coopération**

8.22. Les tests sur les opérations ont montré que les systèmes ex ante de la Commission ont parfois été inefficaces. La vérification des dépenses, effectuée par les auditeurs nommés par les bénéficiaires, n'a pas toujours permis de détecter les erreurs. De ce fait, les bénéficiaires ont accepté des coûts inéligibles.

8.23. Les résultats de l'évaluation des systèmes d'EuropeAid, y compris l'examen de l'étude réalisée par EuropeAid sur le taux d'erreur résiduel et celui de son rapport annuel d'activités, sont présentés en détail dans notre rapport annuel sur les activités relevant des huitième, neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement, aux points 36 à 46.

Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile

8.24. Dans le cadre d'une approche par rotation⁽¹⁰⁾, nous avons examiné le rapport annuel d'activités de la DG ECHO en ce qui concerne «L'Europe dans le monde».

8.25. Dans sa déclaration d'assurance pour l'exercice 2014, le directeur général de la DG ECHO affirme avoir obtenu une assurance raisonnable que les procédures de contrôle mises en place donnent les garanties nécessaires quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes, et que les informations figurant dans le rapport sont fiables, complètes et exactes. Les constatations et conclusions issues de nos travaux d'audit des opérations de la DG ECHO en 2014 viennent corroborer cette déclaration.

⁽¹⁰⁾ Les années précédentes, nous avons examiné le rapport annuel d'activités 2013 du FPI et le rapport annuel d'activités 2012 de la DG Élargissement.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**Conclusion relative à l'exercice 2014**

8.26. Globalement, les informations probantes montrent que les dépenses relevant de la rubrique «L'Europe dans le monde» sont affectées par un niveau significatif d'erreur.

8.27. Pour les dépenses effectuées dans le domaine correspondant à cette rubrique du CFP, les tests sur les opérations indiquent que le taux d'erreur le plus probable affectant la population est de 2,7 % (voir **annexe 8.1**).

Recommandations

8.28. L'**annexe 8.2** présente les résultats de notre examen des progrès accomplis en matière de mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports annuels antérieurs ⁽¹¹⁾. Dans les rapports annuels 2011 et 2012, nous avons émis huit recommandations. La Commission a intégralement mis en œuvre quatre recommandations, tandis que deux ont été mises en œuvre à pratiquement tous égards et que deux l'ont été à certains égards.

8.29. Comme nous l'avons indiqué au point 8.22, les tests sur les opérations en 2014 ont révélé des faiblesses dans les vérifications des dépenses. Nous avons déjà abordé cette question dans notre rapport annuel 2012, où nous avons invité la Commission à prendre des mesures efficaces pour garantir la qualité du contrôle des dépenses exercé par des auditeurs externes. Depuis lors, EuropeAid a pris des mesures visant à remédier aux faiblesses affectant les audits et vérifications externes. Toutefois, il est trop tôt pour évaluer l'effet de ces mesures, puisque la mise en œuvre de certaines actions n'est pas encore terminée.

8.30. Les résultats des tests sur les opérations ont montré que, dans certains cas, les contrôles visant à prévenir et à détecter les dépenses inéligibles pour les conventions de subvention ont échoué. Une recommandation relative à la supervision des subventions avait été formulée dans notre rapport annuel 2011; les mesures prises par la Commission sont cependant considérées comme mises en œuvre à certains égards seulement.

8.29. *Vu que la question est plus complexe dans la pratique qu'escompté, l'établissement de grilles d'évaluation de la qualité pour les rapports de vérification des dépenses prend plus de temps que prévu. Ces grilles devraient être disponibles pour le dernier trimestre de 2015.*

⁽¹¹⁾ Ce suivi visait à vérifier si des mesures correctrices avaient été prises en réponse à nos recommandations. Il n'avait pas pour objectif d'évaluer leur mise en œuvre effective. Pour certaines mesures encore en cours d'exécution, il était trop tôt pour procéder à la vérification.

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.31. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2014, nous recommandons à la Commission, et en particulier à EuropeAid:

- **recommandation n° 1:** de mettre en place et d'appliquer des procédures de contrôle interne pour garantir que les préfinancements soient apurés sur la base des dépenses réellement effectuées, engagements juridiques exclus,
- **recommandation n° 2:** de renforcer les contrôles ex ante applicables aux conventions de subvention, c'est-à-dire, dans le cas d'EuropeAid, de prendre effectivement les mesures prévues pour faire suite à la recommandation, formulée dans le rapport annuel 2011 relatif aux FED, en ce qui concerne la planification fondée sur l'analyse des risques ainsi que le suivi systématique des missions de vérification et des missions de contrôle sur place.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission accepte cette recommandation.

Elle va encore clarifier, dans les manuels DEVCO et NEAR, les règles en matière de liquidation pour les accords de contribution.

La Commission accepte cette recommandation. Des mesures sont déjà en cours de mise en œuvre.

ANNEXE 8.1

RÉSULTATS DES TESTS SUR LES OPÉRATIONS POUR LA RUBRIQUE «L'EUROPE DANS LE MONDE»

	2014	2013 ⁽¹⁾
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON		
Nombre total d'opérations:	172	182
ESTIMATION DE L'INCIDENCE DES ERREURS QUANTIFIABLES		
Niveau d'erreur estimatif	2,7 %	2,1 %
Limite supérieure du taux d'erreur (LSE)	4,4 %	
Limite inférieure du taux d'erreur (LIE)	0,9 %	

⁽¹⁾ Les chiffres de 2013 ont été recalculés de manière à correspondre à la structure du rapport annuel 2014 et à permettre ainsi une comparaison entre les deux exercices. Le **graphique 1.3** du chapitre 1 montre comment les résultats de 2013 ont été reclassés sur la base de la structure du rapport annuel 2014.

ANNEXE 8.2

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LA RUBRIQUE «L'EUROPE DANS LE MONDE»

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégrale- ment mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants in- suffisants	
			à prati- quement tous égards	à certains égards				
2012	Recommandation n° 1: la Commission devrait assurer un apurement des dépenses en temps utile.		X					
	Recommandation n° 2: la Commission devrait promouvoir l'amélioration de la gestion des documents par les partenaires chargés de la mise en œuvre et par les bénéficiaires.	X						
	Recommandation n° 3: la Commission devrait améliorer la gestion des procédures de passation de marchés en définissant des critères de sélection précis et en documentant mieux le processus d'évaluation.	X						
	Recommandation n° 4: la Commission devrait prendre des mesures efficaces pour améliorer la qualité du contrôle des dépenses exercé par des auditeurs externes.		X					
	Recommandation n° 5: la Commission devrait appliquer une méthodologie cohérente et solide pour le calcul du taux d'erreur résiduel par les directions générales chargées des relations extérieures.	X						

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégrale- ment mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants in- suffisants	
			à prati- quement tous égards	à certains égards				
2011	Recommandation n° 6: EuropeAid, la DG ECHO et le FPI devraient améliorer la supervision des conventions de financement, en exploitant mieux les visites sur place pour prévenir et détecter les déclarations de dépenses inéligibles et/ou pour étendre la portée des audits réalisés pour le compte de la Commission.			X				
	Recommandation n° 7: le FPI devrait veiller à ce que toutes les missions de la PESc soient autorisées sur la base d'une évaluation des «six piliers».			X				Les missions établies de longue date ont à présent été rendues conformes aux dispositions de l'article 60 du RF, avec l'appui du FPI. Dans le droit fil de ses plans d'action visant à répondre à différentes constatations issues de l'audit, le FPI a atteint l'objectif de rendre conformes les trois principales missions de la PESc. En outre, une mission d'ampleur moyenne (EUPOL COPPS) a été évaluée et jugée conforme à la fin de 2014. Les quatre missions conformes (EULEX Kosovo, EUMM Georgia, EUPOL Afghanistan et EUPOL COPPS) ont consommé environ 192 millions d'euros, soit 61 % du budget 2014 de la PESc. L'évaluation d'une cinquième mission (EUCAP Nestor), qui a commencé en 2014, sera achevée en 2015. Une autre mission (EUCAP Sahel Niger) fera l'objet d'une évaluation en 2015.
	Recommandation n° 8: le FPI devrait accélérer la clôture des contrats anciens relatifs à la PESc (suivi/actualisation en 2011 d'une recommandation de 2009).	X						

CHAPITRE 9

Administration

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>
Introduction	9.1-9.6
Caractéristiques de la rubrique «Administration»	9.3-9.4
Étendue et approche de l'audit	9.5-9.6
Régularité des opérations	9.7-9.8
Examen d'une sélection de systèmes et de rapports annuels d'activités	9.9
Observations sur des institutions et organes en particulier	9.10-9.14
Parlement européen	9.11
Comité économique et social européen (CESE)	9.12
Autres institutions et organes	9.13
Cour des comptes	9.14
Conclusion et recommandations	9.15-9.17
Conclusion relative à l'exercice 2014	9.15
Recommandations	9.16-9.17

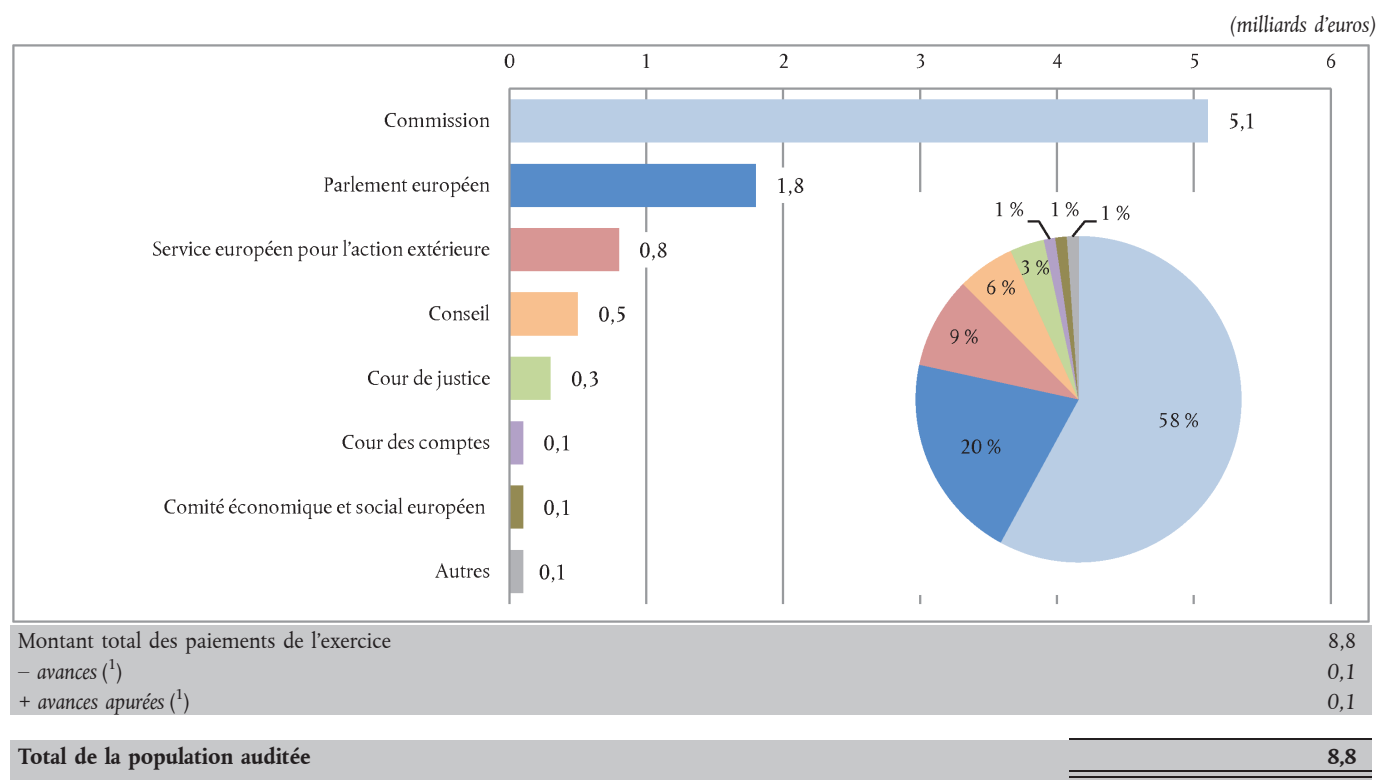
Annexe 9.1 — Résultats des tests sur les opérations pour la rubrique «Administration»

Annexe 9.2 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «Administration»

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

9.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations concernant notre appréciation spécifique pour la rubrique «Administration» ⁽¹⁾. Le **graphique 9.1** présente les principales informations concernant les activités couvertes et les dépenses de l'exercice 2014.

Graphique 9.1 — Rubrique 5 du CFP — Administration ⁽²⁾

⁽¹⁾ Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir **annexe 1.1**, point 7).

Source: comptes provisoires consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2014.

9.2. Nous avons établi des rapports séparés sur les agences et autres organismes de l'UE ⁽³⁾. Notre mandat ne couvre pas l'audit financier de la Banque centrale européenne.

⁽¹⁾ Elle couvre les dépenses de fonctionnement de toutes les institutions de l'Union européenne (UE), les pensions et les paiements aux Écoles européennes. S'agissant de celles-ci, nous publions un rapport annuel spécifique qui est adressé au Conseil supérieur des Écoles européennes. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission en reçoivent un exemplaire.

⁽²⁾ Une partie des dépenses de fonctionnement peut également relever d'autres rubriques du CFP que la rubrique 5. L'ensemble des crédits utilisés en 2014 sous ces rubriques a atteint 1,3 milliard d'euros.

⁽³⁾ Nos rapports annuels spécifiques relatifs aux agences et autres organismes de l'UE sont publiés au Journal officiel.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Caractéristiques de la rubrique «Administration»

9.3. Les dépenses de fonctionnement comprennent les dépenses relatives aux ressources humaines (traitements, pensions et indemnités), qui représentent environ 60 % du total, ainsi que celles liées aux immeubles, à l'équipement, à l'énergie, aux communications et aux technologies de l'information.

9.4. Les risques principaux en matière de dépenses de fonctionnement résident dans le non-respect des procédures de marchés publics et de recrutement, dans la mise en œuvre des contrats ainsi que dans le calcul des traitements, pensions et indemnités. Globalement, nous considérons que le domaine correspondant à cette rubrique du CFP présente un risque faible.

Étendue et approche de l'audit

9.5. La **partie 2** de l'**annexe 1.1** du chapitre 1 décrit notre approche globale et notre méthodologie. En ce qui concerne l'audit relatif à la rubrique «Administration», les points ci-après méritent une mention particulière:

- a) l'audit a comporté l'examen d'un échantillon de 129 opérations, comme cela est indiqué au point 7 de l'**annexe 1.1**. L'échantillon est conçu pour être représentatif de tout l'éventail des opérations au sein du domaine correspondant à cette rubrique du CFP. Pour l'exercice 2014, l'échantillon était composé de 92 paiements de traitements, de pensions, d'indemnités y afférentes et d'autres dépenses de personnel, ainsi que de 14 paiements concernant des contrats relatifs aux immeubles et de 23 paiements au titre d'autres dépenses (énergie, communication, technologies de l'information, etc.);
- b) l'audit a également consisté à examiner ⁽⁴⁾ les procédures de recrutement des agents temporaires et contractuels ⁽⁵⁾ ainsi que les procédures de marchés ⁽⁶⁾ appliquées au Comité économique et social européen, au Comité des régions et dans les services du Médiateur européen;

⁽⁴⁾ Conformément à l'approche d'audit par rotation adoptée depuis 2012, la Cour des comptes procède annuellement à un contrôle des systèmes de deux ou trois institutions ou organes, un échantillon d'opérations étant sélectionné pour chacun des systèmes dans chaque institution ou organe.

⁽⁵⁾ Pour l'exercice 2014, l'audit a consisté à examiner 15 procédures de recrutement utilisées au Comité économique et social européen, 15 procédures de recrutement suivies au Comité des régions et 10 procédures de recrutement appliquées dans les services du Médiateur européen.

⁽⁶⁾ Pour l'exercice 2014, l'audit a consisté à examiner 15 procédures de marchés utilisées au Comité économique et social européen, 15 procédures de marchés suivies au Comité des régions et 7 procédures de marchés appliquées dans les services du Médiateur européen.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- c) l'évaluation des rapports annuels d'activités a porté notamment sur ceux des directions générales et des offices de la Commission ⁽⁷⁾ chargés principalement des dépenses de fonctionnement ainsi que sur ceux de toutes les autres institutions et de tous les autres organes.

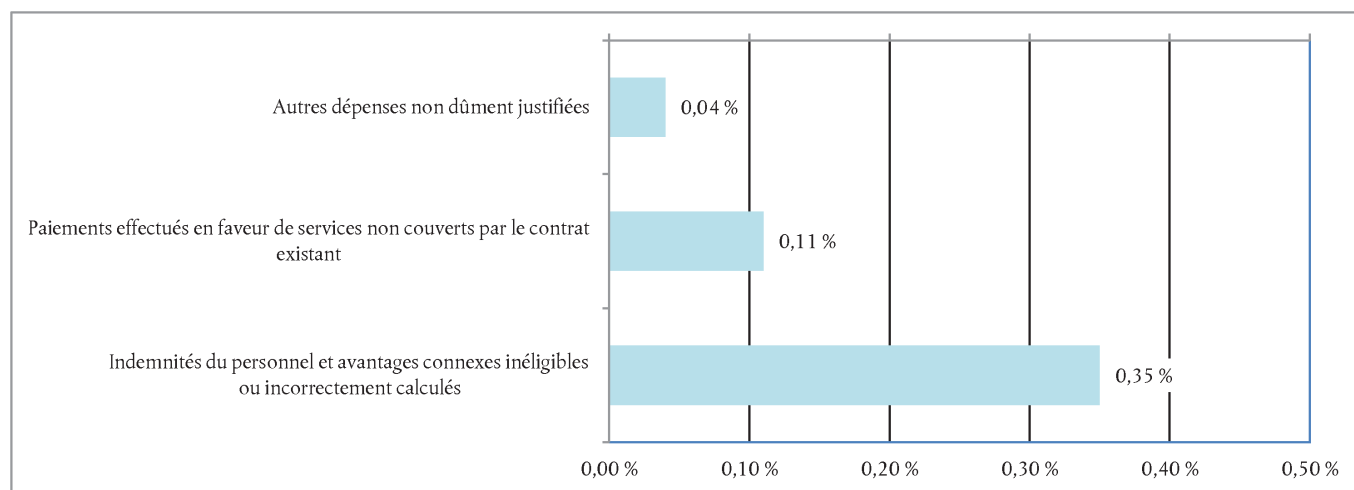
9.6. La Cour des comptes fait l'objet d'un audit réalisé par un cabinet d'audit externe ⁽⁸⁾. Les résultats de cet audit relatif aux états financiers de l'exercice prenant fin le 31 décembre 2014 sont présentés au point 9.14.

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

9.7. L'**annexe 9.1** présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations. Sur les 129 opérations que nous avons contrôlées, 20 (15,5 %) étaient affectées par des erreurs. Sur la base des 12 erreurs que nous avons quantifiées, nous estimons que le niveau d'erreur s'élève à 0,5 % ⁽⁹⁾.

9.8. Le **graphique 9.2** montre dans quelle mesure les différents types d'erreurs entrent en ligne de compte dans notre estimation du niveau d'erreur pour 2014.

Graphique 9.2 — Contribution au niveau d'erreur estimatif, par type d'erreurs



Source: Cour des comptes européenne.

⁽⁷⁾ La direction générale des ressources humaines et de la sécurité, l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels, l'Office pour les infrastructures et la logistique à Bruxelles et la direction générale de l'informatique.

⁽⁸⁾ PricewaterhouseCoopers, société à responsabilité limitée, réviseur d'entreprises.

⁽⁹⁾ Nous calculons le taux d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que le taux d'erreur affectant la population se situe entre 0,1 et 0,9 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du taux d'erreur).

OBSERVATIONS DE LA COUR

EXAMEN D'UNE SÉLECTION DE SYSTÈMES ET DE RAPPORTS ANNUELS D'ACTIVITÉ

9.9. L'audit n'a permis de mettre au jour aucune faiblesse significative en ce qui concerne la sélection de systèmes et de rapports annuels d'activité des institutions et organes.

OBSERVATIONS SUR DES INSTITUTIONS ET ORGANES EN PARTICULIER

9.10. L'audit n'a permis de mettre au jour aucune faiblesse significative en ce qui concerne les thèmes sélectionnés pour la Cour de justice, le Comité des régions, le Médiateur européen et le Contrôleur européen de la protection des données. Les observations formulées ci-après sur des institutions et organes en particulier n'affectent pas de manière significative les dépenses de fonctionnement dans leur ensemble. Elles sont toutefois importantes pour chaque institution ou organe concerné.

Parlement européen

9.11. Dans le cas du Parlement européen, un des 28 paiements contrôlés concernait les subventions de fonctionnement octroyées en 2013 à un parti politique européen⁽¹⁰⁾. Nous avons constaté des faiblesses au niveau des contrôles effectués par le Parlement européen à propos des dépenses liées aux coûts remboursés par ledit parti à ses organisations affiliées⁽¹¹⁾, d'une part, et de certaines des procédures de marchés qu'il avait mises en place, d'autre part (voir encadré 9.1)⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Règlement (CE) n° 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen (JO L 297 du 15.11.2003, p. 1), modifié par le règlement (CE) n° 1524/2007 (JO L 343 du 27.12.2007, p. 5), et décision du bureau du Parlement européen du 29 mars 2004 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen (JO C 112 du 9.4.2011, p. 1).

⁽¹¹⁾ Les organisations affiliées sont définies comme suit: elles doivent être officiellement reconnues par le parti européen concerné; elles doivent apparaître dans les statuts du parti, ou la collaboration entre le parti et l'organisation affiliée doit reposer sur un partenariat factuel établi; les partis sont tenus de décrire cette «affiliation» au moment de la demande de subvention.

⁽¹²⁾ Voir également l'avis n° 1/2013 de la Cour des comptes européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes et sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 relatif au financement des partis politiques européens (JO C 67 du 7.3.2013, p. 1).

RÉPONSE DU CEPD

9.10. *Le CEPD prend bonne note des résultats de l'analyse de la Cour et continuera d'améliorer le système de suivi et de contrôle dans les délais.*

RÉPONSE DU PARLEMENT EUROPÉEN

9.11. *Le Parlement rappelle que les procédures de passation de marchés et les paiements qui en résultent, gérés par les partis politiques au niveau européen (ci-après les «partis»), ne sont que partiellement comparables avec les procédures et les paiements correspondants gérés directement par les ordonnateurs des institutions. Même s'il n'influence pas directement les procédures d'appel d'offres des partis, l'ordonnateur du Parlement propose à ces derniers un large soutien. Ce sont toutefois les partis qui demeurent responsables des opérations financières.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

Encadré 9.1 — Faiblesses constatées au niveau des contrôles du Parlement européen en ce qui concerne les subventions de fonctionnement octroyées aux partis politiques européens

Le Parlement européen n'a pas fait en sorte que les coûts remboursés par un parti politique à ses organisations affiliées soient réellement supportés. En outre, dans un cas, le plafond de 60 000 euros correspondant à l'aide financière accordée à une organisation affiliée a été dépassé ⁽¹³⁾.

Le Parlement européen n'a pas pris toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les contrats signés par les partis politiques fassent l'objet d'une attribution par une mise en concurrence appropriée. Dans le cadre d'une procédure de marchés, un parti politique n'a pas pu démontrer pleinement que le marché avait été attribué au soumissionnaire présentant l'offre économiquement la plus avantageuse. Dans un autre cas, il n'y avait aucune pièce justificative permettant de confirmer que l'attribution d'un marché résultait d'une procédure d'appel d'offres.

RÉPONSE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Encadré 9.1 — Faiblesses constatées au niveau des contrôles du Parlement européen en ce qui concerne les subventions de fonctionnement octroyées aux partis politiques européens

Un soutien financier aux organisations affiliées, excédant le plafond de 60 000 EUR, n'a été accepté que pour la période transitoire de l'exercice 2013, dans la mesure où le règlement financier venait d'entrer en vigueur et que l'interprétation des règles applicables au soutien financier à des tiers n'était amenée à s'établir durablement que durant l'exercice en cours. À compter de 2014, il ne sera plus accepté de dépassement au titre des dépenses éligibles. Suite aux observations liminaires de la Cour, le Parlement a clarifié, dans la version révisée de son guide du 1^{er} juin 2015 sur les subventions de fonctionnement accordées par le PE aux partis et aux fondations au niveau européen, les conditions du soutien financier aux organisations affiliées ainsi que les critères de passation de marchés. De plus amples clarifications seront présentées pour adoption par le Bureau du Parlement européen dans le cadre de la clôture des comptes des partis et des fondations au titre de l'exercice 2014.

Comité économique et social européen (CESE)

9.12. En ce qui concerne les 15 procédures de marchés examinées, nous avons décelé des faiblesses dans quatre cas. Dans trois d'entre eux, le CESE n'a pas évalué correctement si les offres étaient conformes aux spécifications requises et a commis des erreurs lors de la valorisation des offres présentées par les soumissionnaires. Dans le quatrième cas, le CESE n'a pas appliqué de manière appropriée les critères d'exclusion dans le cadre de l'attribution du marché.

RÉPONSE DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

9.12 Les déficiences visées ici revêtaient principalement un caractère formel et, à deux exceptions près, elles n'ont pas eu d'incidence sur l'issue de la procédure de passation de marché. Les observations de la Cour se rapportent à des marchés publics attribués par des directions autres que la direction de la logistique du CESE (celle-ci est un service conjoint du CESE et elle propose depuis de nombreuses années un service spécialisé afin d'aider les acteurs financiers pour leurs procédures de passation de marchés). Le CESE a récemment mis en place un service similaire d'assistance en matière de marchés publics à l'intention des directions autres que celle de la logistique. Deux fonctionnaires sont à présent affectés à ce service, qui est pleinement opérationnel.

⁽¹³⁾ Article 210 du règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission du 29 octobre 2012 relatif aux règles d'application du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO L 362 du 31.12.2012, p. 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Autres institutions et organes

9.13. Comme les années précédentes, notre audit a permis de déceler un petit nombre d'erreurs relatives au calcul des dépenses de personnel et quelques faiblesses affectant la gestion des allocations familiales au Parlement européen, au Conseil, à la Commission et au Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Nous avons également constaté des déficiences en ce qui concerne le calcul des dépenses de personnel résultant du fonctionnement des accords de niveau de service entre l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels et les institutions et organes ⁽¹⁴⁾.

RÉPONSE DU PARLEMENT EUROPÉEN

9.13. Le Parlement a pris acte des observations de la Cour. À la fin 2014, le Parlement avait déjà rectifié rétroactivement les montants des allocations concernées par les cas recensés par la Cour des comptes. Les créances ont fait l'objet d'un recouvrement durant le premier semestre 2015. La mise en place dans un futur proche de Sysper2 par le Parlement, le système déjà utilisé par d'autres institutions pour gérer les ressources humaines, permettra de transférer automatiquement les données au système NAP (système utilisé pour le paiement des rémunérations et des indemnités du personnel), évitant ainsi les erreurs humaines susceptibles de se produire lors du transfert manuel des données.

RÉPONSE DU CONSEIL

9.13. Le Conseil estime n'avoir commis aucun manquement ni aucune erreur. Toutefois, une attention particulière sera accordée au renforcement des procédures de contrôle des allocations familiales.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

9.13. Des mesures ont été prises pour remédier aux faiblesses décelées.

Depuis février 2013 (mise à jour en août 2014), une nouvelle procédure a été mise en œuvre par le PMO: les droits sont accordés à titre provisoire (au cours de l'année n) pour une durée limitée (n+2).

Une fois que les développements nécessaires (programmés pour 2015-2016) auront été apportés au système d'information Sysper, le suivi de la situation familiale des agents sera assuré systématiquement par le système, sur une base régulière et grâce à des notifications proactives envoyées automatiquement au personnel.

En ce qui concerne les déficiences dans le calcul des dépenses de personnel pour d'autres institutions et organes, il doit être dûment noté que la qualité des contrôles effectués par les services concernés (PMO) dépend des pouvoirs d'AIPN délégués dans le cadre des différents accords de niveau de service.

⁽¹⁴⁾ L'audit des agences de l'UE a fait apparaître des erreurs de calcul des traitements résultant d'informations erronées transmises par les agences à l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels dans le contexte de la transition vers le statut des fonctionnaires de l'UE révisé en 2004.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Cour des comptes

9.14. Selon le rapport du réviseur indépendant ⁽¹⁵⁾, «les états financiers donnent une image fidèle de la situation financière de la Cour des comptes européenne au 31 décembre 2014, ainsi que de la performance financière et des flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date».

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**Conclusion relative à l'exercice 2014**

9.15. Globalement, les informations probantes indiquent que les dépenses relevant de la rubrique «Administration» ne sont pas affectées par un niveau significatif d'erreur. Pour le domaine correspondant à cette rubrique du CFP, les tests sur les opérations indiquent que le niveau d'erreur estimatif affectant la population est de 0,5 % (voir **annexe 9.1**).

Recommandations

9.16. L'**annexe 9.2** présente le résultat de notre examen des progrès accomplis en matière de mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports annuels antérieurs. Dans les rapports annuels 2011 et 2012, nous avons émis 10 recommandations. En raison de l'approche par rotation appliquée par la Cour ⁽¹⁶⁾, les suites données à deux de ces recommandations n'ont pas été examinées cette année. Les institutions et organes concernés ont mis en œuvre cinq recommandations à pratiquement tous égards et trois à certains égards.

9.17. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2014, nous formulons les recommandations ci-après.

9.17.

— **Recommandation n° 1:** le Parlement européen devrait renforcer ses contrôles en matière de coûts remboursés par les partis politiques européens à leurs organisations affiliées. En outre, le Parlement européen devrait élaborer des règles appropriées destinées aux partis politiques en ce qui concerne les procédures de marchés publics et en surveiller l'application grâce à des contrôles appropriés et à de meilleures orientations (voir point 9.11).

RÉPONSE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Voir la réponse apportée au point 9.11.

⁽¹⁵⁾ Voir le rapport du réviseur indépendant sur les états financiers mentionné au point 9.6.

⁽¹⁶⁾ Voir la note 4 de bas de page.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- **Recommandation n° 2:** le CESE devrait améliorer la conception, la coordination et l'application de ses procédures de marchés grâce à des contrôles appropriés et à de meilleures orientations (voir point 9.12).

- **Recommandation n° 3:** les institutions et organes devraient améliorer en temps opportun leurs systèmes de suivi concernant la mise à jour de la situation personnelle des agents, compte tenu de l'incidence éventuelle de celle-ci sur le calcul des allocations familiales (voir point 9.13).

RÉPONSE DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
EUROPÉEN

Voir la réponse du CESE au point 9.12.

RÉPONSE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Voir la réponse apportée au point 9.11.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission accepte la recommandation et a déjà pris des mesures visant à améliorer le système de suivi en place. En outre, un suivi systématique de la situation familiale des agents sera assuré dans un avenir proche (2015/2016). Voir la réponse au point 9.13.

ANNEXE 9.1

RÉSULTATS DES TESTS SUR LES OPÉRATIONS POUR LA RUBRIQUE «ADMINISTRATION»

	2014	2013 ⁽¹⁾
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON		
Nombre total d'opérations:	129	135
ESTIMATION DE L'INCIDENCE DES ERREURS QUANTIFIABLES		
Niveau d'erreur estimatif	0,5 %	1,1 %
Limite supérieure du taux d'erreur (LSE)	0,9 %	
Limite inférieure du taux d'erreur (LIE)	0,1 %	

⁽¹⁾ Les chiffres de 2013 ont été recalculés de manière à correspondre à la structure du rapport annuel 2014 et à permettre ainsi une comparaison entre les deux exercices. Le **graphique 1.3** du chapitre 1 présente la façon dont les résultats 2013 ont été reclassés suivant la structure du rapport annuel 2014.

ANNEXE 9.2

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LA RUBRIQUE «ADMINISTRATION»

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés						Réponse de l'institution
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet (*)	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2012	Recommandation n° 1 (Parlement européen): <i>Passation de marchés</i> Le Parlement européen devrait faire en sorte que les ordonnateurs améliorent la conception, la coordination et l'application des procédures de passation de marchés, grâce à des contrôles appropriés et à de meilleures orientations (voir rapport annuel 2012, points 9.12 et 9.19, et rapport annuel 2011, points 9.15, 9.16, 9.17 et 9.34).		L'audit a fait apparaître des faiblesses dans les procédures de marchés publics (voir point 9.11).				Voir la réponse apportée ci-dessus au point 9.11. L'observation formulée par la Cour, au point 9.11, porte spécifiquement sur la passation de marchés par les partis politiques.	
	Recommandation n° 2 (Conseil européen et Conseil): <i>Passation de marchés</i> Le Conseil devrait faire en sorte que les ordonnateurs améliorent la conception, la coordination et l'application des procédures de passation de marchés, grâce à des contrôles appropriés et à de meilleures orientations. (Voir rapport annuel 2012, points 9.14 et 9.19, et rapport annuel 2011, point 9.18.)	X					La procédure de passation des marchés du Conseil a été renforcée, notamment grâce à l'amélioration des contrôles de l'opportunité des dépenses, à la révision des règles internes relatives aux bâtiments, aux approvisionnements, aux services et aux contrats de travail, à l'amélioration des modèles, à des formations ciblées et à l'élaboration de nouvelles orientations.	
2011	Recommandation n° 3 (Parlement européen): <i>Mise à jour de la situation personnelle des agents et des indemnités qu'ils perçoivent</i> Le Parlement européen devrait prendre des mesures afin de garantir que ses agents produisent, à intervalles réguliers, les documents attestant leur situation personnelle, et mettre en place un système permettant d'assurer un suivi desdits documents en temps opportun (voir rapport annuel 2011, points 9.12 et 9.34).			L'audit a montré que des déficiences persistaient dans la gestion des allocations familiales (voir point 9.13).			Voir la réponse apportée ci-dessus au point 9.13.	

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés						Réponse de l'institution
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet (*)	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2011	Recommandation n° 4 (Commission): <i>Mise à jour de la situation personnelle des agents et des indemnités qu'ils perçoivent</i> La Commission devrait prendre des mesures afin de garantir que ses agents produisent, à intervalles réguliers, les documents attestant leur situation personnelle, et mettre en place un système permettant d'assurer un suivi desdits documents en temps opportun (voir rapport annuel 2011, points 9.19 et 9.34).			L'audit a montré que des déficiences persistaient dans la gestion des allocations familiales (voir point 9.13).			La Commission a pris des mesures visant à améliorer le système de suivi en place. En outre, un suivi systématique de la situation familiale des agents sera assuré dans un avenir proche (2015/2016). Voir la réponse au point 9.13.	
	Recommandation n° 5 (Service européen pour l'action extérieure): <i>Mise à jour de la situation personnelle des agents et des indemnités qu'ils perçoivent</i> Le Service européen pour l'action extérieure devrait prendre des mesures afin de garantir que ses agents produisent, à intervalles réguliers, les documents attestant leur situation personnelle, et mettre en place un système permettant d'assurer un suivi desdits documents en temps opportun (voir rapport annuel 2011, points 9.25 et 9.34).			L'audit a montré que des déficiences persistaient dans la gestion des allocations familiales (voir point 9.13).				
	Recommandation n° 6 (Parlement européen): <i>Recrutement d'agents temporaires et contractuels</i> Le Parlement européen devrait prendre des mesures pour assurer le respect des dispositions des règlements applicables lors de la conclusion, du renouvellement ou de la modification des contrats de travail d'agents non permanents (voir rapport annuel 2011, points 9.13 et 9.34).		X				Les actions demandées ont été mises en œuvre. Le Parlement estime que ses procédures d'embauche sont adaptées, ce qui a été confirmé par l'absence d'observation de la Cour dans ce domaine lors des trois derniers exercices.	

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés						Réponse de l'institution
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet (*)	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2011	Recommandation n° 7 (Comité économique et social européen): <i>Recrutement d'agents temporaires et contractuels</i> Le Comité économique et social européen devrait prendre des mesures pour assurer le respect des dispositions des règlements applicables lors de la conclusion, du renouvellement ou de la modification des contrats de travail d'agents non permanents (voir rapport annuel 2011, points 9.23, 9.24 et 9.34).		X					En matière de recrutement et de classement des agents temporaires et des agents contractuels, de nouvelles décisions et lignes directrices ont été mises en œuvre au cours de l'exercice 2014. Il est désormais procédé à une gestion informatique des postes en recourant à Sysper2. La transparence des procédures de sélection fait l'objet d'une attention toute particulière.
	Recommandation n° 8 (Service européen pour l'action extérieure): <i>Recrutement d'agents temporaires et contractuels</i> Le Service européen pour l'action extérieure devrait prendre des mesures pour assurer le respect des dispositions des règlements applicables lors de la conclusion, du renouvellement ou de la modification des contrats de travail d'agents non permanents (voir rapport annuel 2011, points 9.26 et 9.34).					X (*)		
	Recommandation n° 9 (Commission): <i>Passation de marchés</i> La Commission devrait faire en sorte que les ordonnateurs améliorent la conception, la coordination et l'application des procédures de passation de marchés, grâce à des contrôles appropriés et à de meilleures orientations (voir rapport annuel 2011, points 9.20, 9.21 et 9.34).		X					Depuis le milieu de l'année 2011, les services compétents ont mis en œuvre plusieurs mesures de simplification dans le domaine de la passation de marchés en vue d'améliorer la qualité des dossiers d'appel d'offres. On veille ainsi au respect des dispositions du règlement financier tout en faisant preuve de bon sens, ce qui favorise la participation d'un plus grand nombre de soumissionnaires.

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

(2015/C 373/02)

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

TABLE DES MATIÈRES

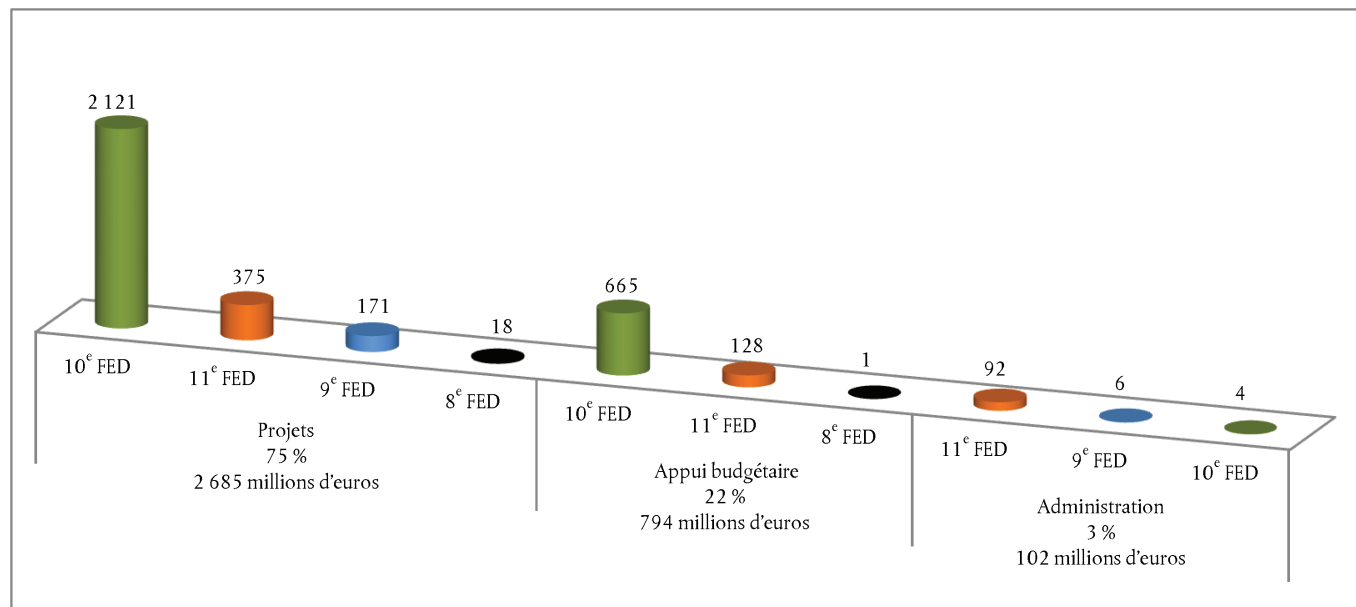
	<i>Points</i>
Introduction	1-12
Caractéristiques des Fonds européens de développement	2-12
Risques affectant la régularité	8-12
Chapitre I — Exécution des huitième, neuvième, dixième et onzième FED	13-19
Exécution financière	13-19
Chapitre II — Déclaration d'assurance de la Cour relative aux FED	20-46
Déclaration d'assurance de la Cour relative aux huitième, neuvième, dixième et onzième FED adressée au Parlement européen et au Conseil — Rapport d'audit indépendant	I-IX
Informations à l'appui de la déclaration d'assurance	20-46
Étendue et approche de l'audit	20-23
Fiabilité des comptes	24-25
Régularité des opérations	26-35
Examen d'une sélection de systèmes et de rapports annuels d'activité	36-46
Conclusion et recommandations	47-50
Conclusion relative à l'exercice 2014	47-48
Recommandations	49-50
Annexe 1 — Résultats des tests sur les opérations pour les Fonds européens de développement	
Annexe 2 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour les Fonds européens de développement	

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

1. Le présent rapport annuel est consacré à notre appréciation sur la gestion des Fonds européens de développement (FED). Le **graphique 1** présente les principales informations relatives aux activités et aux dépenses des FED pour l'exercice 2014.

Graphique 1 — Fonds européens de développement — Informations principales pour 2014



	(millions d'euros)
Montant total des dépenses opérationnelles (projets)	2 685
Montant total des dépenses opérationnelles (appui budgétaire)	794
Montant total des dépenses administratives ⁽¹⁾	102
Montant total des paiements	3 581
- avances	2 105
+ avances apurées	1 597
Population audité	3 073
Montant total des engagements individuels ⁽²⁾	3 380
Montant total des engagements globaux ⁽²⁾	621

⁽¹⁾ Contribution des FED destinée à couvrir les dépenses supportées par la Commission et les délégations de l'UE pour le soutien administratif nécessaire à la gestion des opérations financées au titre des FED.

⁽²⁾ Les engagements globaux se rapportent à des décisions de financement. Les engagements individuels concernent des contrats individuels.

Source: comptes consolidés des 8^e, 9^e, 10^e et 11^e FED pour l'exercice 2014.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Caractéristiques des Fonds européens de développement

2. Depuis 1958, les FED sont le principal instrument dont dispose l'Union européenne pour intervenir en matière de coopération au développement dans les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ainsi que dans les 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 d'une nature particulière:

- a) ils sont financés par les États membres sur la base de clés de contribution ⁽¹⁾ fixées dans un accord interne entre les gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, qui sont différentes des clés de contribution au budget général de l'UE;
- b) ils sont gérés par la Commission européenne, en dehors du cadre du budget général de l'UE, et par la Banque européenne d'investissement (BEI);
- c) en raison du caractère intergouvernemental des FED, le Parlement européen joue un rôle plus limité dans le contrôle de leur fonctionnement que ce n'est le cas pour les instruments de coopération au développement financés par le budget général de l'Union: en particulier, il n'intervient pas dans l'établissement et l'affectation des ressources du FED. Toutefois, le Parlement européen est l'autorité de décharge, excepté pour la facilité d'investissement gérée par la BEI ⁽²⁾ ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Pour chaque FED, la clé de contribution des différents États membres se définit comme un pourcentage du montant total des ressources.

⁽²⁾ Voir articles 43, 48 à 50 et 58 du règlement (UE) n° 567/2014 du Conseil du 26 mai 2014 modifiant le règlement (CE) n° 215/2008 portant règlement financier applicable au 10^e Fonds européen de développement, en ce qui concerne l'application de la période de transition entre le 10^e Fonds européen de développement et le 11^e Fonds européen de développement jusqu'à l'entrée en vigueur de l'accord interne relatif au 11^e Fonds européen de développement (JO L 157 du 27.5.2014, p. 52). Voir également points 5 et 6 de l'avis n° 9/2007 de la Cour sur la proposition de règlement du Conseil portant règlement financier applicable au dixième Fonds européen de développement (JO C 23 du 28.1.2008).

⁽³⁾ En 2012, un accord tripartite entre la BEI, la Commission et la Cour [article 134 du règlement (CE) n° 215/2008 du Conseil (JO L 78 du 19.3.2008, p. 1)] a défini les règles en matière d'audit de ces opérations par la Cour. La facilité d'investissement n'est pas couverte par la déclaration d'assurance de la Cour.

OBSERVATIONS DE LA COUR

4. Chaque FED est régi par son propre règlement financier. La Cour a fait observer à plusieurs reprises qu'un règlement financier unique applicable à tous les FED actuels et futurs assurerait la continuité juridique, sans risque d'interruption de la mise en œuvre des FED, et en simplifierait la gestion ⁽⁴⁾.

5. Bien que les dispositions des règlements financiers relatifs aux FED aient été progressivement alignées sur celles du règlement financier général ⁽⁵⁾, des différences considérables subsistent. L'une des principales différences est que le principe d'annualité ne s'applique pas aux FED: les conventions relatives aux FED sont habituellement conclues pour une durée d'engagement de cinq à sept ans, et les paiements peuvent être effectués sur une période plus longue. En 2014, les dépenses ont été réalisées dans le cadre de quatre FED à la fois et des paiements ont encore été effectués au titre du 8^e FED, ouvert en 1995.

6. Les FED sont presque entièrement gérés par la direction générale de la coopération internationale et du développement de la Commission européenne (EuropeAid), qui gère également un grand nombre de dépenses financées sur le budget de l'UE ⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾.

7. Les interventions relevant des FED sont mises en œuvre dans le cadre soit de projets, soit de l'appui budgétaire ⁽⁸⁾, selon quatre modes principaux. En 2014, 38 % des paiements (22 % concernant l'appui budgétaire) ont été effectués dans le cadre d'une gestion directe. Les 62 % restants l'ont été dans le cadre d'une gestion indirecte: 32 % des paiements ont été exécutés par l'intermédiaire d'organisations internationales, 25 % par celui de pays tiers et 5 % par celui d'organismes nationaux des États membres de l'UE ⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Voir point 6 de l'avis n° 3/2013 de la Cour sur la proposition de règlement du Conseil portant règlement financier applicable au 11^e Fonds européen de développement (JO C 370 du 17.12.2013).

⁽⁵⁾ Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1).

⁽⁶⁾ La direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (DG ECHO) a géré 3,4 % des dépenses effectuées au titre des FED en 2014.

⁽⁷⁾ Voir le chapitre 8 «L'Europe dans le monde» du rapport annuel 2014 sur l'exécution du budget.

⁽⁸⁾ 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.

⁽⁹⁾ En gestion directe, l'aide est directement mise en œuvre par la Commission (services centraux ou délégations). En gestion indirecte, la mise en œuvre est déléguée à un pays tiers (anciennement gestion décentralisée), à une organisation internationale (anciennement gestion conjointe) ou à un organisme national, tel qu'une agence de développement d'un État membre de l'UE (anciennement gestion centralisée indirecte).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Risques affectant la régularité

8. Les dépenses examinées dans le présent rapport sont effectuées selon des méthodes 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 l'attribution des marchés. L'absence d'un règlement financier, autonome et plus facile à appliquer, relatif au 11^e FED accroît considérablement cette complexité⁽¹⁰⁾.

9. Dans deux domaines — l'appui budgétaire⁽¹¹⁾ et les contributions de l'UE en faveur de projets relevant de plusieurs donateurs et mis en œuvre par des organisations internationales⁽¹²⁾ comme les Nations unies —, la nature même des instruments et les modalités de paiement limitent la mesure dans laquelle les opérations sont exposées au risque d'erreur.

10. L'appui budgétaire est une contribution au budget général d'un État ou au budget alloué par cet État à une politique ou à un objectif spécifiques. Nous avons vérifié si la Commission a respecté les conditions particulières aux paiements au titre de l'appui budgétaire en faveur du pays partenaire concerné et si elle s'est assurée du respect des conditions générales d'éligibilité (comme des progrès satisfaisants en matière de gestion des finances publiques).

11. Cependant, les dispositions réglementaires laissent une grande marge d'interprétation et la décision portant sur le respect de ces conditions générales est largement laissée à l'appréciation de la Commission. Notre audit de la régularité ne peut aller au-delà de la phase durant laquelle l'aide est versée au 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 notre audit de la régularité.

8. Le 11^e FED est régi par son propre règlement financier (RF) [règlement (UE) 2015/323], qui a été adopté par le Conseil le 2 mars 2015. La véritable simplification découle de l'alignement de ce texte sur le RF général, qui est assuré par des références claires et transparentes audit RF général et à ses règles d'application (RAP). De cette manière, le RF du 11^e FED non seulement garantit la cohérence des procédures financières applicables et une efficacité accrue, mais permet aussi de réduire les risques et les erreurs.

Les règles et modèles en matière d'appels d'offres et d'attribution des marchés, tant pour le budget général que pour le FED, réunis dans le guide pratique sur les marchés publics et subventions (PRAG) élaboré par la DG DEVCO, sont largement recommandés par les fédérations européennes de contractants.

⁽¹⁰⁾ Voir points 3 et 4 de l'avis n° 3/2013 de la Cour sur la proposition de règlement du Conseil portant règlement financier applicable au 11^e Fonds européen de développement.

⁽¹¹⁾ Les paiements bruts relatifs à l'appui budgétaire effectués en 2014 au titre des FED se sont élevés à 794 millions d'euros.

⁽¹²⁾ Les paiements bruts effectués au titre des FED en 2014 en faveur de projets relevant de plusieurs donateurs et mis en œuvre par des organisations internationales se sont élevés à 776 millions d'euros.

OBSERVATIONS DE LA COUR

12. Lorsque les contributions de la Commission en faveur de projets financés par plusieurs bailleurs sont mises en commun avec celles d'autres donateurs et ne sont pas affectées à des postes spécifiques de dépenses bien définis, la Commission présume que les règles définies par l'UE en matière d'éligibilité sont respectées dès lors que le montant global réuni comprend suffisamment de dépenses éligibles pour couvrir la contribution de l'UE. C'est ce que la Commission appelle l'approche «notionnelle». L'approche notionnelle appliquée par la Commission limite les travaux des auditeurs en cas de contribution significative apportée par d'autres donateurs, que la Commission considère alors suffisante pour couvrir toutes les dépenses inéligibles que nous aurions pu relever.

CHAPITRE I — EXÉCUTION DES HUITIÈME, NEUVIÈME, DIXIÈME ET ONZIÈME FED

Exécution financière

13. Le 8^e FED (1995-2000) et le 9^e FED (2000-2007) ont été respectivement dotés de 12 840 millions d'euros et de 13 800 millions d'euros. Le 10^e FED (2008-2013) dispose au total de 22 682 millions d'euros. Sur ce montant, 21 966 millions d'euros sont alloués aux pays ACP et 286 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, essentiellement en faveur du secteur privé dans les pays ACP et dans 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.

14. L'accord interne instituant le 11^e FED ⁽¹³⁾ a été adopté en août 2013. Il est entré en vigueur le 1^{er} mars 2015 à la suite de sa ratification par l'ensemble des États membres de l'UE. Le 11^e FED dispose au total de 30 506 millions d'euros ⁽¹⁴⁾, dont 29 089 millions d'euros alloués aux pays ACP et 365 millions aux PTOM.

⁽¹³⁾ JO L 210 du 6.8.2013, p. 1.

⁽¹⁴⁾ Y compris 1 139 millions d'euros gérés par la BEI.

OBSERVATIONS DE LA COUR

15. Afin de garantir que des fonds seront disponibles entre janvier 2014 et l'entrée en vigueur du 11^e FED, des mesures transitoires («mécanisme de transition») ont été adoptées par le Conseil en décembre 2013 ⁽¹⁵⁾. Les ressources disponibles au titre de ce mécanisme de transition en 2014 se sont élevées à 1 616 millions d'euros. Elles ont été financées par:

- des fonds dégagés des 8^e et 9^e FED au 31 décembre 2013 (936 millions d'euros),
- des soldes non engagés du 10^e FED au 31 décembre 2013 (75 millions d'euros),
- des fonds dégagés en 2014 du 10^e FED et de FED antérieurs (586 millions d'euros),
- des intérêts et autres recettes (19 millions d'euros).

Ces financements sont inscrits dans les comptes du 11^e FED, mais ils ne constituent pas des ressources supplémentaires pour ce Fonds.

16. Le **tableau 2** montre l'utilisation cumulée, pour 2014, des ressources des FED.

⁽¹⁵⁾ Décision 2013/759/UE du Conseil du 12 décembre 2013 relative à des mesures transitoires de gestion du FED du 1^{er} janvier 2014 jusqu'à l'entrée en vigueur du 11^e Fonds européen de développement (JO L 335 du 14.12.2013, p. 48).

Tableau 2 — Utilisation des ressources des FED au 31 décembre 2014

	Situation fin 2013		Exécution budgétaire au cours de l'exercice 2014 (montants nets) ⁽⁶⁾							Situation fin 2014					Taux d'exécution ⁽²⁾
	Montant total	Taux d'exécution ⁽²⁾	8 ^e FED ⁽³⁾	9 ^e FED ⁽³⁾	10 ^e FED	11 ^e FED	Montant total	8 ^e FED	9 ^e FED	10 ^e FED	11 ^e FED	Montant total			
A — RESSOURCES ⁽¹⁾	49 026		-64	-373	-1 105	1 616	74	10 417	15 739	21 328	1 616	49 100			
B — UTILISATION															
1. Engagements globaux ⁽⁴⁾	47 952	97,8 %	-63	-381	-95	1 160	621	10 415	15 703	21 294	1 160	48 573	98,9 %		
2. Engagements individuels ⁽⁵⁾	41 410	84,5 %	-37	-1	2 687	731	3 380	10 400	15 407	18 252	731	44 790	91,2 %		
3. Paiements	35 384	72,2 %	16	145	2 760	595	3 516	10 379	14 941	12 985	595	38 900	79,2 %		
C — Engagements restant à liquider (B1-B3)	12 568	25,6 %						36	762	8 309	565	9 673	19,7 %		
D — Solde disponible (A-B1)	1 074	2,2 %						2	36	34	456	527	1,1 %		

⁽¹⁾ Y compris la dotation initiale des 8^e, 9^e, 10^e et 11^e FED, les cofinancements, les intérêts, les ressources diverses et les transferts des FED antérieurs.

⁽²⁾ En pourcentage des ressources.

⁽³⁾ Les montants négatifs correspondent à des dégagements.

⁽⁴⁾ Les engagements globaux se rapportent à des décisions de financement.

⁽⁵⁾ Les engagements individuels concernent des contrats individuels.

⁽⁶⁾ Engagements nets après dégagements. Paiements nets après recouvrements.

Source: Cour des comptes, sur la base des états sur l'exécution financière et des états financiers des FED au 31 décembre 2014.

OBSERVATIONS DE LA COUR

17. Le niveau des engagements nets contractés en 2014 a été extraordinairement bas (621 millions d'euros) par rapport aux exercices précédents ⁽¹⁶⁾. Cela s'explique par l'entrée en vigueur tardive du 11^e FED, qui a limité les ressources disponibles pour engagement au titre du mécanisme de transition. Les paiements effectués en 2014 ont atteint à l'inverse un record historique (3 516 millions d'euros) ⁽¹⁷⁾, en particulier en raison d'un montant de 595 millions d'euros payé sur le mécanisme de transition, notamment pour d'importants décaissements au titre de l'appui budgétaire et d'avances en faveur d'opérations dans le cadre de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique en République centrafricaine et en Somalie.

18. Fin 2014, pratiquement toutes les ressources disponibles avaient été engagées (98,9 % se rapportant à des décisions de financement et 91,2 % à des contrats individuels). Les engagements restant à liquider ⁽¹⁸⁾ ont diminué de 23 %, passant de 12,5 milliards d'euros fin 2013 à 9,7 milliards d'euros à la fin de 2014. Ces résultats tiennent à la fois aux efforts déployés par EuropeAid pour réduire les engagements restant à liquider et au faible niveau des décisions de financement prises en 2014.

19. Pour l'ensemble de son domaine de compétence ⁽¹⁹⁾, EuropeAid a poursuivi ses efforts en vue de réduire les préfinancements anciens, les engagements anciens restant à liquider ⁽²⁰⁾ ainsi que le nombre des contrats en cours venus à expiration ⁽²¹⁾. Les objectifs fixés en 2014 pour les préfinancements anciens et les engagements restant à liquider ont été largement dépassés ⁽²²⁾. Cependant, tandis que l'objectif fixé pour 2014 concernant la proportion de contrats expirés par rapport au nombre total de contrats était pratiquement atteint pour ce qui est du portefeuille d'EuropeAid ⁽²³⁾, les progrès ont été moins satisfaisants s'agissant des FED ⁽²⁴⁾.

⁽¹⁶⁾ 2013: 3 923 millions d'euros; 2012: 3 163 millions d'euros.

⁽¹⁷⁾ 2013: 2 963 millions d'euros; 2012: 3 209 millions d'euros.

⁽¹⁸⁾ Reste à liquider (RAL).

⁽¹⁹⁾ FED et budget général pris conjointement.

⁽²⁰⁾ Anciens RAL.

⁽²¹⁾ Un contrat est considéré comme expiré s'il est encore en cours plus de dix-huit mois après la fin de sa période opérationnelle. Les retards dans la clôture de contrats accroissent les risques d'erreurs en matière de régularité, car les pièces justificatives peuvent être difficiles à trouver si elles n'ont pas été archivées correctement et que le personnel clé affecté au projet est parti. La clôture tardive des contrats peut également retarder le recouvrement de préfinancements non utilisés et de dépenses inéligibles.

⁽²²⁾ Pourcentage de réduction des anciens préfinancements en cours: 46 % (objectif: 25 %); pourcentage de réduction des anciens RAL: 51,24 % (objectif: 25 %).

⁽²³⁾ Proportion atteinte: 15,52 % (objectif: 15 %).

⁽²⁴⁾ Sur 5,3 milliards d'euros correspondant à des contrats expirés, 3,7 milliards (69 %) concernent les FED. La proportion de contrats expirés par rapport au nombre total de contrats en cours pour les FED est de 25 %, contre 15,5 % pour l'ensemble du portefeuille d'EuropeAid. Sur un total de 1 528, 477 contrats FED expirés représentant 1,3 milliard d'euros (soit 31 % en nombre et 35 % en valeur) avaient vu leur période opérationnelle arriver à expiration avant 2010.

CHAPITRE II — DÉCLARATION D'ASSURANCE DE LA COUR RELATIVE AUX FED**Déclaration d'assurance de la Cour relative aux huitième, neuvième, dixième et onzième 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 49 — qui s'applique également aux FED précédents — du règlement financier applicable au 10^e Fonds européen de développement, en ce qui concerne l'application de la période de transition entre le 10^e et le 11^e FED jusqu'à l'entrée en vigueur de l'accord interne relatif au 11^e Fonds européen de développement, nous avons contrôlé:

- a) les comptes annuels des 8^e, 9^e, 10^e et 11^e Fonds européens de développement, qui comprennent le bilan, le compte de résultat économique, l'état des flux de trésorerie, l'état de variation de l'actif net 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 2014, comptes approuvés par la Commission le 24 juillet 2015;
- 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 ⁽²⁵⁾.

Responsabilité de la direction

II — En vertu des articles 310 à 325 du TFUE et conformément aux règlements financiers applicables ⁽²⁶⁾, 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 ⁽²⁷⁾, 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 — Notre responsabilité consiste à fournir au Parlement européen et au Conseil, sur la base de notre audit, une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes, ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes à ces derniers. Nous avons conduit notre 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, nous sommes tenus de programmer et d'effectuer nos 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.

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 — Nous estimons que les informations probantes obtenues sont suffisantes et appropriées pour étayer nos opinions.

⁽²⁵⁾ Conformément aux dispositions des articles 16, 43, 48, 49, 50 et 58 du règlement financier applicable au 10^e FED, la présente déclaration d'assurance ne couvre pas la partie des ressources des FED dont la gestion relève de la BEL.

⁽²⁶⁾ Règlements financiers applicables aux 8^e, 9^e et 10^e FED. Le règlement financier relatif au 10^e FED s'applique également au mécanisme de transition qui est à comptabiliser au titre du 11^e FED.

⁽²⁷⁾ 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).

Fiabilité des comptes

Opinion sur la fiabilité des comptes

VI — Nous estimons que les comptes annuels des 8^e, 9^e, 10^e et 11^e FED pour l'exercice clos le 31 décembre 2014 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière au 31 décembre 2014, 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 — Nous estimons que les recettes sous-jacentes aux comptes pour l'exercice clos le 31 décembre 2014 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légales et régulières.

Paiements

Justification de l'opinion défavorable sur la légalité et la régularité des paiements sous-jacents aux comptes

VIII — Selon nos estimations, le taux d'erreur le plus probable pour les opérations de dépenses effectuées au titre des 8^e, 9^e, 10^e et 11^e FED est de 3,8 %.

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

IX — Compte tenu de l'importance du problème dont il est fait état dans le point où nous justifions l'opinion défavorable relative à la légalité et à la régularité des paiements sous-jacents aux comptes, nous estimons que les paiements sous-jacents aux comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2014 sont affectés par un niveau significatif d'erreur.

Le 16 juillet 2015

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*

20. La **partie 2** de l'**annexe 1.1** du chapitre 1 du rapport annuel 2014 de la Cour des comptes relatif à l'exécution du budget décrit notre approche globale et notre méthodologie. En ce qui concerne l'audit relatif aux FED, les points ci-après méritent une mention particulière.

21. Nos observations relatives à la fiabilité des comptes des FED portent sur les états financiers⁽²⁸⁾ des 8^e, 9^e, 10^e et 11^e FED⁽²⁹⁾ approuvés par la Commission conformément au règlement financier applicable aux FED⁽³⁰⁾; nous avons reçu ces documents, accompagnés de la lettre de déclaration du comptable, le 24 juillet 2015. 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.

22. L'audit de la régularité des opérations a reposé sur:

- 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⁽³¹⁾;
- c) l'examen d'un échantillon de 165 opérations⁽³²⁾. L'échantillon est conçu pour être représentatif de tout l'éventail des paiements au sein des FED. Il se composait de 127 paiements ordonnancés par 28 délégations de l'UE⁽³³⁾ et de 38 paiements ordonnancés par les services de la Commission⁽³⁴⁾. Pour chaque erreur détectée, les systèmes concernés ont été analysés pour déterminer quelles insuffisances systémiques spécifiques étaient en cause;

⁽²⁸⁾ Voir article 44 du règlement (UE) n° 567/2014: les états financiers comprennent le bilan, le compte de résultat, l'état des flux de trésorerie et l'état de variation de l'actif net.

⁽²⁹⁾ Voir article 44 du règlement (UE) n° 567/2014: les états sur l'exécution financière comprennent des tableaux décrivant les dotations, les engagements, les crédits délégués et les paiements.

⁽³⁰⁾ Voir article 43 du règlement (UE) n° 567/2014.

⁽³¹⁾ Engagements financiers globaux et engagements juridiques correspondants (conventions de financement) à la suite de l'adoption, par la Commission, d'une décision de financement.

⁽³²⁾ Comme défini à l'**annexe 1.1**, point 7, du rapport annuel 2014 sur l'exécution du budget.

⁽³³⁾ Union africaine, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République dominicaine, Érythrée, Éthiopie, Fidji, Guinée-Bissau, Haïti, Côte d'Ivoire, Lesotho et Swaziland, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritanie, Maurice, Mozambique, Niger, Nigeria, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone et Ouganda.

⁽³⁴⁾ EuropeAid: 34 paiements; ECHO: 4 paiements dans le domaine de l'aide humanitaire.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- d) l'évaluation des systèmes examinés au niveau d'EuropeAid et des délégations de l'UE, qui a porté sur: i) les contrôles ex ante réalisés par les agents de la Commission, les auditeurs ou les superviseurs externes avant paiement; ii) le suivi et la surveillance, notamment le suivi des audits externes, les missions de vérification, les visites de suivi et les études d'EuropeAid sur le taux d'erreur résiduel (TER) réalisées en 2012, 2013 et 2014;
- e) l'examen du rapport annuel d'activité (RAA) établi par le directeur général d'EuropeAid;
- f) le suivi de nos recommandations antérieures.

23. Comme cela est indiqué au point 6, EuropeAid met en œuvre la plupart des instruments d'aide extérieure financés sur le budget général et sur les FED. Nos observations relatives tant aux systèmes qu'à la fiabilité du RAA et de la déclaration du directeur général pour 2014 ont trait à l'ensemble du domaine de compétence d'EuropeAid.

Fiabilité des comptes

24. Depuis la modernisation de l'environnement comptable des FED en 2007, la méthode d'estimation appliquée par la Commission dans le cadre de la séparation des exercices ne tient pas compte des charges à payer liées aux contrats d'appui budgétaire pour lesquelles aucune demande de paiement n'a été présentée par les pays ACP au cours de l'exercice. La Commission estime que, eu égard à la nature de l'appui budgétaire, le fait générateur de la comptabilisation en charges est le décaissement. Si elle dispose en effet d'une importante marge d'appréciation lors de l'évaluation du respect des conditions d'éligibilité, selon ses règles comptables, l'appui budgétaire n'est pas une subvention discrétionnaire, mais un droit: comme pour les autres charges liées à des opérations sans contrepartie directe, la Commission est tenue d'effectuer les paiements lorsque les conditions d'éligibilité sont respectées.

25. Pour les préfinancements excédant 750 000 euros, la Commission est tenue de recouvrer les intérêts chaque année (3 millions d'euros ont été recouverts en 2014 et 5,7 millions d'euros, en 2013). Comme les années précédentes⁽³⁵⁾, nous avons constaté que les ordonnateurs subdélégués n'appliquent pas encore systématiquement cette règle et que le montant des intérêts figurant dans la note 3.5 accompagnant les états financiers repose en partie sur des estimations. De plus, les intérêts générés par les préfinancements compris entre 250 000 et 750 000 euros n'apparaissent toujours pas comme des produits financiers dans les états financiers, le développement du système CRIS (*Common Relex Information System*) n'ayant été achevé qu'à la fin de 2014.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

24. La Commission applique cette approche aux opérations d'appui budgétaire depuis 2007, sur la base des règles comptables de 2006.

La Commission a estimé que la comptabilisation en tant que charge devait avoir lieu au moment du «décaissement», car, à ce stade, les conditions d'éligibilité ont toutes été dûment évaluées par les services de la Commission. La Commission prend également en compte dans la séparation des exercices les demandes de paiement effectuées en cours d'année par les États ACP et non encore honorées. En effet, elle estime que, lorsqu'un État ACP transmet une demande de paiement liée à l'appui budgétaire, la probabilité est forte que les critères d'éligibilité contractuels sont réunis.

25. Des progrès ont été enregistrés ces trois dernières années en ce qui concerne le recouvrement des intérêts sur les préfinancements, qui a lieu sur une base annuelle plutôt qu'en fin de contrat.

Des instructions sont régulièrement transmises aux ordonnateurs pour leur rappeler l'obligation de recouvrer les intérêts sur les préfinancements au moment de leur exigibilité. Un système de suivi a en outre été mis en place.

⁽³⁵⁾ Rapport annuel 2012, point 19, et rapport annuel 2013, point 20.

OBSERVATIONS DE LA COUR

*Régularité des opérations***Recettes**

26. Il ressort de notre audit que les opérations relatives aux recettes sont exemptes d'erreur significative.

Paielements

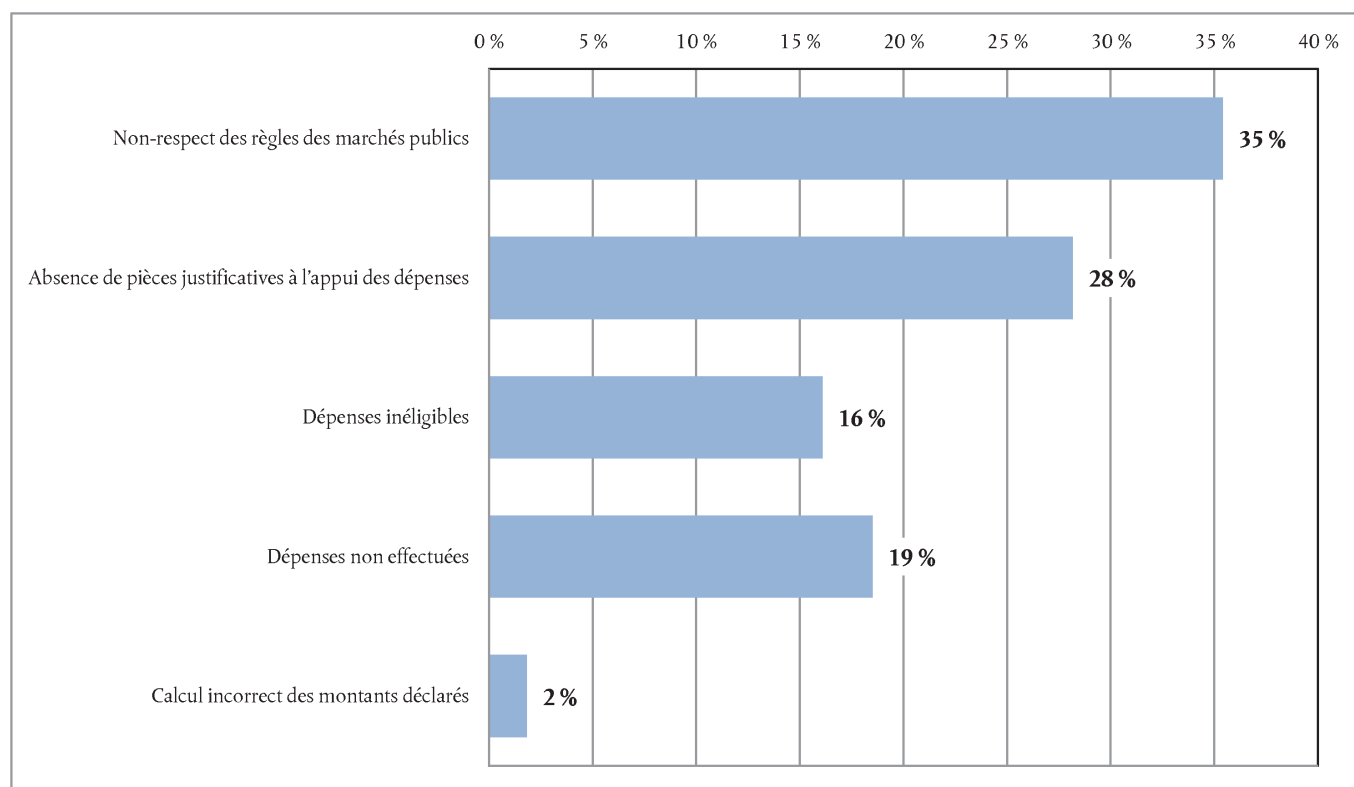
27. **L'annexe 1** présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations de paiement. Sur les 165 opérations de paiement que nous avons contrôlées, 54 (33 %) étaient affectées par des erreurs. Sur la base des 36 erreurs que nous avons quantifiées, nous estimons que le niveau d'erreur s'élève à 3,8 %⁽³⁶⁾.

28. Si l'appui budgétaire et les opérations relevant de plusieurs donateurs (visées aux points 9 à 12) sont exclus de l'échantillon, le niveau d'erreur estimatif est de 4,8 %⁽³⁷⁾.

29. **Le graphique 2** montre dans quelle mesure les différents types d'erreurs entrent en ligne de compte dans notre estimation du niveau d'erreur pour 2014. Les erreurs relatives au non-respect des procédures de marchés publics par les bénéficiaires et à l'absence de pièces justificatives représentent 63 % du niveau d'erreur estimatif.

⁽³⁶⁾ Nous avons calculé le niveau d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous estimons, avec un degré de confiance de 95 %, que le taux d'erreur affectant la population se situe entre 2,1 et 5,6 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du taux d'erreur).

⁽³⁷⁾ Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible sur la base d'un échantillon représentatif de 127 opérations. Nous estimons, avec un degré de confiance de 95 %, que le taux d'erreur affectant la population se situe entre 2,7 % et 6,9 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du taux d'erreur).

Graphique 2 — Contribution au niveau d'erreur estimatif, par type d'erreur

Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Projets

30. Sur les 133 opérations de paiement que nous avons contrôlées, 52 (39 %) étaient affectées par des erreurs, dont 34 (65 %) étaient quantifiables. Sur les 34 opérations de paiement affectées par des erreurs quantifiables, 14 étaient des opérations finales ordonnancées après la réalisation de l'ensemble des contrôles ex ante.

31. Comme pour les exercices précédents ⁽³⁸⁾, des erreurs ont été plus fréquemment relevées dans les opérations liées aux devis-programmes, aux conventions de subvention et aux accords de contribution conclus avec des organisations internationales que dans d'autres formes d'aide. Sur les 66 opérations de cette nature contrôlées, 29 (44 %) étaient affectées par des erreurs quantifiables représentant 75 % du niveau d'erreur estimatif.

32. Les principaux types d'erreurs quantifiables décelées dans les opérations de paiement relatives aux projets concernaient:

- a) le non-respect des règles en matière de marchés publics par le bénéficiaire (8 opérations);

⁽³⁸⁾ Rapport annuel 2013, point 25.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) l'absence de pièces justificatives attestant qu'une activité éligible avait eu lieu (11 opérations) ⁽³⁹⁾;
- c) des dépenses inéligibles, telles que des dépenses effectuées en dehors de la période de mise en œuvre (3 opérations), des cas de taxe sur la valeur ajoutée inéligible (2 opérations), des activités non couvertes par le marché (1 opération) ou des coûts indirects déclarés comme des coûts directs (1 opération);
- d) des dépenses non effectuées par les bénéficiaires (10 opérations);
- e) le calcul incorrect des dépenses (2 opérations).

Encadré 1 — Exemples d'erreurs quantifiables affectant les opérations relatives aux projets*Non-respect des procédures de marchés publics par le bénéficiaire*

Nous avons examiné la liquidation finale des dépenses effectuées dans le cadre d'une convention de subvention octroyée à une organisation chargée de la coopération agricole entre les pays APC et avons constaté une erreur concernant l'acquisition de services informatiques pour un montant de 225 900 euros. Le bénéficiaire de la subvention, basé aux Pays-Bas, n'a pas eu recours à une procédure internationale restreinte de marché, qui prévoit la publication d'un avis de marché. Des invitations ont uniquement été envoyées à trois sociétés néerlandaises de son choix. Le non-respect des règles des marchés publics définies dans la convention de subvention a entraîné une restriction de la concurrence.

Absence de pièces justificatives à l'appui des dépenses

Nous avons examiné la liquidation finale des dépenses relatives au programme «Facilitating Agricultural Commodity Trade» mis en œuvre dans la région Pacifique. Nous avons testé 20 postes de dépenses. Pour sept d'entre eux, représentant un montant de 22 117 euros et concernant des travaux de construction, des coûts de personnel ainsi que des indemnités journalières et des frais d'hôtel, les pièces justificatives essentielles à l'appui des dépenses (telles des factures, des justificatifs de paiement, des éléments probants établissant un lien entre les frais de personnels et les activités prévues au titre du projet, des preuves de voyage et de participation à des réunions pour justifier les indemnités journalières et les frais d'hôtel) n'ont pas été communiquées ⁽³⁹⁾.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Encadré 1 — Exemples d'erreurs quantifiables affectant les opérations relatives aux projets*Non-respect des procédures de marchés publics par le bénéficiaire*

La Commission met en œuvre les mesures correctrices appropriées, à savoir qu'elle a émis un ordre de recouvrement pour la totalité du montant du contrat final, d'une valeur de 251 124 euros. Une lettre de préinformation a été envoyée au bénéficiaire le 1^{er} juin 2015.

⁽³⁹⁾ Nous signalons des erreurs quantifiables lorsqu'aucune documentation n'est disponible, qu'il n'existe aucun élément attestant qu'une activité aurait eu lieu ou qu'il n'existe aucun lien entre les dépenses réalisées et la documentation fournie. Deux raisons principales expliquent l'absence de documentation: i) soit le document n'a jamais existé, ce qui aurait dû être détecté lors des contrôles ex ante, ii) soit le document existe, mais n'a pas pu être trouvé, ce qui est révélateur de faiblesses affectant la gestion des documents.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Dépenses inéligibles

Nous avons examiné la liquidation d'une contribution du FED au Fonds fiduciaire «TerrAfrica Leveraging Trust Fund». La convention d'administration pour le Fonds fiduciaire a été signée en novembre 2012. La liquidation par la Commission était basée sur le total des décaissements effectués par le Fonds fiduciaire pendant sa durée de vie, soit de 2006 à 2013. Sur 6 714 489 euros acceptés par la Commission, des dépenses s'élevant à 4 664 666 euros ont été engagées avant l'entrée en vigueur de la convention d'administration. De plus, celles-ci avaient déjà été liquidées par la Commission dans le cadre de la convention précédente signée avec le Fonds fiduciaire, et ont donc été payées deux fois.

Dépenses non effectuées par le bénéficiaire

Nous avons examiné la liquidation d'un préfinancement versé dans le cadre du programme «Mise en œuvre d'opérations de déminage humanitaire au Sénégal (Casamance)». L'organisation internationale chargée de la mise en œuvre du programme a déclaré en tant que dépenses réelles le montant d'un marché de services de déminage qui n'avait pas encore été entièrement payé. La phase de démobilisation n'était pas achevée (l'équipement et le matériel n'avaient pas encore été retirés du site du projet et remis aux autorités nationales et le contractant n'avait pas encore remis son rapport final; en outre, les dépenses correspondantes, d'un montant de 207 437,87 dollars des États-Unis, n'avaient pas été effectuées par le bénéficiaire.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Dépenses inéligibles

La Commission a pleinement mis en œuvre les mesures correctrices appropriées. La liquidation examinée dans le cadre de l'échantillon a été annulée et réencodée en fonction du montant surestimé.

Dépenses non effectuées par le bénéficiaire

La Commission met en œuvre les mesures correctrices appropriées, la procédure de recouvrement ayant été engagée. En outre, une mission de vérification est prévue pour la clôture du projet.

33. Pour 21 ⁽⁴⁰⁾ cas d'erreurs quantifiables, la Commission disposait, grâce à ses systèmes, de suffisamment d'informations ⁽⁴¹⁾ pour prévenir ou détecter et corriger les erreurs avant d'accepter les dépenses. Si toutes ces informations avaient été utilisées pour corriger les erreurs, le niveau d'erreur estimatif aurait été inférieur de 2,3 points de pourcentage.

34. Les erreurs non quantifiables concernaient principalement des lacunes dans l'application des procédures de marchés publics (8 opérations) et des documents de marché insuffisants (7 opérations).

Appui budgétaire

35. Sur les 32 opérations relatives à l'appui budgétaire que nous avons contrôlées, deux étaient affectées par des erreurs quantifiables ayant une incidence mineure (moins de 0,1 point de pourcentage) et qui concernaient le non-respect, par les gouvernements bénéficiaires, des dispositions des conventions de financement relatives aux taux de change utilisés pour convertir en devise locale le montant des décaissements au titre de l'appui budgétaire.

35. Étant donné que, pour les deux erreurs, les conventions de financement ne contiennent pas de référence claire au taux de change à appliquer, la Commission considère qu'il est difficile de quantifier ces erreurs.

⁽⁴⁰⁾ Y compris une erreur connue détectée en dehors de l'échantillon.

⁽⁴¹⁾ Sur la base des pièces justificatives, ainsi que des contrôles obligatoires requis.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Examen d'une sélection de systèmes et de rapports annuels d'activité

36. Comme les années précédentes, la fréquence des erreurs que nous avons décelées, y compris dans des 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.

37. En mai 2013, EuropeAid a adopté un plan d'action pour remédier aux faiblesses affectant la mise en œuvre de son système⁽⁴²⁾. La concrétisation de l'ensemble des 23 actions prévues a commencé en 2013 et 2014. À la fin de 2014, 15 actions avaient été intégralement mises en œuvre et 8 étaient en cours⁽⁴³⁾. Il est donc encore trop tôt pour évaluer l'impact du plan d'action.

38. Les mesures ci-après ont été adoptées pour améliorer les audits externes et les vérifications des dépenses:

- a) l'analyse des risques a été rendue obligatoire pour l'élaboration des plans d'audit annuels par les délégations de l'UE et les services d'EuropeAid;
- b) les modèles de contrats de subvention ont été revus de manière à permettre à EuropeAid de sélectionner ou de recruter directement des auditeurs;
- c) des actions de sensibilisation aux types d'erreur les plus courants, des formations, ainsi que des mesures de renforcement des compétences du personnel et des bénéficiaires d'EuropeAid en matière de finances et de contrôle ont été mises en place.

39. Bien que cela ait été prévu pour décembre 2013, EuropeAid n'a pas encore établi de grilles d'évaluation de la qualité/l'éligibilité censées permettre d'apprécier la fiabilité des rapports de vérification des dépenses et fournir des orientations en cas de non-conformité.

40. Comme nous l'avons mentionné dans nos précédents rapports annuels⁽⁴⁴⁾, le système d'information de gestion d'EuropeAid présente encore des faiblesses; celles-ci affectent les résultats et le suivi des audits externes, des vérifications des dépenses et des visites de suivi. Il est donc difficile pour le directeur général de demander aux chefs d'unité ou de délégation de l'UE de répondre du suivi et de la correction, en temps opportun, des faiblesses des systèmes et des erreurs constatées. EuropeAid met au point une nouvelle application d'audit afin d'améliorer le suivi des rapports d'audit.

39. Vu que la question est plus complexe dans la pratique qu'escompté, l'établissement de grilles d'évaluation de la qualité pour les rapports de vérification des dépenses prend plus de temps que prévu. Ces grilles devraient être disponibles pour le dernier trimestre de 2015.

40. En ce qui concerne les audits, les vérifications des dépenses et les engagements similaires contractés par la Commission, le déploiement d'un nouveau système d'information de gestion sur les résultats et le suivi des audits externes, les vérifications des dépenses et engagements similaires devraient s'améliorer notablement au fil du temps.

⁽⁴²⁾ Voir le rapport annuel d'activité 2013 d'EuropeAid, p. 188-190 et p. 195-196.

⁽⁴³⁾ Voir le rapport annuel d'activité 2014 d'EuropeAid, p. 114-115.

⁽⁴⁴⁾ Rapport annuel 2010, point 42; rapport annuel 2011, point 43; rapport annuel 2012, point 35; rapport annuel 2013, point 35.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Étude sur le taux d'erreur résiduel de 2014

41. EuropeAid a réalisé sa troisième étude relative au TER afin d'évaluer le niveau d'erreur que tous les contrôles de gestion visant à prévenir ou à détecter et corriger les erreurs n'ont pu empêcher. Cette étude est fondée sur une méthodologie appropriée et fournit des informations utiles, ce qui permet à EuropeAid de recenser les domaines dans lesquels la mise en œuvre des systèmes de contrôle devrait être améliorée.

42. L'étude a consisté dans l'examen d'un échantillon représentatif d'opérations relatives à des contrats clôturés entre septembre 2013 et août 2014. Ses résultats sont présentés dans le RAA⁽⁴⁵⁾. Conformément à une recommandation formulée dans notre rapport annuel 2013⁽⁴⁶⁾, l'étendue de l'étude relative au TER et les estimations des limites inférieure et supérieure du taux d'erreur sont indiquées dans le RAA. Dans l'étude, le TER est estimé à 2,81 %, c'est-à-dire un taux supérieur au seuil de signification de 2 % fixé par la Commission. Les principaux types d'erreurs mis en évidence par l'étude sont les suivants:

- a) absence, dans la documentation fournie par les organisations bénéficiaires, d'éléments attestant de manière satisfaisante l'éligibilité des opérations (42,70 % du TER);
- c) absence de fondement juridique pour les paiements, surdéclarations et autres problèmes de conformité (32,83 % du TER);
- b) erreurs qui ont fait l'objet d'estimations en raison de l'insuffisance des éléments probants disponibles pour contrôler la régularité des opérations (16,76 % du TER);
- d) montants non recouvrés et non corrigés (7,71 % du TER).

43. Il ressort de notre examen de l'étude sur le TER de 2014 que, dans l'ensemble, celle-ci a été réalisée conformément à la méthodologie arrêtée et fournit des éléments probants suffisants pour attester que le TER est significatif. Pour certaines des opérations examinées, nous avons constaté que des améliorations étaient possibles à plusieurs égards, notamment en ce qui concerne:

- a) le respect des conditions relatives au degré de confiance accordé aux travaux de contrôle antérieurs;
- b) le caractère adéquat de la documentation relative aux éléments probants à l'appui des conclusions;
- c) la justification de la décision de ne pas extrapoler l'erreur constatée dans l'échantillon contrôlé à l'intégralité du montant de l'opération;
- d) une marge d'appréciation trop importante lorsqu'il était nécessaire d'estimer les taux d'erreur pour les différentes opérations.

43. La Commission se félicite de la conclusion de la Cour aux termes de laquelle l'étude sur le TER est fondée sur une méthode appropriée, fournit des informations utiles et a été réalisée, dans l'ensemble, conformément à la méthodologie arrêtée. Elle examinera, en collaboration avec le contractant, les questions soulevées par la Cour.

⁽⁴⁵⁾ Voir le rapport annuel d'activité 2014 d'EuropeAid, p. 84-86.

⁽⁴⁶⁾ Rapport annuel 2013, point 51 et recommandation n° 5.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Examen du rapport annuel d'activité

44. 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 (205,7 millions d'euros) représente plus de 2 % des paiements effectués par EuropeAid en 2014. Cependant, le directeur général déclare également que les procédures de contrôle en vigueur donnent les garanties nécessaires quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes. Nous estimons que, comme pour l'exercice précédent⁽⁴⁷⁾, cette conclusion n'est pas logique, puisque les systèmes ne sont pas efficaces s'ils ne permettent pas de prévenir ou de détecter et corriger les erreurs significatives.

45. La réserve porte sur la légalité et la régularité de l'ensemble des dépenses gérées par EuropeAid. Une réserve est pertinente lorsque les faiblesses affectant les contrôles concernent uniquement des domaines de recettes ou de dépenses déterminés⁽⁴⁸⁾, mais elle n'est pas adaptée si ces faiblesses affectent le fonctionnement du système dans son ensemble et si l'incidence financière dépasse le seuil de signification établi pour l'intégralité du budget placé sous la responsabilité du directeur général. Cependant, les instructions permanentes de la Commission pour l'établissement des RAA relatifs à l'exercice 2014 n'abordent pas clairement ce type de situation.

46. Le RAA indique que les contrôles d'EuropeAid sont efficaces pour chaque modèle de contrôle interne dans le cadre d'une gestion directe ou indirecte et que leur coût total, estimé à 370,6 millions d'euros, est raisonnable par rapport aux avantages induits⁽⁴⁹⁾. Les informations détaillées fournies dans le RAA reflètent les efforts importants consentis par EuropeAid afin de respecter la disposition du règlement financier général⁽⁵⁰⁾. Cependant, les affirmations portant sur l'efficacité et le rapport coût-efficacité des contrôles ne sont pas étayées de manière satisfaisante, du fait que:

- a) une approche tenant compte de la totalité des coûts n'a pas été suivie, en ce que les coûts directs n'ont pas tous été inclus⁽⁵¹⁾ et que les frais généraux ont été omis. De plus, la base servant au calcul des clés de répartition des frais de personnel indirects n'est pas claire;

44. Compte tenu de l'environnement à risque dans lequel opère la DG DEVCO et étant donné que l'erreur résiduelle découle non pas de la conception du système de contrôle, mais d'insuffisances au niveau de sa mise en œuvre, il demeure raisonnable de conclure que les procédures de contrôle en vigueur donnent les garanties nécessaires quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes. En fait, rien n'indique dans le TER qu'il y aurait une insuffisance systémique dans les procédures de contrôle. Toutefois, la DG DEVCO reconnaît qu'il subsiste des lacunes dans sa mise en œuvre, qu'elle est en train de combler.

45. La Commission réfléchit à la manière dont elle peut plus largement prendre en compte le résultat des contrôles de la DG DEVCO, afin de fournir une assurance davantage différenciée sur le plan des risques.

46. Certaines des tâches de gestion et de compte rendu exposées à l'article 66 du RF constituent encore, pour la Commission en général, une problématique relativement récente. Les services centraux jouent un rôle important en veillant à ce que les systèmes de contrôle et les pratiques correspondantes en matière de compte rendu progressent de manière cohérente dans l'ensemble de la Commission. Cette dernière prendra en considération les constatations de la Cour parallèlement à une évaluation de leur incidence sur l'usage des ressources, en vue de parvenir à des améliorations durables.

⁽⁴⁷⁾ Rapport annuel 2013, points 43 et 44.

⁽⁴⁸⁾ Voir article 66, paragraphe 9, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 et article 38 du règlement (CE) n° 215/2008.

⁽⁴⁹⁾ Voir le rapport annuel d'activité 2014 d'EuropeAid, p. 86-89 et p. 93-95.

⁽⁵⁰⁾ Article 66, paragraphe 9, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012.

⁽⁵¹⁾ Par exemple l'évaluation des frais de personnel et des coûts externes liés à la supervision des marchés de travaux.

OBSERVATIONS DE LA COUR

- b) pour ce qui est des avantages quantifiables, les systèmes d'information de gestion d'EuropeAid ne fournissent pas encore d'informations exactes sur les erreurs détectées et corrigées à la suite d'audits externes et de vérifications des dépenses (voir point 40) ainsi que des propres vérifications de la Commission;
- c) EuropeAid n'a pas fixé d'indicateurs objectivement vérifiables, y compris des valeurs cibles, qui permettent de mesurer l'efficacité et le rapport coût-efficacité des contrôles.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

- b) *En ce qui concerne les audits, les vérifications des dépenses et les engagements similaires contractés par la Commission, le déploiement d'un nouveau système d'information de gestion sur les résultats et le suivi des audits externes, les vérifications des dépenses et engagements similaires devraient s'améliorer notablement au fil du temps.*
- c) *L'activité de compte rendu est déjà fondée sur des indicateurs vérifiables, y compris, dans certains cas, sur des valeurs cibles. Grâce aux orientations des services centraux, le système de la Commission est en cours d'amélioration et d'affinement.*

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Conclusion relative à l'exercice 2014

47. Nous estimons, en conclusion, que les comptes des FED pour l'exercice clos le 31 décembre 2014 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière des FED, ainsi que le résultat de leurs opérations, leurs flux de trésorerie et la variation de l'actif net pour l'exercice clos à cette date, conformément aux dispositions du règlement financier ainsi qu'aux règles comptables adoptées par le comptable.

48. Nous estimons, en conclusion, que pour l'exercice clos le 31 décembre 2014:

- a) les recettes relevant des FED sont exemptes d'erreur significative;
- b) les opérations de paiement des FED sont affectées par un niveau significatif d'erreur (voir points 27 à 32). Les tests sur les opérations montrent que le niveau d'erreur estimatif affectant la population est de 3,8 % (voir **annexe 1**).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandations

49. *L'annexe 2* présente le résultat de notre examen des progrès accomplis en matière de mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports annuels antérieurs⁽⁵²⁾. Dans les rapports annuels 2011 et 2012, nous avons émis 12 recommandations. Sur ces recommandations, une est à présent sans objet, quatre ont été intégralement mises en œuvre par EuropeAid, tandis que cinq l'ont été à pratiquement tous égards et deux à certains égards seulement. En ce qui concerne l'une des recommandations mises en œuvre à certains égards seulement, EuropeAid a pris différentes mesures consistant à:

- a) développer un outil visant à aider les délégations de l'UE à examiner plus efficacement leur portefeuille de projets et, sur la base d'une évaluation des risques, à visiter en priorité ceux qui nécessitent un suivi particulier;
- b) élaborer de nouvelles lignes directrices pour les missions de vérification effectuées auprès des délégations, imposant une planification fondée sur une analyse des risques, ainsi que le suivi des missions de vérification.

50. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2014, nous recommandons à EuropeAid:

- **recommandation n° 1:** d'établir et de mettre en œuvre des procédures de contrôle interne pour garantir que les préfinancements soient liquidés sur la base de dépenses réellement effectuées hors engagements juridiques;
- **recommandation n° 2:** de renforcer la vérification systématique de l'utilisation, par les pays partenaires, du bon taux de change pour convertir le montant des décaissements au titre de l'appui budgétaire en devise nationale;
- **recommandation n° 3:** de veiller, en collaboration avec le contractant chargé de l'étude sur le TER, à ce que les problèmes que nous avons mis au jour soient résolus;
- **recommandation n° 4:** d'améliorer ses indicateurs et plus précisément les valeurs cibles servant à mesurer l'efficacité et le rapport coût-efficacité des contrôles, son approche fondée sur les coûts, ainsi que ses procédures et ses systèmes d'information de gestion pour quantifier les avantages tirés des contrôles effectués.

La Commission accepte cette recommandation.

Elle va clarifier encore, dans le manuel DEVCO, les règles en matière de liquidation pour les accords de contribution et elle insistera pour que l'obligation de liquidation repose sur les dépenses réellement effectuées hors engagements juridiques.

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission accepte cette recommandation dans le cadre défini par les services centraux.

⁽⁵²⁾ L'objectif de ce suivi était de vérifier la mise en place et l'existence de mesures correctrices prises en réponse à nos recommandations. Il ne visait pas à évaluer l'efficacité de leur mise en œuvre. Quant à certaines mesures qui étaient encore en cours d'élaboration, il était trop tôt pour effectuer cette vérification.

ANNEXE 1

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

	2014	2013
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON		
Nombre total d'opérations:	165	165
ESTIMATION DE L'INCIDENCE DES ERREURS QUANTIFIABLES		
Niveau d'erreur estimatif	3,8 %	3,4 %
Limite supérieure du taux d'erreur (LSE)	5,6 %	
Limite inférieure du taux d'erreur (LIE)	2,1 %	

ANNEXE 2

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LES FONDS EUROPÉENS DE DÉVELOPPEMENT

Année	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	Sans objet (*)	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2012	Recommandation n° 1: EuropeAid devrait revoir sa méthodologie relative au TER (voir rapport annuel 2012, point 51, recommandation n° 1).	x						
	Recommandation n° 2: EuropeAid devrait fournir, dans son RAA, une description précise des résultats des études relatives au TER (voir rapport annuel 2012, point 51, recommandation n° 2).	x						
	Recommandation n° 3: EuropeAid devrait garantir que les dépenses soient liquidées en temps opportun (voir rapport annuel 2012, point 51, recommandation n° 3).		x					
	Recommandation n° 4: EuropeAid devrait promouvoir l'amélioration de la gestion des documents par les partenaires chargés de la mise en œuvre et par les bénéficiaires (voir rapport annuel 2012, point 51, recommandation n° 4).	x						
	Recommandation n° 5: EuropeAid devrait prendre des mesures efficaces pour améliorer la qualité des vérifications de dépenses réalisées par des auditeurs externes (voir rapport annuel 2012, point 51, recommandation n° 5).		x					
	Recommandation n° 6: EuropeAid devrait veiller à ce que les conditions particulières en vigueur pour les paiements relatifs à l'appui budgétaire soient correctement appliquées (voir rapport annuel 2012, point 51, recommandation n° 6).	x						
	Recommandation n° 7: EuropeAid devrait s'assurer que les ordres de recouvrement portant sur les intérêts générés par les préfinancements supérieurs à 750 000 euros soient émis annuellement (voir rapport annuel 2012, point 51, recommandation n° 7).					x		

Année	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	Sans objet (*)	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2011	Recommandation n° 1: EuropeAid devrait améliorer la gestion des procédures de marchés, en définissant des critères de sélection précis et en documentant mieux le processus d'évaluation [voir rapport annuel 2011, point 59 a)].	x						
	Recommandation n° 2: EuropeAid devrait mettre en place une planification fondée sur une analyse des risques documentée, ainsi qu'un suivi systématique des missions de vérification [voir point 40] et des missions de suivi sur place [voir rapport annuel 2011, point 59 b)].			x				
	Recommandation n° 3: EuropeAid devrait rendre obligatoires les lignes directrices sur l'analyse des risques pour l'élaboration des plans d'audit annuels par les délégations et les services centraux d'EuropeAid [voir rapport annuel 2011, point 59 c)].		x					
	Recommandation n° 4: EuropeAid devrait réexaminer la manière dont les IPC sont conçus afin de garantir qu'ils sont sans ambiguïté et faciles à interpréter [voir rapport annuel 2011, point 59 d)].		x					
	Recommandation n° 5: EuropeAid devrait évaluer la capacité de la structure d'audit interne à s'acquitter de sa tâche de manière efficace [voir rapport annuel 2011, point 59 e)].					x		
*) La fonction d'audit interne d'EuropeAid a été centralisée au sein du service d'audit interne (IAS). La structure d'audit interne d'EuropeAid a cessé d'exister fin février 2015.								

(*) La fonction d'audit interne d'EuropeAid a été centralisée au sein du service d'audit interne (IAS). La structure d'audit interne d'EuropeAid a cessé d'exister fin février 2015.

ISSN 1977-0936 (édition électronique)
ISSN 1725-2431 (édition papier)



Office des publications de l'Union européenne
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FR