



Bruxelles, le 3.6.2015
COM(2015) 279 final

RAPPORT DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET À LA COUR DES COMPTES

Synthèse des réalisations de la Commission en matière de gestion pour l'année 2014

1. INTRODUCTION

Le présent rapport de synthèse est le premier à être présenté par la Commission qui a pris ses fonctions le 1er novembre 2014. Conformément aux priorités politiques définies par le président Juncker, la nouvelle Commission suit un ordre du jour plus précis, dans le cadre duquel une importance particulière est attachée aux principes de bonne gestion financière.

Dans les lettres de mission qu'il a adressées aux membres de la Commission, le président Juncker a souligné avec force la nécessité d'assurer la bonne gestion financière des programmes sous leur responsabilité et insisté pour que toutes les mesures nécessaires soient mises en place afin de protéger le budget de l'UE. Il a également plaidé en faveur d'un renforcement de la culture de la performance et d'un recentrage sur la démonstration de la valeur ajoutée du budget de l'UE.

Dans ce contexte, le présent rapport décrit les réalisations de la Commission en matière de gestion pour l'année 2014, en analysant et en résumant les informations contenues dans les rapports annuels d'activités établis par chaque service de la Commission.

En adoptant le présent rapport de synthèse, la Commission assume la responsabilité politique globale de la gestion du budget de l'UE.

2. 1 UN CADRE DE PERFORMANCE RENFORCÉ

Le cadre renforcé de gestion des performances promis par la Commission dans le rapport de synthèse de l'an dernier a produit ses premiers résultats. L'importance accrue accordée aux performances se traduit par une amélioration de la communication d'informations sur les réalisations politiques, sur leurs incidences et sur leur valeur ajoutée pour les citoyens de l'UE. La nouvelle Commission a renouvelé cet engagement, et d'autres initiatives visant à mettre davantage l'accent sur les résultats sont encouragées.

1.1 Réalisations politiques

Le cycle de planification stratégique et de programmation s'appuie sur deux grands instruments — les plans annuels de gestion et les rapports annuels d'activités (RAA) — pour fournir des informations de gestion détaillées sur les performances des services de la Commission. Ces dernières années, les ordonnateurs délégués ont fait un compte rendu plus détaillé de la manière dont ils ont utilisé les ressources financières et humaines qui leur avaient été allouées pour atteindre les objectifs stratégiques définis par le Collège et de la façon dont les politiques mises en œuvre ont créé de la valeur ajoutée pour la société européenne. La Commission souligne les progrès importants accomplis ces dernières années sur le plan de la communication d'informations concernant ses réalisations politiques, en plus de celles relatives à ses réalisations en matière de gestion des programmes. En outre, l'ensemble annuel de RAA contient désormais une multitude d'informations utiles sur les objectifs stratégiques, les résultats obtenus et leur incidence directe et indirecte sur la société européenne.

Un résumé des indicateurs de performance essentiels est présenté à l'annexe 1 pour rendre compte de la réalisation des objectifs de la Commission. Pour la plupart des

indicateurs, la Commission est sur la bonne voie pour atteindre ses objectifs pluriannuels.

Plusieurs autres mesures ont été prises pour améliorer les performances:

- i. l'insertion d'informations plus complètes sur les performances provenant de diverses sources, comme des évaluations, des études, des audits et des analyses d'impact;
- ii. l'ajout d'exemples illustratifs démontrant la valeur ajoutée des divers programmes de l'UE pour cette dernière;
- iii. un alignement plus étroit des plans de gestion sur les RAA (en utilisant, par exemple, les mêmes modèles pour la communication d'informations sur les objectifs et les indicateurs dans les deux cas); et
- iv. l'obligation d'inclure dans les RAA des exemples de mesures visant à améliorer l'efficacité et l'économie de la gestion.

Exemples de mesures visant à améliorer l'efficacité et l'économie de la gestion

- ✓ La direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI) a complètement remanié la législation relative au réseau d'information comptable agricole en 2014. Ces mesures ont entraîné une simplification importante: cinq actes d'exécution ont été réunis en un seul, les répétitions inutiles ont été supprimées et la nécessité de références croisées a disparu.
- ✓ À l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels (PMO), la négociation du nouveau contrat-cadre relatif à l'assurance accident du personnel de plusieurs institutions a conduit à une baisse considérable des primes versées. À la suite du nouveau contrat, lesdites primes ont chuté de 23 % par rapport à 2011, s'établissant à 23 000 000 EUR en 2013.

1.2 Initiatives visant à renforcer davantage le cadre de performance

1.2.1 Un budget de l'UE axé sur les résultats

La nouvelle Commission a pour objectif de renforcer la culture de la performance en ce qui concerne le budget de l'UE. L'une de ses grandes priorités est de veiller à ce que le budget soit axé sur l'obtention de résultats concrets dans l'intérêt des citoyens; un réseau de membres de la Commission a été mis en place à cet effet («Un budget de l'UE axé sur les résultats»). Ce réseau assure l'orientation, la direction et la coordination politiques des activités destinées à améliorer les performances budgétaires et à faire en sorte que le budget soit bien utilisé.

Lors de sa première réunion, tenue le 4 mars 2015, le réseau a approuvé une approche commune pour analyser et améliorer le cycle d'exécution budgétaire en déterminant les domaines dans lesquels le budget est dépensé (affectation du budget), la manière dont les fonds sont dépensés (exécution du budget) et la façon dont la Commission est évaluée (procédure de décharge). Il a défini six grands axes de travail auxquels les services de la Commission s'attacheront au cours du mandat du Collège afin de mettre en œuvre la stratégie:

- i. **simplification:** réduire la charge administrative et rationaliser les exigences en matière de conformité dans les différents domaines d'action pour aider à cibler la mise en œuvre des programmes sur les résultats, tout en maintenant la légalité et la régularité;
- ii. **procédure budgétaire:** fournir des informations sur les performances qui soient utiles pour l'affectation du budget et permettent une prise de décisions fondée sur les taux d'exécution des programmes en tant que mesure de l'efficacité des opérations de dépense et de l'obtention de résultats;
- iii. **rapport coût-efficacité des contrôles:** rationaliser et simplifier les contrôles et réaffecter les ressources aux contrôles jugés les plus appropriés pour gérer les risques concernant la légalité et la régularité au sein du cadre réglementaire;
- iv. **déclaration d'assurance et décharge:** combiner les mécanismes de protection du budget tels que les recouvrements et les corrections financières avec des mesures de simplification et des contrôles présentant un bon rapport coût-efficacité, afin de gérer le risque et d'établir un meilleur équilibre entre l'obtention de résultats politiques, le coût des contrôles et le respect des règles financières;
- v. **base de données des projets:** améliorer l'accès des citoyens aux résultats des projets dans des domaines clés pour accroître la transparence et la comparabilité des initiatives financées par l'UE et aider à mettre en évidence les différentes manières dont les dépenses de l'UE contribuent à la société; et
- vi. **communication:** améliorer la communication et la coopération entre les acteurs de la planification, de l'exécution et de la décharge du budget, et avec le grand public, en alignant les attentes, en partageant les expériences en matière d'exécution et en établissant des rapports sur les résultats obtenus.

L'une des actions à mener est la création d'un groupe de travail interinstitutionnel sur l'établissement du budget sur la base des performances, qui réunira les institutions participant au processus budgétaire (Commission, Parlement européen, Conseil et Cour des comptes) dans le but de parvenir à une vision commune de la notion de budget fondé sur les performances, de ses caractéristiques essentielles, ainsi que du rôle et des responsabilités des institutions de l'UE et des États membres pour ce qui est de l'exécution efficace du budget de l'UE. En s'appuyant sur le cadre juridique et réglementaire en vigueur, le groupe de travail définira les améliorations à apporter au modèle d'établissement du budget sur la base des performances appliqué actuellement au niveau de l'UE ainsi qu'un calendrier adéquat pour leur mise en œuvre.

1.2.2 Alignement de l'intensité des contrôles sur les risques

Garantir le bon rapport coût-efficacité des systèmes de gestion et de contrôle est l'un des objectifs de la stratégie de «budget axé sur les résultats». Des systèmes de contrôle peu efficaces absorbent des ressources considérables qui, utilisées autrement, permettraient d'obtenir des résultats. Ils représentent aussi une lourde charge administrative pour les bénéficiaires et peuvent décourager certains candidats potentiels de participer aux programmes.

Le règlement financier révisé¹ exige des ordonnateurs délégués qu'ils tiennent compte des risques et du rapport coût-efficacité lors de la mise en place de systèmes de contrôle interne (article 66, paragraphe 2, du règlement financier) et qu'ils rendent compte du rapport coût-efficacité des contrôles dans les RAA (article 66, paragraphe 9, du règlement financier). La finalité première de l'évaluation du rapport coût-efficacité des contrôles est d'aider la direction à concevoir les systèmes de contrôle et à déterminer quelles ressources y consacrer. Les stratégies et les systèmes de contrôle devraient prévoir un niveau de surveillance plus élevé et une fréquence accrue des contrôles dans les domaines plus risqués et faire en sorte que les contrôles apportent toujours une valeur ajoutée.

La communication d'informations sur le rapport coût-efficacité des contrôles s'est améliorée en 2014. Sur les 49 services, 42 sont parvenus à une conclusion concernant le rapport coût-efficacité de leurs systèmes de gestion et de contrôle. Les autres n'ont pas été en mesure de le faire, principalement en raison de l'absence de données antérieures ou de valeurs de référence et de difficultés à estimer les effets bénéfiques des contrôles. Plusieurs DG ont pu communiquer des ensembles plus riches de ratios, en faisant la distinction entre la totalité et certaines des étapes de la stratégie de contrôle.

Deux initiatives ont été prises en 2014 pour régler les principaux problèmes mis en évidence par les services:

- la mise au point d'une fonctionnalité permettant l'enregistrement des résultats des contrôles dans ABAC²;
- la mise en place d'un ensemble simplifié d'indicateurs permettant de mesurer les coûts et les effets bénéfiques des contrôles.

Tous les services qui sont parvenus à une conclusion ont indiqué que leurs systèmes de contrôle interne présentaient un bon rapport coût-efficacité, car les effets bénéfiques quantifiables étaient supérieurs aux coûts, ou sur la base d'effets bénéfiques non quantifiables et/ou d'une tendance stable ou positive s'agissant des indicateurs d'efficacité.

La Commission donne instruction à ses services d'instaurer un calcul commun des coûts de leurs contrôles afin d'améliorer la cohérence dans l'ensemble de la Commission et de produire une série de résultats fiables pouvant être utilisés pour déterminer le rapport coût/efficacité relatif du système de contrôle en place dans le contexte des objectifs stratégiques applicables.

¹ Le règlement financier révisé est entré en vigueur en janvier 2013.

Règlement financier: 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 (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1).

Règles d'application: 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 du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO L 362 du 31.12.2012, p. 1).

² ABAC est le système de comptabilité d'exercice utilisé au sein de la Commission.

1.2.3 Recensement des informations communiquées sur les performances

Dans le rapport de synthèse 2013, la Commission demandait aux services centraux d'analyser, dans le cadre des RAA futurs, les différents canaux de communication d'informations sur les réalisations. Pour 2014, les constatations sont les suivantes:

- les informations sur les performances figurent dans la partie I du RAA;
- le rapport annuel d'évaluation (rapport selon l'article 318) fournit des informations sur les performances, à savoir sur la manière dont les principaux programmes financiers ont contribué aux grands objectifs stratégiques de l'UE, y compris ceux de la stratégie Europe 2020, le cas échéant;
- le rapport de synthèse devrait contenir une série d'indicateurs de performance clés afin de communiquer des informations sur les programmes autres que les programmes de dépenses et renvoyer aux RAA pour une analyse plus approfondie;
- des informations complémentaires sur la stratégie Europe 2020 sont disponibles par des canaux spécifiques; et
- la communication d'informations sur les initiatives phares devrait être rationalisée et passer par les politiques principales. L'établissement de rapports distincts n'est pas recommandé, car les modalités de suivi et d'établissement de rapports afférentes aux programmes relevant du nouveau cadre financier pluriannuel ne le permettent pas.

La Commission donne instruction à ses services de poursuivre leurs efforts en vue d'améliorer la communication d'informations sur les performances dans les RAA.

3. 2 DÉFIS PARTICULIERS DU POINT DE VUE DE LA GESTION DES RESSOURCES

Une gestion efficiente et efficace des ressources est indispensable à une mise en œuvre performante de la politique de la Commission. En 2014, la Commission a été confrontée à des défis majeurs dans ce domaine. Dans certains cas, les problèmes rencontrés par les services de la Commission étaient liés à certaines circonstances, comme l'insuffisance de crédits de paiement, par exemple; dans d'autres, des problèmes récurrents sont apparus. La délégation accrue de tâches à des agences, à des entreprises communes et à d'autres entités chargées de tâches d'exécution budgétaire a conduit la Commission à revoir les mécanismes de surveillance applicables. Un autre domaine nécessitant une attention particulière touche à la fiabilité des données fournies par les États membres. Pour chaque problème, la Commission a pris des mesures d'atténuation ou des mesures correctives afin de réduire les risques détectés.

2.1 Insuffisance de crédits de paiement

Le cadre financier pluriannuel 2014-2020 est le premier à mettre moins de moyens budgétaires à disposition que ses prédécesseurs. La pression exercée sur les plafonds de paiements est beaucoup plus importante que dans les cadres financiers pluriannuels précédents, en raison de deux facteurs:

- les engagements restant à liquider pour les programmes 2007-2013 pèsent lourd au début du cadre 2014-2020 (ils représentent 21,7 % des plafonds de paiements pour cette période); et

- les plafonds de paiements ont été très fortement réduits en 2014 (avec près de 9 000 000 000 EUR de moins que le montant budgétisé en 2013) et en 2015.

Dans ce contexte, le défi que devait relever la Commission (notamment en 2014) consistait à honorer les obligations juridiques découlant des engagements antérieurs tout en lançant la nouvelle génération de programmes.

Les services de la Commission ont suivi de près l'exécution du budget. Ils ont pris des mesures pour garantir une utilisation prudente des crédits de paiement limités, tout en réduisant autant que possible les intérêts de retard et en tenant compte des effets négatifs sur les tiers, en donnant la priorité, par exemple, aux bénéficiaires financièrement fragiles, comme les États membres bénéficiant d'une aide financière, les PME et les ONG³.

La Commission a tenu le Parlement européen et le Conseil informés de l'état de l'exécution du budget. Dès le mois de mai 2014, elle a proposé un projet de budget rectificatif pour répondre au niveau sans précédent de demandes de paiement au titre des programmes de cohésion 2007-2013 reçues au cours des dernières semaines de 2013. Un accord a été trouvé le 17 décembre 2014 sur le budget rectificatif, rehaussant le niveau des crédits de paiement dans le budget 2014, notamment par l'utilisation de la marge pour imprévus pour les paiements. Dès lors, un très grand volume de paiements a pu être effectué au cours des quatre derniers jours ouvrables de l'année et l'arriéré de factures impayées a pu être limité à la fin de l'exercice 2014.

Toutefois, malgré les mesures prises et les crédits de paiement supplémentaires arrivés en fin d'année, la Commission n'a pas pu éviter certains retards dans les paiements et les activités de passation de contrats ni leurs répercussions sur les paiements effectués au titre des nouveaux programmes.

La Commission a évalué l'incidence de ces problèmes sur la réalisation des objectifs et a conclu que, compte tenu de la gestion active des crédits de paiement disponibles au cours de l'exercice, les effets de cette situation sur le plan financier et en termes de réputation avaient été suffisamment atténués.

Pour ce qui est de l'incidence financière, un certain nombre de services de la Commission ont été confrontés à des problèmes majeurs de gestion et de fonctionnement; certains programmes de dépenses sont tombés à court de crédits de paiement plusieurs mois avant la fin de l'année. Pour ces programmes, les possibilités de réaffectations entre lignes budgétaires ont été épuisées dans l'attente de l'approbation de la demande de crédits de paiement supplémentaires dans le budget rectificatif.

Les intérêts de retard ont presque quintuplé en 2014, pour atteindre quelque 3 000 000 EUR pour l'ensemble du budget. Malgré cette augmentation, le montant absolu des intérêts reste relativement limité par rapport au niveau des factures impayées à la fin de 2014. Celles-ci

³ PME: petites et moyennes entreprises;
ONG: organisations non gouvernementales.

étaient en grande partie (24 700 000 000 EUR) concentrées dans le domaine de la politique de cohésion, où le remboursement des créances aux entités publiques dans les États membres est subordonné à la disponibilité de crédits budgétaires et où aucun intérêt n'est appliqué pour retard de remboursement, ce qui limite considérablement les effets financiers sur le budget de l'UE. Aucun litige résultant d'un retard de paiement n'a été signalé.

S'agissant des incidences sur la réputation, les services se sont efforcés de gérer activement les crédits disponibles, de plusieurs manières:

- en recouvrant de façon proactive les montants indûment versés;
- en réduisant le pourcentage de préfinancement;
- en faisant le meilleur usage des délais de paiement; et
- en reportant des appels à propositions/d'offres ainsi que les activités de passation de contrats connexes, ce qui a permis de transférer un certain nombre d'échéances de paiement en 2015; cette mesure a limité l'incidence négative sur le budget de l'UE, mais elle a eu des répercussions sur la confiance légitime des parties prenantes, qui ont pu être contraintes de reporter le début de leur projet et/ou de trouver temporairement une proportion plus importante de cofinancement. Toutefois, l'atteinte à la réputation a été maîtrisée jusqu'à présent, au moyen d'une évaluation minutieuse visant à limiter les retombées sur les activités essentielles.

<p>La Commission donne instruction à ses services de continuer à gérer l'exécution du budget et, au besoin, à prendre des mesures pour atténuer les risques découlant d'une insuffisance de crédits.</p>

2.2 Incidence des entités auxquelles des tâches d'exécution budgétaire ont été confiées sur la chaîne d'assurance

Dans un nombre croissant de cas, la Commission confie la gestion de fonds de l'UE à d'autres entités (voir l'annexe 4), dont certaines font l'objet d'une procédure de décharge distincte de celle de la Commission. Dans le cadre de cette procédure, la direction de l'organisme chargé de l'exécution doit rendre compte de la mise en œuvre effective des fonds et l'ordonnateur délégué, quant à lui, est tenu d'assurer une surveillance proportionnée mais efficace de l'organisme. Comme les dépenses entrent dans le champ de la déclaration d'assurance, les ordonnateurs délégués doivent mentionner dans les RAA les résultats des contrôles de surveillance et, le cas échéant, les faiblesses significatives pouvant donner lieu à des réserves.

Au cours de la période de programmation 2014-2020, les entités chargées de tâches d'exécution budgétaire joueront probablement un rôle de plus en plus important dans la gestion budgétaire. Cette tendance est apparue clairement en 2014, la première année de mise en œuvre des nouveaux programmes, et elle se reflète dans les RAA 2014. La direction générale de l'éducation et de la culture (DG EAC) et la direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME (DG GROW, anciennement DG ENTR), par exemple, exécutent respectivement 95 % et 89 % de leur budget en confiant les tâches de gestion à d'autres entités. En ce qui concerne la direction générale de la mobilité et des

transports (DG MOVE) et la direction générale de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés des capitaux (DG FISMA, anciennement DG MARKT), le pourcentage est supérieur à 50 %.

La capacité des ordonnateurs délégués à surveiller les entités chargées de tâches d'exécution budgétaire et à obtenir une assurance raisonnable dépend dans une large mesure des structures de justification de l'action menée et des dispositions en matière de transparence prévues dans les conventions de délégation conclues avec chaque entité. En substance, la stratégie de contrôle consiste à s'assurer que les conventions de délégation contiennent des dispositions imposant:

- i. que les entités rendent compte des résultats des contrôles de manière fiable et transparente; et
- ii. qu'une surveillance appropriée soit exercée sur les structures de justification de l'action menée en place dans les entités.

Pour les programmes 2014-2020, chaque DG est responsable des instruments financiers relevant de son domaine d'action. La Commission a conclu des accords-cadres financiers et administratifs avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et le Fonds européen d'investissement, lesquels devraient réduire les coûts administratifs, renforcer l'obligation de rendre des comptes et garantir la cohérence. La Commission a mis au point un modèle pour faire en sorte que les exigences essentielles en matière de gouvernance, de contrôle et de communication d'informations soient incluses dans chaque convention de délégation conclue avec les services concernés.

Pour 2014, la conception des RAA a été améliorée afin de veiller à ce que toutes les formes et tous les cas de gestion de fonds par des entités chargées de tâches d'exécution budgétaire soient couverts, y compris, au besoin, dans le champ des réserves.

La Commission donne instruction à ses services qui confient des tâches d'exécution budgétaire à d'autres entités de veiller à ce que les conventions de délégation contiennent les dispositions et les modalités pratiques proportionnées nécessaires afin que ces entités communiquent les résultats des contrôles en temps voulu et en toute transparence, ainsi que des mesures de surveillance appropriées qui permettront de fournir une assurance raisonnable quant à la fiabilité des informations communiquées.

La Commission donne instruction aux services concernés de rendre compte dans leurs RAA de la surveillance exercée sur ces entités, ainsi que de tout élément pertinent pour les conclusions en matière d'assurance. Les services veilleront tout particulièrement à éviter toute lacune importante dans la chaîne d'assurance.

2.3 Fiabilité des résultats des contrôles communiqués par les États membres

La fiabilité des rapports de contrôle des États membres reste problématique. Dans le cadre de la gestion partagée, les États membres sont chargés de mettre en place et de maintenir des systèmes de gestion et de contrôle fiables.

Les règlements autorisent la Commission, sous certaines conditions, à se fonder sur les travaux réalisés par les autorités d'audit des États membres aux fins de sa déclaration d'assurance. Dans le domaine de la politique de cohésion, les autorités d'audit fournissent à la Commission une assurance quant au fonctionnement efficace des systèmes de gestion et de contrôle, ainsi qu'à la légalité et à la régularité des dépenses certifiées. Pour ce qui est de la politique agricole commune (PAC), les organismes de certification indépendants émettent un avis sur la qualité des contrôles effectués sur place et l'exactitude des statistiques de contrôle fournies par chaque organisme payeur.

En outre, le système de corrections nettes que la Commission applique en cas d'erreurs⁴ (voir le point 2.4) incite les États membres à redoubler d'efforts pour détecter les erreurs. Ce système devrait encourager les États membres à faire preuve de leur détermination à améliorer la responsabilité et la transparence en renforçant si nécessaire les mesures de contrôle, notamment en ce qui concerne les contrôles de gestion de premier niveau, avant de certifier les dépenses à la Commission, et en adoptant des règles d'éligibilité claires pour réduire le risque d'erreur.

Dans ce contexte, la Commission renvoie au règlement portant dispositions communes applicables aux Fonds ESI⁵ pour la période de programmation 2014-2020, qui apporte une série d'améliorations aux systèmes de gestion et aux exigences en matière de présentation de rapports. Bien qu'au cours du processus législatif, des exceptions supplémentaires aient été introduites et des conditions plus strictes aient été ajoutées, avec comme conséquence, pour la Commission, la nécessité de limiter les risques y afférents, celles-ci devraient renforcer la responsabilité des États membres afin qu'ils remédient mieux aux erreurs et qu'ils garantissent la légalité et la régularité des transactions qu'ils contrôlent ou qu'ils gèrent. Elles comprennent notamment des conditions ex ante, des règles d'éligibilité harmonisées et simplifiées, des possibilités étendues d'utilisation de moyens simplifiés pour déclarer les coûts éligibles et un nouvel ensemble de documents aux fins de l'assurance annuelle comprenant les comptes annuels, une déclaration de gestion et un résumé annuel, ainsi qu'un avis d'audit et un rapport de contrôle.

Les directions générales concernées ont défini une stratégie d'audit unique et un plan d'audit commun dans le but d'obtenir une assurance raisonnable quant au respect des règles et au bon fonctionnement des systèmes de contrôle. Le processus global d'assurance repose sur une structure de contrôle fondée sur le concept d'audit unique, selon lequel le contrôle effectué au niveau de la Commission peut s'appuyer sur les contrôles déjà réalisés par d'autres organismes (les autorités d'audit des programmes dans les États membres).

⁴ Les corrections financières nettes dans le domaine de la politique de cohésion concernent uniquement la période 2014-2020.

⁵ Les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), comprenant le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Dans le secteur agricole, les changements introduits par le nouveau règlement horizontal distinct⁶ exigent également des organismes de certification indépendants qu'ils vérifient, à compter de 2015, les résultats des contrôles effectués sur place par les organismes payeurs en les réalisant à nouveau sur la base d'un échantillon représentatif et en émettant un avis d'audit sur la légalité et la régularité des dépenses. Cette mesure devrait conduire à une amélioration de la qualité des contrôles sur place des États membres, mais l'objectif est en fait d'utiliser le taux d'erreur validé par les organismes de certification indépendants.

Les services chargés des dépenses de la politique de cohésion ont vérifié l'exactitude des données fournies par les États membres⁷, en procédant à une évaluation des contrôles de premier niveau pour la période 2007-2013 au moyen d'audits ciblés sur les programmes à haut risque, afin notamment de déterminer les causes profondes de l'insuffisance de la fiabilité des vérifications de gestion. Les directions générales de la politique régionale et urbaine (DG REGIO) et de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (DG EMPL) ont également décidé d'élargir le champ de l'audit des données sur les retraits et les recouvrements communiqués par les États membres au cours des années à venir et d'utiliser tous les résultats obtenus auprès des autorités d'audit, afin d'accroître leur assurance concernant les données communiquées utilisées pour le calcul du risque résiduel cumulé⁸.

Pour l'exercice financier 2014, les résultats de cette évaluation sont les suivants:

- dépenses de cohésion et du FEDER pour la période 2007-2013: la DG REGIO a estimé que 96 % des taux d'erreur communiqués constituaient une source d'information fiable et a donc augmenté à 2,6 % le taux d'erreur moyen de 1,8 % qui avait été communiqué par les autorités d'audit nationales;
- Fonds social européen (FSE) pour la période 2007-2013: la DG EMPL a estimé que 88,1 % des taux d'erreur communiqués constituaient une source d'information fiable et a donc augmenté de 0,9 % le taux d'erreur moyen de 1,9 % qui avait été communiqué par les autorités d'audit nationales, pour le porter à 2,8 %; et
- PAC: les ajustements apportés par la direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI) aux taux d'erreur résultant des données de l'organisme payeur communiquées ont conduit à une augmentation de 1,99 % pour les

⁶ 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).

⁷ En ce qui concerne la DG REGIO, le travail d'audit visait notamment à évaluer la fiabilité des résultats des audits nationaux et des taux d'erreur communiqués (au moyen de l'enquête sur les autorités d'audit et d'une analyse documentaire), ainsi que la fiabilité des montants communiqués concernant les retraits et les recouvrements (sur la base d'audits sur place fondés sur les risques et de contrôles documentaires portant sur la cohérence des données).

⁸ À la suite de ces travaux, la DG REGIO a estimé qu'environ 15 % des retraits et des recouvrements communiqués par les États membres n'étaient pas fiables, pourcentage qu'elle a donc exclu du calcul du risque résiduel cumulé pour le RAA 2014.

paiements directs (le taux est passé de 0,55 % à 2,54 %) et de 3,57 % pour le développement rural (de 1,52 % à 5,09 %).

Les RAA 2014 indiquent les résultats de l'évaluation, par la Commission, de l'exactitude et de la fiabilité des informations et des résultats d'audit communiqués par les autorités nationales. Ils comprennent les résultats quantitatifs détaillés de l'évaluation pour chaque programme opérationnel ou organisme payeur, y compris les éventuels ajustements ou estimations ultérieurs de la Commission concernant les taux d'erreur communiqués. Pour les programmes opérationnels ou les organismes payeurs faisant l'objet de réserves, les RAA mentionnent également les plans d'action adoptés pour remédier aux faiblesses systémiques décelées.

Il est important de souligner que:

- i. la plupart des rapports de contrôle des États membres sont fiables; et
- ii. la Commission ne se fonde pas uniquement sur les résultats, mais les évalue afin de tirer des conclusions aux fins de sa déclaration d'assurance.

Au besoin, les ordonnateurs délégués ajustent les taux d'erreur ou les statistiques de contrôle communiqués sur la base d'éventuelles informations complémentaires ou appliquent une correction à taux forfaitaire si les informations communiquées par l'État membre ne sont pas jugées suffisamment fiables.

Étant donné que les dispositions relatives à la gestion, à l'établissement de rapports et à l'obligation de rendre compte ont été substantiellement remaniées, la Commission donne instruction à ses services qui gèrent le budget en gestion partagée d'adapter au besoin la méthodologie utilisée au cours de la nouvelle période de programmation pour évaluer l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle mis en œuvre par les organes et agences compétents des États membres, pour tous les Fonds ESI et, dans la mesure du possible, pour le FEAGA. Cela permettra de tenir compte des modifications du cadre juridique découlant du règlement financier révisé.

2.4 Montant à risque et capacité de correction des systèmes de contrôle

La Cour des comptes (dans son rapport annuel 2013) et le Parlement européen (dans sa résolution de décharge) ont indiqué que certains RAA sous-estimaient peut-être les «montants à risque» et ils ont proposé de clarifier le calcul de ces montants et d'estimer l'incidence des mécanismes de correction sur ceux-ci.

Afin de répondre à ces observations, les ordonnateurs délégués ont inclus dans leurs RAA 2014, pour la première fois, leur meilleure estimation du montant global à risque⁹ pour l'ensemble du budget sous leur responsabilité. Les années précédentes, cette estimation portait uniquement sur la partie des dépenses faisant l'objet de réserves. Cette meilleure estimation concerne les dépenses qui pourraient ne pas respecter les exigences réglementaires et

⁹ Voir les définitions à l'annexe 3.

contractuelles applicables au moment du paiement, c'est-à-dire après l'application des contrôles ex ante, qui sont destinés à *prévenir* les erreurs et les irrégularités.

En outre, les ordonnateurs délégués ont indiqué les corrections futures estimées, c'est-à-dire leur estimation des corrections financières et des recouvrements qui devraient résulter des contrôles qu'ils mettront en œuvre dans le futur. Les estimations étaient fondées sur le montant moyen des corrections¹⁰ depuis 2009, qui constituent la meilleure indication disponible de la capacité de correction du contrôle ex post.

Les ordonnateurs délégués ont indiqué le montant global à risque pour l'année parallèlement à leur meilleure estimation du volume d'erreurs et d'irrégularités qui pourraient être corrigées dans le futur. Ces chiffres fournissent un aperçu quantifié et raisonnable des performances des systèmes de contrôle à la fin de l'exercice financier, en tenant compte du fait que le cycle de contrôle est pluriannuel et que de nouvelles mesures correctives seront prises dans le futur. Il est important de comprendre que le montant à risque fait référence au non-respect des dispositions réglementaires et contractuelles. Un nombre considérable des cas en question ne débouchent pas sur des paiements indus et, par conséquent, ne donnent pas lieu à des ordres de recouvrement ni à des corrections financières¹¹.

Dans le cadre des examens par les pairs des RAA et dans un souci de cohérence, une attention particulière a été accordée à toute sous-estimation possible du montant à risque et à toute surestimation possible de la capacité de correction, ainsi qu'à l'utilisation cohérente des concepts liés aux erreurs. Les définitions utilisées sont énoncées à l'annexe 3 et les données détaillées figurent à l'annexe 2. Le tableau 1 ci-dessous présente les données agrégées par famille de services.

Un certain nombre de services ont adapté leurs estimations compte tenu de circonstances qui leur étaient propres. Cela a systématiquement débouché sur la publication d'estimations plus prudentes dans les RAA.

¹⁰ Sur la base des données figurant dans la note 6 des états financiers («Protection du budget de l'UE»). Pour faire en sorte que l'estimation des corrections futures porte uniquement sur les contrôles réalisés après le paiement, plusieurs services ont ajusté ces données en réduisant les corrections et les recouvrements qui ne résultaient pas de contrôles ex post. Dans le domaine de l'agriculture, une base de trois ans, conditionnalité exclue, a été utilisée; il a en effet été jugé que cela constituait la période de référence la plus pertinente.

¹¹ Tel est le cas, par exemple, lorsqu'un bénéficiaire déclare des dépenses au cours du mauvais exercice comptable ou déclare des dépenses non éligibles alors que le montant total des coûts déclarés qui sont éligibles dépasse de toute manière le plafond de la contribution de l'UE (et que, par conséquent, il n'y a pas d'incidence financière).

Tableau 1: Montant global à risque et corrections futures estimées en 2014 (en Mio EUR).

Domaine ¹²	Total des dépenses	Montant à risque ¹³		Corrections futures estimées
		Estimation la plus basse	Estimation la plus haute	
Agriculture	55 650	1 727	1 727	863
Cohésion ¹⁴	56 770	1 395	2 693	1 574
Aide extérieure ¹⁵	10 288	289	302	91
Recherche	10 560	210	245	152
Autres politiques intérieures	3 587	31	36	21
Administration	5 583	0	34	2
Total	142 439	3 651	5 036	2 703

Pour les directions générales de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (DG EMPL), de la politique régionale et urbaine (DG REGIO), des affaires maritimes et de la pêche (DG MARE), de la migration et des affaires intérieures (DG HOME), du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR, ex-DG ELARG), de l'aide humanitaire et de la protection civile (DG ECHO), de l'environnement (DG ENV), du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME (DG GROW, ex-DG ENTR), de la mobilité et des transports (DG MOVE) et de l'énergie (DG ENER), ainsi que pour l'Agence exécutive pour l'innovation et les réseaux (INEA), la capacité de correction estimée excède l'estimation la plus basse du montant global à risque. Dans le domaine de la politique de cohésion, cela s'explique essentiellement par le fait que la capacité de correction correspond à une moyenne établie sur six ans, tandis que le montant à risque est lié au taux d'erreur estimé pour 2014, qui est inférieur à celui des années précédentes. Dans d'autres cas, cela s'explique par le taux élevé de corrections résultant des activités menées dans le cadre de programmes antérieurs.

En conclusion, les données montrent que, selon l'hypothèse la plus probable, le montant global à risque pour la Commission prise dans son ensemble se situe entre 3 651 et 5 036 millions

¹² Les tableaux figurant à l'annexe 2 fournissent la liste des services concernés par chaque domaine et les montants correspondants. Le total des dépenses est basé sur les «paiements effectués» en 2014 tels qu'ils sont indiqués à l'annexe 3 (tableau 2) des RAA. Ces chiffres sont tirés des données comptables provisoires pour 2014 disponibles au 31 mars 2015, qui sont susceptibles d'être revues. La ventilation des dépenses par services correspond aux responsabilités confiées aux ordonnateurs délégués conformément aux règles internes de la Commission.

¹³ Un certain nombre de services ont estimé leur montant à risque global sous la forme d'une fourchette, en fonction de la méthode utilisée et des données disponibles. Voir les différents RAA.

¹⁴ DG HOME comprise.

¹⁵ Pour la DG DEVCO, le total des dépenses comprend les dépenses au titre du budget de l'UE (3 844 millions d'EUR) et du FED (3 671 millions d'EUR). La DG DEVCO a signalé que les estimations du montant à risque et de la capacité de correction ont été revues à la hausse à la suite de l'application de la capacité de correction moyenne depuis 2009 aux dépenses de 2014.

d'EUR. Compte tenu de l'expérience passée, la Commission estime que les contrôles qu'elle effectuera au cours des années à venir permettront de relever et de corriger des erreurs pour un montant total de quelque 2 700 millions d'EUR.

En 2014, la Commission a également amélioré la qualité des données des États membres sur les corrections financières et les recouvrements. Elle a encouragé le recours aux bonnes pratiques afin d'améliorer les mécanismes de recouvrement au niveau des États membres et de l'UE.

Les états financiers consolidés provisoires (voir la note 6 sur la «protection du budget de l'UE») montrent les corrections financières et les recouvrements confirmés/décidés et exécutés dans tous les domaines d'action en 2014. Ces corrections financières et recouvrements ont représenté 2 980 millions d'EUR (contre 3 362, 4 419 et 1 840 millions d'EUR en 2013, 2012 et 2011, respectivement) et sont indiqués, par domaine d'action, dans les tableaux 2 et 3.

Tableau 2: Corrections financières et recouvrements confirmés/décidés en 2014 (en Mio EUR)

Domaine d'action	Corrections financières	Recouvrements	Total
Agriculture			
FEAGA	1 649	213	1 862
Développement rural	220	165	385
Politique de cohésion			
FEDER	1 330	-	1 330
Fonds de cohésion	292	-	292
FSE	342	1	343
IFOP/FEP	39	29	67
FEOGA section «Orientation»	13	5	18
Autres	-	-	-
Politiques intérieures	5	293	298
Politiques extérieures	N.D.	127	127
Administration	N.D.	5	5
Total confirmé/décidé en 2014	3 890	838	4 728

Tableau 3: Corrections financières et recouvrements exécutés en 2014 (en Mio EUR)

Domaine d'action	Corrections financières	Recouvrements	Total
Agriculture			
FEAGA	796	150	946
Développement rural	86	167	252
Politique de cohésion			

FEDER	823	1	824
Fonds de cohésion	191	-	191
FSE	289	1	290
IFOP/FEP	41	25	66
FEOGA section «Orientation»	13	5	18
Autres	-	-	-
Politiques intérieures	5	274	279
Politiques extérieures	N.D.	108	108
Administration	N.D.	5	5
Total exécuté en 2014	2 244	736	2 980

La correction des montants indûment versés constitue un aspect important d'une bonne gestion financière. La Commission saisira chaque occasion d'encourager les autorités des États membres à utiliser au maximum tous les instruments disponibles pour prévenir les erreurs et assumer leurs responsabilités et obligations pour tous les programmes relevant de la gestion partagée, afin de protéger le budget de l'UE et de remédier aux déficiences qui subsistent dans leurs systèmes de gestion et de contrôle.

De plus, en ce qui concerne la fraude, tous les services de la Commission se sont attachés à renforcer leurs systèmes de contrôle interne afin de mieux contrer le risque de fraude. Tous ont adopté une stratégie antifraude, se conformant ainsi à cette exigence de la stratégie antifraude de la Commission.

4. 3 ASSURANCE DE GESTION

Les sections 1 et 2 expliquent comment les services de la Commission ont amélioré leur système de notification des performances des politiques et des problèmes liés à la gestion des ressources. La présente section couvre les déclarations d'assurance des directeurs généraux et l'opinion globale du service d'audit interne (SAI), sur la base desquelles la Commission assume la responsabilité politique de la gestion du budget.

3.1 Assurances obtenues grâce aux rapports annuels d'activités

Les ordonnateurs délégués ont évalué les résultats des contrôles et l'ensemble des autres éléments susceptibles d'étayer l'assurance qu'ils fournissent quant à la réalisation des objectifs en matière de contrôle. Ils ont examiné toutes les faiblesses significatives qui ont été constatées et analysé leur incidence cumulée, en termes tant quantitatifs que qualitatifs, sur l'assurance globale afin d'en déterminer l'importance. Au terme de cet exercice, ils ont formulé des déclarations d'assurance assorties de 25 réserves au total, dont 20 étaient quantifiables. Les cinq autres, non quantifiables, ont été émises pour des raisons de réputation. Les ordonnateurs délégués ont donné une assurance sans réserve pour les opérations de recettes.

Le nombre de réserves contenues dans les RAA a augmenté. Il était de 21 en 2013. Quatre¹⁶ nouvelles réserves ont été émises, tandis qu'une seule¹⁷ a été levée¹⁸. Une réserve récurrente a été scindée¹⁹ en deux réserves distinctes dont chacune fait l'objet d'un plan d'action spécifique.

Malgré cette augmentation du nombre de réserves, les dépenses concernées par les réserves quantifiables ont diminué de 6 856 millions d'EUR (passant de 51 248 millions d'EUR en 2013 à 44 392 millions d'EUR) et représentent désormais près de 31 % du total des dépenses gérées²⁰ en 2014. Cette diminution est due au fait que les réserves existantes émises par les DG AGRI, REGIO et EMPL, de même que celles qui concernent le domaine de la recherche ont une portée moindre que précédemment. Parce qu'elles ne concernent pas les grands programmes de dépenses, les nouvelles réserves n'ont pas entraîné d'augmentation majeure des montants concernés. Compte tenu des recouvrements effectués et des corrections financières apportées à ce jour, le montant à risque pour les dépenses faisant l'objet de réserves²¹ est estimé à 2 285 millions d'EUR. Les résultats par domaine d'action sont indiqués dans le tableau 4. Les résultats détaillés ventilés par service figurent à l'annexe 2.

¹⁶ Les nouvelles réserves concernent la politique étrangère et de sécurité commune (gérée par le service des instruments de politique étrangère - FPI), la gestion indirecte des programmes IAP/CARDS/PHARE par les pays bénéficiaires et les autres entités chargées de l'exécution (DG ELARG) et le programme d'appui stratégique en matière de technologies de l'information et de la communication (géré par la DG CNECT).

¹⁷ La DG SANCO a levé sa réserve concernant les programmes d'éradication et de surveillance des maladies animales dans le domaine de l'alimentation humaine et animale.

¹⁸ Pour lever une réserve, les ordonnateurs délégués devaient démontrer qu'il avait été remédié efficacement aux faiblesses.

¹⁹ Par souci de clarté, la DG REGIO a scindé sa réserve récurrente concernant le FEDER, le fonds de cohésion et l'IAP en deux réserves distinctes, l'une pour le FEDER et le fonds de cohésion, l'autre pour l'IAP.

²⁰ FED compris.

²¹ Sauf pour la gestion partagée. Dans ce cas, les montants indiqués ne comprennent ni les corrections financières ni les recouvrements.

Tableau 4: Portée des réserves émises pour 2014 et montants à risque (en Mio EUR)

Domaine d'action ²²	Total des dépenses	Portée: dépenses faisant l'objet de réserves ²³	Montant à risque faisant l'objet de réserves ²⁴
Agriculture	55 650	27 255 ²⁵	1 447
Cohésion ²⁶	56 770	5 650	418
Aide extérieure	10 288	7 940	216
Recherche ²⁷	10 560	3 489	200
Autres politiques intérieures	3 587	58	4
Administration	5 583	-	-
Total	142 439	44 392	2 285

Ces réserves concernent tous les grands secteurs de dépenses (agriculture, fonds structurels et fonds de cohésion, relations extérieures, recherche et autres politiques intérieures). Dans tous les cas, les ordonnateurs délégués compétents ont adopté des plans d'action pour remédier aux faiblesses sous-jacentes et atténuer les risques qui en découlent.

En cas de persistance de taux d'erreur élevés, le règlement financier prévoit que la Commission recense les faiblesses des dispositions légales et/ou des systèmes de contrôle, analyse les coûts et les avantages des éventuelles mesures correctives et prenne ou propose les mesures appropriées. Les systèmes de gestion et de contrôle ont été profondément modifiés dans les programmes 2014-2020. La mise en œuvre de ces programmes venant tout juste de

²² Les tableaux figurant à l'annexe 2 fournissent la liste des services concernés par chaque domaine et les montants correspondants. Le total des dépenses est basé sur les «paiements effectués» en 2014 tels qu'ils sont indiqués à l'annexe 3 (tableau 2) de chaque RAA. Ces chiffres sont tirés des données comptables provisoires pour 2014 disponibles au 31 mars 2015, qui sont susceptibles d'être revues. La ventilation des dépenses par service correspond aux responsabilités confiées aux ordonnateurs délégués conformément aux règles internes de la Commission.

²³ La portée des réserves correspond aux dépenses exécutées dans le cadre du système de gestion et de contrôle concerné par les faiblesses signalées.

²⁴ Le montant global à risque est une estimation du montant à risque pour l'ensemble des dépenses. Il englobe le montant à risque faisant l'objet de réserves et une estimation du taux d'erreur pour les dépenses qui ne font pas l'objet de réserves, taux qui peut atteindre jusqu'à 2 % selon la situation ou le programme spécifique.

²⁵ Le montant de 27 255 millions d'EUR indiqué correspond aux dépenses gérées par des systèmes de contrôle qui font l'objet d'une réserve et pour lesquelles le système de gestion et de contrôle est étroitement surveillé par la DG AGRI. Cela signifie que des procédures d'apurement de conformité sont en cours afin de protéger le budget de l'UE et que les éventuelles mesures correctives que les États membres doivent prendre font l'objet d'un suivi par la DG AGRI.

²⁶ DG HOME comprise.

²⁷ Pour la DG DEVCO, le total des dépenses comprend les dépenses au titre du budget de l'UE (3 844 millions d'EUR) et du FED (3 671 millions d'EUR).

commencer, ce n'est qu'au fil du temps que la Commission pourra déterminer les effets des nouvelles mesures sur le taux d'erreur.

Les ordonnateurs délégués ont exposé les principaux motifs de leurs réserves et proposé des mesures correctives afin d'y remédier.

La Commission donne instruction à ses services de poursuivre leurs efforts pour définir de nouvelles mesures de simplification et d'œuvrer à l'amélioration des systèmes de contrôle de manière à réduire le risque d'erreur tout en tenant compte du coût et de la charge administrative en résultant.

3.1.1 Compétitivité pour la croissance et l'emploi

Comme en 2013, les quatre DG et les deux agences exécutives chargées de la mise en œuvre du septième programme-cadre de recherche (7^e PC) ont maintenu leur réserve concernant la légalité et la régularité des subventions versées à titre de remboursement des déclarations de dépenses. Le taux d'erreur estimé à partir de l'échantillon d'audit représentatif commun s'est maintenu aux alentours de 5 % en 2014 (comme en 2013), avec un taux d'erreur résiduel d'environ 3 %.

L'Agence exécutive du Conseil européen de la recherche (ERCEA) et l'Agence exécutive pour la recherche (REA) n'ont pas émis de réserve pour deux sous-populations (les projets «Idées» et «Personnes») pour lesquelles il existait des éléments supplémentaires suffisants pour attester que les taux d'erreur étaient inférieurs au seuil de signification.

Le directeur de la REA a **maintenu la réserve concernant la sous-population spécifique des petites et moyennes entreprises (projets PME)** en raison du profil de risque relativement plus élevé et du risque spécifique inhérent à la comptabilisation des subventions par les PME. Un plan d'action spécifique a été mis en place pour atténuer ces risques.

L'Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture» (EACEA) a maintenu sa réserve relative au programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (EFTLV), compte tenu du taux d'erreur résiduel (4,1 %). Les erreurs sont principalement imputables à la difficulté, pour certains bénéficiaires, de produire des pièces justificatives adéquates et au non-respect de certaines règles d'éligibilité. L'EACEA analyse actuellement les erreurs les plus fréquentes et prendra, s'il y a lieu, de nouvelles mesures correctives en tenant compte des coûts et des avantages de ces dernières. L'utilisation obligatoire des certificats d'audit par les bénéficiaires ainsi que l'amélioration de la communication sur les obligations financières devraient permettre de réduire davantage le taux d'erreur résiduel.

Le directeur général de la DG Réseaux de communication, contenu et technologies a émis **une nouvelle réserve relative au taux d'erreur résiduel (2,94 % en 2014) concernant l'exactitude des déclarations de coûts dans le cadre du programme d'appui stratégique en matière de technologies de l'information et de la communication relevant du programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation.** Vu le faible nombre d'audits réalisés pour déterminer les taux d'erreur cumulé et résiduel (18 audits ex post portant sur un montant de 10,9 millions d'EUR représentant 1,6 % de la contribution demandée à l'UE), il convient d'interpréter les résultats avec prudence. Néanmoins, les taux d'erreur constatés ces

dernières années (5,29 % en 2014 et 2,82 % en 2013) sont en hausse et l'objectif d'un taux d'erreur résiduel de 2 % à la fin de la période de programmation du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité ne sera probablement pas atteint. Pour réduire davantage le taux d'erreur résiduel du programme d'appui stratégique en matière de technologies de l'information et de la communication, la DG va poursuivre les audits ex post conformément à sa stratégie de contrôle ex post des dépenses non liées à la recherche (42 audits lancés en 2014) et continuera à fournir des orientations et des informations en retour aux participants et aux auditeurs chargés de la certification afin d'éviter la survenance d'erreurs.

3.1.2 Cohésion économique, sociale et territoriale

Le directeur général de la DG Politique régionale et urbaine a émis des réserves concernant de graves lacunes constatées au niveau d'éléments clés des systèmes de gestion et de contrôle de certains programmes opérationnels.

- une **réserve financière concernant les systèmes de gestion et de contrôle de 77 programmes opérationnels relevant du FEDER et du Fonds de cohésion 2007-2013 dans 12 États membres**. La réserve porte sur un montant correspondant à 0,5 % des paiements intermédiaires au titre du FEDER/Fonds de cohésion en 2014;
- une autre réserve financière pour deux programmes (en faveur de la Turquie et de l'Adriatique) relevant de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP), qui porte sur un montant correspondant à 7 % des paiements intermédiaires de 2014; et
- une réserve pour des raisons de réputation concernant les systèmes de gestion et de contrôle du **FEDER/Fonds de cohésion 2000-2006** pour trois programmes (deux en Italie et un en Irlande) et pour le Fonds de cohésion (secteur des transports) en Roumanie et en Bulgarie, sans incidence financière.

Dans chaque cas, des mesures spécifiques ont été prises ou sont prévues pour obtenir l'assurance que les mesures correctives nécessaires ont été mises en œuvre. Ces mesures correctives consistent en une politique stricte d'interruptions et de suspensions destinée à protéger les fonds de l'UE. Les paiements ne reprendront que s'il est démontré que les mesures correctives, y compris les corrections financières s'il y a lieu, ont été pleinement mises en œuvre. En ce qui concerne la période de programmation 2000-2006, des mesures spécifiques ont été prises dans chaque cas et la procédure de correction financière est en cours dans le cadre du processus de clôture.

Le directeur général de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion a maintenu deux réserves concernant de graves lacunes constatées au niveau d'éléments clés des systèmes de gestion et de contrôle de certains programmes opérationnels:

- la plus importante est une réserve financière émise pour 2014 à l'encontre de 36 programmes opérationnels relevant du FSE 2007-2013 dans 11 États membres (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Italie, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni et Slovaquie). Le montant à risque pour la réserve de la période 2007-2013 est estimé à 1,7 % des paiements intermédiaires au titre du FSE 2007-2013 en 2014;

- l'autre réserve a été émise pour des raisons de réputation à l'égard du FSE 2000-2006 pour 2014 et porte sur sept programmes opérationnels en Espagne, en France et en Italie.

Il n'existe pas de risque financier pour la période de programmation 2000-2006 étant donné que les paiements finals ne seront effectués que lorsque tous les problèmes auront été résolus et qu'un accord aura été trouvé avec les États membres concernés sur le niveau de correction financière à appliquer. La Commission a pris des mesures spécifiques pour chaque programme afin d'obtenir l'assurance que les mesures correctives nécessaires seront mises en œuvre. Ces mesures reposent sur une politique stricte d'interruptions et de suspensions destinée à protéger les fonds de l'UE et sur l'application des corrections financières nécessaires, mais la Commission continuera également à promouvoir activement les avantages d'un recours aux options de présentation simplifiée des coûts pour le FSE.

Le principal **problème nouveau en 2014 concerne la Grèce**, où le taux d'erreur pour les quatre programmes opérationnels relevant du FSE est provisoirement estimé à 5 %. Tous les programmes grecs figurent actuellement sur la liste des réserves et tous les paiements sont suspendus à titre de précaution dans l'attente de l'issue des discussions en cours avec la Cour des comptes européenne et les autorités grecques.

3.1.3 Croissance durable: ressources naturelles

Le directeur général de la DG Agriculture et développement rural (DG AGRI) a maintenu les réserves concernant:

- **certaines mesures de marché relevant du FEAGA** pour divers régimes d'aides dans six États membres (Autriche, Espagne, France, Pays-Bas, Pologne et Royaume-Uni), tandis que de nouvelles réserves ont été formulées à l'égard de la France (pour une mesure supplémentaire) et de la Roumanie. Le montant à risque correspond à 3,13 % des dépenses effectuées. Pour la plupart des mesures, la Commission a relevé les lacunes à l'occasion d'audits sur place. S'agissant des programmes de distribution de lait dans les écoles en France, la réserve a été déclenchée par le taux d'erreur élevé déclaré par l'autorité compétente de l'État membre. Dans tous les cas, les mesures correctives nécessaires ont été définies et notifiées aux États membres;
- les **paiements directs au titre du FEAGA** effectués par l'intermédiaire de 15 organismes payeurs dans six États membres [Espagne (10), France, Royaume-Uni (Angleterre), Grèce, Hongrie et Portugal]. Le montant à risque correspond à 2 % des dépenses effectuées. Étant donné que les lacunes ont été décelées par la Commission elle-même, les mesures correctives nécessaires ont déjà été définies et notifiées aux États membres;
- les **dépenses au titre du FEADER de 22 organismes payeurs dans 14 États membres**, tandis que six nouvelles réserves ont été formulées. Un total de 28 réserves ont été émises pour 16 États membres en 2014 [Bulgarie, Allemagne (3), Danemark, Espagne (6), France (2), Royaume-Uni (2), Grèce, Hongrie, Italie (4), Lituanie, Lettonie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie et Suède]. Le montant à risque correspond à 4,76 % des dépenses effectuées. Étant donné que les lacunes ont été

décelées par la Commission elle-même, les mesures correctives nécessaires ont déjà été définies et notifiées aux États membres; et

- les **dépenses en Turquie au titre de l'instrument de préadhésion pour le développement rural (IPARD)**. Le montant à risque correspond à 3,2 % des dépenses totales de l'IPARD. Les mesures correctives nécessaires ont déjà été définies et notifiées aux autorités turques. Au besoin, la DG AGRI appliquera des corrections financières nettes pour recouvrer les dépenses inéligibles.

La directrice générale de la DG Affaires maritimes et pêche a **maintenu sa réserve relative aux systèmes de gestion et de contrôle du Fonds européen pour la pêche (FEP)**, en ce qui concerne l'éligibilité de dépenses déclarées par l'Allemagne (Mecklembourg-Pomméranie occidentale), l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne et la Roumanie. **Les paiements relatifs aux cinq programmes concernés ont été interrompus**. Un plan d'action est actuellement défini pour chaque cas, précisant les mesures à prendre et les délais impartis pour remédier aux faiblesses à l'origine des erreurs constatées. Les paiements ne reprendront que lorsque ces problèmes auront été résolus de manière satisfaisante. Le montant à risque pour ces programmes ne représente que 1,26 % du total des paiements du FEP en 2014.

Le directeur général de la DG Action pour le climat (DG CLIMA) a maintenu la réserve qu'il avait émise pour des raisons de réputation en raison de la persistance de graves manquements à la sécurité relevés dans le registre du système d'échange de quotas d'émission de l'UE. À la suite des cyberattaques organisées qui ont visé certains registres nationaux entre novembre 2010 et janvier 2011, un opérateur a déposé une plainte contre la Commission auprès de la Cour de justice européenne pour vol de quotas, ce qui a donné lieu à l'enregistrement d'un passif éventuel de 16,2 millions d'EUR dans les comptes de la DG CLIMA. La procédure judiciaire suit son cours.

Toutes les mesures de sécurité définies par les DG CLIMA, DIGIT et HR à la suite d'une évaluation préliminaire des risques portant sur le registre du système d'échange de quotas d'émission de l'UE ne sont pas encore mises en œuvre. Une évaluation approfondie des risques réalisée en 2014 a permis de définir des mesures de sécurité complémentaires destinées à ramener les risques à un niveau acceptable. La mise en œuvre rapide et efficace, d'ici 2016, du plan d'action élaboré à la suite du rapport d'audit du SAI sur la gouvernance et la sécurité du système d'échange de quotas d'émission de l'UE fournirait une assurance raisonnable quant au niveau acceptable du risque résiduel de réussite d'une cyberattaque, quelle qu'elle soit.

3.1.4 Sécurité et citoyenneté

Le directeur général de la DG Santé et sécurité alimentaire a pu lever la réserve concernant **l'exactitude des dépenses déclarées par les États membres au titre des programmes d'éradication et de surveillance des maladies animales dans le domaine de l'alimentation humaine et animale**. Il avait déjà pris un certain nombre de mesures visant à réduire le taux d'erreur dans ce domaine. L'effet cumulé de toutes ces mesures a permis de ramener le taux d'erreur en dessous du seuil de 2 %.

3.1.5 L'Europe dans le monde

Le service des instruments de politique étrangère (FPI) a émis une nouvelle réserve concernant le taux d'erreur résiduel de 2,13 % pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Les contrôles ex post ont mis en évidence un pourcentage élevé d'erreurs concernant le budget alloué à la non-prolifération et au désarmement dans le cadre de la PESC.

Le FPI examine actuellement la possibilité de récupérer les montants inéligibles auprès de deux bénéficiaires, compte tenu du fait que les projets ont, pour le reste, été menés à bien. Il explore par ailleurs les moyens d'éviter des erreurs similaires à l'avenir, tels que l'amélioration des modèles de conventions de subvention en ce qui concerne, plus particulièrement, l'obligation de fournir des pièces justificatives et des cartes d'embarquement comme preuve de voyage.

Le directeur général de la DG Développement et coopération - EuropeAid (DG DEVCO) a maintenu sa réserve générale couvrant toutes les activités et tous les cycles de gestion, étant donné que **le taux d'erreur résiduel global concernant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes était de 2,81 % en 2014** (3,35 % en 2013 et 3,63 % en 2012). La DG DEVCO gère le Fonds européen de développement (FED) et six instruments différents, reposant sur des bases juridiques et des actes de référence divers et aux modalités de gestion différentes: gestion directe (par le siège ou les délégations) et indirecte (avec des organisations internationales ou d'autres agences et organismes). Les opérations se présentent sous la forme de subventions, de passations de marchés, de fonds fiduciaires, ainsi que de dépenses administratives et de dépenses d'appui qui, associés au facteur géographique (opérations dans des pays et des régions caractérisés par un faible niveau de développement, des infrastructures défaillantes et une faible gouvernance), donnent une matrice complexe qui détermine le profil de risque de chaque sous-ensemble d'opérations financières et fait qu'il est nécessaire de mettre en œuvre des contrôles préventifs efficaces.

Bien que la DG DEVCO adapte sa stratégie de contrôle aux caractéristiques générales des opérations et exploite les résultats des contrôles pour obtenir des données plus détaillées sur les erreurs concernant les divers instruments et domaines d'action, l'assurance qu'elle fournit n'est pas différenciée. Il en résulte que, pour les trois derniers exercices, la DG DEVCO a émis une réserve couvrant l'ensemble de ses opérations.

La Commission s'inquiète de l'incidence qu'une réserve générale d'une telle portée peut avoir sur l'assurance globale donnée dans la déclaration d'assurance de la DG DEVCO.

La Commission donne instruction à la DG DEVCO de chercher des moyens de prendre davantage en compte les résultats de ses contrôles afin de fournir une assurance plus différenciée en fonction des risques et de consacrer ensuite une plus grande partie de ses ressources en matière de contrôles aux domaines faisant l'objet de réserves spécifiques en tenant compte du rapport coût-efficacité relatif des différents contrôles. Des améliorations tangibles sont attendues pour la fin 2015.

Le directeur général de la DG Voisinage et négociations d'élargissement a émis deux nouvelles

réserves portant sur:

- le **taux d'erreur résiduel concernant la gestion indirecte par les pays bénéficiaires**, qui a dépassé le seuil de signification de 2 % (2,67 %). La direction générale procède actuellement aux recouvrements liés aux erreurs et aux irrégularités. Comme la Cour des comptes l'avait recommandé, elle a réduit de manière significative les préfinancements accordés aux pays bénéficiaires. Cette mesure, qui s'applique en particulier à la gestion indirecte, permettra de réduire l'exposition financière; et
- l'atteinte à la réputation de la Commission résultant d'une faiblesse constatée dans les procédures de comptabilisation des coûts intermédiaires dans le cadre de la gestion indirecte par des entités, autres que les pays bénéficiaires, chargées de tâches d'exécution budgétaire. Il est ressorti des contrôles internes que, dans certains cas, les coûts déclarés par les titulaires de contrats confiés en gestion indirecte à ce type d'entités n'étaient pas systématiquement enregistrés en tant que coûts dans ABAC. En raison de la faiblesse du système de contrôle interne, les coûts intermédiaires sont significativement sous-estimés dans les documents comptables. À titre de mesure corrective, une formation sera proposée en 2015 à tous les ordonnateurs subdélégués et à leur personnel afin de leur expliquer les règles applicables en matière de comptabilisation des coûts intermédiaires et d'apurement des préfinancements. Le montant concerné est estimé à 150 millions d'EUR. Cela n'a toutefois eu aucun impact sur la fiabilité des comptes puisque les modifications nécessaires avaient été apportées au moment des écritures de fin d'exercice.

3.1.6 Administration

La directrice générale de la DG Ressources humaines et sécurité (DG HR) a maintenu la réserve qu'elle avait émise pour des raisons de réputation à la suite des conclusions de la Cour des comptes européenne sur les comptes annuels 2012 des Écoles européennes et de la détection d'irrégularités liées à une fraude potentielle concernant une des écoles.

La DG HR a déjà pris des mesures dans le cadre de gouvernance actuel. Elle a notamment insisté à diverses reprises pour que les recommandations de la Cour des comptes et du SAI soient immédiatement mises en œuvre.

Les mesures spécifiques mises en place en 2014 comprennent:

- la fourniture, aux Écoles européennes, de conseils sur les modifications à apporter au règlement financier afin d'établir le cadre réglementaire nécessaire pour introduire la comptabilité d'exercice, actualiser les règles applicables aux achats et aux paiements, renforcer le système de contrôle interne et faire en sorte que le système des Écoles européennes relève de la compétence de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF); ainsi que
- le détachement d'un fonctionnaire de la Commission pour soutenir une bonne gestion financière et la mise en place de systèmes comptables efficaces.

La Commission donne instruction à la DG HR de continuer à insister, par l'intermédiaire du conseil d'administration, pour que les Écoles européennes renforcent davantage leurs procédures de contrôle et améliorent le cadre général des contrôles. Les

Écoles doivent donner suite aux recommandations de la Cour des comptes et du SAI, introduire un système de comptabilité d'exercice et renforcer leurs systèmes de contrôle interne.

3.2 Assurance obtenue grâce aux travaux d'audit interne

La Commission a également fondé son assurance sur les travaux réalisés par le service d'audit interne (SAI) et les structures d'audit interne, sur les principales constatations et recommandations de ces derniers, ainsi que sur les informations communiquées par le comité de suivi des audits (CSA). Le CSA aide la Commission à garantir l'indépendance de l'auditeur interne et à veiller à ce que les recommandations d'audit soient dûment prises en compte et reçoivent un suivi approprié.

Dans son rapport d'audit interne pour l'exercice 2014, établi conformément à l'article 99, paragraphe 3, du règlement financier, le SAI a rendu ses conclusions sur les audits de performance réalisés en 2014, fait référence à son opinion globale sur la gestion financière pour 2014 et fait état des progrès accomplis dans l'application de ses recommandations en matière d'audit.

À la fin de 2014, les entités auditées considéraient que, parmi les recommandations acceptées au cours de la période 2010-2014, 689 (soit 78 %) avaient été mises en œuvre. Sur les 195 recommandations (22 %) en suspens, aucune n'est considérée comme critique, mais 87 sont très importantes. Sur les 87 recommandations considérées comme très importantes, 17, soit 2 % du nombre total de recommandations acceptées au cours des cinq dernières années, accusaient un retard de mise en œuvre supérieur à six mois à la fin de 2014. Les travaux de suivi du SAI ont confirmé que, dans l'ensemble, les recommandations sont mises en œuvre de manière satisfaisante et que les systèmes de contrôle sont en voie d'amélioration dans les services audités. Le SAI a conclu que 95 % des recommandations ayant fait l'objet d'un suivi au cours de cette période avaient été effectivement mises en œuvre par les entités auditées.

Le SAI a également effectué des audits de performance portant sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020²⁸, la nouvelle gouvernance économique (au sein des services de la Commission)²⁹, l'aide extérieure et les technologies de l'information (TI)³⁰.

L'auditeur interne de la Commission a présenté une opinion globale, principalement basée sur ses propres travaux et ceux des structures d'audit interne et portant essentiellement sur la gestion financière. Il a considéré qu'en 2014, la Commission avait mis en place des procédures

²⁸ Le SAI a conclu que les textes législatifs des différents programmes présentaient des risques induits par la procédure législative qu'il convient d'atténuer par la conception et la mise en œuvre, par les DG, de systèmes de gestion et de contrôle.

²⁹ Le SAI a rendu des conclusions positives sur les audits réalisés et n'a mis en évidence que quelques aspects susceptibles d'être encore améliorés.

³⁰ Le SAI a conclu que les services de la Commission devaient veiller à bien définir les besoins des utilisateurs et à y répondre de manière satisfaisante, en temps utile et dans les limites du budget, et faire en sorte que les investissements réalisés par la Commission dans les technologies de l'information présentent le meilleur rapport coût-efficacité possible.

de gouvernance, de gestion du risque et de contrôle interne qui, dans l'ensemble, sont appropriées pour donner une assurance raisonnable quant à la réalisation de ses objectifs financiers. Toutefois, l'opinion globale est nuancée par les réserves formulées par les ordonnateurs délégués dans leurs RAA.

Pour forger son opinion, le SAI a examiné l'incidence cumulée des montants jugés à risque tels qu'indiqués dans les RAA à l'aune de la capacité de correction telle qu'elle ressort des corrections financières appliquées et des recouvrements effectués par le passé. Compte tenu de l'ampleur des corrections financières appliquées et des recouvrements effectués par le passé et partant de l'hypothèse que les corrections appliquées aux paiements de 2014 seront d'un niveau comparable, le budget de l'UE est efficacement protégé dans son ensemble (pas nécessairement pour chaque domaine d'action) et dans le temps (parfois sur plusieurs années).

L'auditeur interne a ajouté un «paragraphe d'observation» mettant en évidence trois questions qui exigent une attention particulière:

- i. les systèmes de contrôle interne de l'exécution budgétaire des programmes-cadres de recherche (2007-2013) doivent être renforcés, notamment pour mieux relever les défis que pose la surveillance des entreprises communes et des structures visées à l'article 185 du TFUE et mieux prévenir et déceler d'éventuelles fraudes. Cette observation doit être replacée dans le contexte des paiements qui seront effectués au titre du 7^e PC au cours des années à venir, mais aussi de la mise en œuvre du programme «Horizon 2020» au titre du CFP 2014-2020, pour laquelle un budget plus important est confié à des entreprises communes et à des structures visées à l'article 185 du TFUE, budget dont la Commission reste responsable en dernier ressort, et de la priorité que la Commission continue d'accorder à la lutte contre la fraude.
- ii. Dans la nouvelle législation adoptée au titre du cadre financier pluriannuel 2014-2020, les règles d'éligibilité restent complexes et multidimensionnelles par nature, ce qui pourrait donner lieu à des problèmes d'interprétation de la part des États membres et, in fine, à un risque d'erreur accru. En ce début de nouvelle période de programmation, le SAI a déjà recensé les principaux points à améliorer dans les systèmes de contrôle et de surveillance des DG et il suivra très attentivement les progrès réalisés en procédant à des audits ciblés en 2015 et au-delà.
- iii. Les instruments financiers sont des outils complexes et pour convaincre les États membres de leur intérêt, des efforts considérables de renforcement des capacités s'imposent afin d'améliorer les connaissances techniques au niveau tant de la Commission que des États membres. Les DG doivent aussi parer aux risques liés à l'application pratique de certaines dispositions légales sujettes à interprétation en fournissant des orientations à leur personnel et aux États membres et en prenant ces risques en compte dans leurs stratégies d'audit et de contrôle.

Un rapport de synthèse des travaux de l'auditeur interne sera communiqué à l'autorité de décharge conformément à l'article 99, paragraphe 5, du règlement financier révisé.

5. 4 CONCLUSION

L'importance accrue que la nouvelle Commission accorde aux performances se traduit par une amélioration de la communication d'informations sur les réalisations politiques, sur leurs incidences et sur leur valeur ajoutée pour les citoyens. La Commission continuera de suivre les progrès réalisés et d'en rendre compte et l'initiative «Un budget axé sur les résultats» permettra de renforcer davantage le cadre de performance. À l'avenir, en matière de gestion des ressources, l'accent sera mis sur les mesures de simplification, les contrôles présentant un bon rapport coût-efficacité et la chaîne d'assurance. Le rapport contient, pour la première fois, une meilleure estimation possible du montant global à risque, assorti d'une estimation des corrections futures.

Tous les RAA ont donné une assurance raisonnable que les ressources ont été utilisées aux fins auxquelles elles étaient destinées, que les principes d'une bonne gestion financière ont été respectés et que les procédures de contrôle utilisées donnent les garanties nécessaires quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes. Les ordonnateurs délégués ont formulé des déclarations d'assurance assorties de 25 réserves au total, dont 20 étaient quantifiables. Ils ont expliqué les mesures qu'ils ont prises ou qu'ils ont prévu de prendre pour remédier aux faiblesses sous-jacentes et atténuer les risques qui en découlent.

L'auditeur interne a présenté une opinion globale.

Sur la base des assurances et des réserves formulées dans les rapports d'activité annuels, le collège des commissaires adopte le présent rapport de synthèse et assume la responsabilité politique générale de la gestion du budget de l'UE.