



Bruxelles, le 28.2.2017
COM(2017) 124 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPÉEN**

**Causes profondes des erreurs et mesures prises à cet égard (article 32, paragraphe 5, du
règlement financier)**

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION ET SYNTHÈSE	5
II.	APERÇU GÉNÉRAL	9
1.	Contexte	9
1.1.	Le budget de l'UE et son exécution.....	9
1.2.	Surveillance de l'exécution du budget de l'UE par la Commission ...	10
1.3.	Demandes formulées par le Parlement européen et le Conseil dans le cadre de la décharge 2014.....	11
2.	Méthodologie relative à l'analyse des niveaux d'erreur constamment élevés	11
2.1.	Définitions de base et critères	11
2.2.	Approches suivies par la Commission et par la Cour pour estimer les niveaux d'erreur.....	12
a)	Approche de la Commission pour estimer les niveaux d'erreur.....	12
b)	Approche de la Cour pour estimer les niveaux d'erreur...	13
c)	Comparaison des résultats des approches suivies par la Commission et par la Cour	14
3.	Situation pour l'ensemble du budget de l'UE	15
3.1.	Efforts constants de la Commission en vue de réduire le niveau d'erreur global.....	15
3.2.	Types d'erreur décelés par la Commission et la Cour.....	18
3.3.	Conséquences du caractère pluriannuel d'une part importante des dépenses de l'UE.....	18
3.4.	Coût des contrôles et simplification.....	19
3.5.	Nécessité de continuer à améliorer les systèmes de gestion et de contrôle existants, en particulier les contrôles de premier niveau dans les États membres.....	21
III.	SITUATION CONCERNANT LES DIFFÉRENTES RUBRIQUES DU CFP	22
1.	Introduction.....	22
2.	Sous-rubrique 1a du CFP – Compétitivité – Recherche et innovation [soit les DG «Recherche et innovation » (RTD) et «Réseaux de communication, contenu et technologies» (CNECT)].....	24
2.1.	Niveau d'erreur	24
2.2.	Causes profondes des erreurs.....	26
a)	Objectifs et priorités politiques.....	26
b)	Éligibilité	26
c)	Les raisons de la non-détection des erreurs - faiblesses des systèmes de gestion et de contrôle.....	26
2.3.	Mesures correctrices prises	27
a)	Simplification	27
b)	Renforcement des systèmes de gestion et de contrôle ...	28
c)	Cadre juridique 2014-2020: poursuite de la simplification, mais aussi domaines présentant un risque accru	28
3.	Sous-rubrique 1b du CFP – «Cohésion».....	29
3.1.	Sous-rubrique 1b du CFP – DG «Politique régionale et urbaine» (REGIO).....	30

3.1.1.	Niveau d'erreur	30
3.1.2.	Causes profondes des erreurs	32
3.1.3.	Mesures correctrices prises	33
a)	Simplification	34
b)	Renforcement des systèmes de gestion et de contrôle ...	35
c)	Cadre juridique 2014 - 2020: renforcement des dispositions en matière de contrôle et de compte rendu	37
3.2.	Sous-rubrique 1b du CFP - DG «Emploi, affaires sociales et inclusion» (EMPL)	39
3.2.1.	Niveau d'erreurs.....	39
3.2.2.	Causes profondes des erreurs.....	41
3.2.3.	Mesures correctrices prises	42
a)	Simplification	42
b)	Renforcement des systèmes de gestion et de contrôle ...	45
c)	Cadre juridique 2014 - 2020: renforcement des dispositions en matière de contrôle et de compte rendu	45
4.	Rubrique 2 du CFP — Ressources naturelles	45
4.1.	Niveaux d'erreur.....	45
4.2.	Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)	48
4.2.1.	Causes profondes des erreurs.....	48
4.2.2.	Mesures correctrices prises	48
4.3.	Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).....	49
4.3.1.	Causes profondes des erreurs.....	49
4.3.2.	Mesures correctrices prises	49
a)	Simplification	49
b)	Renforcement des systèmes de gestion et de contrôle ...	50
c)	Cadre juridique 2014 - 2020: améliorations importantes	52
5.	Rubrique 4 du CFP – L'Europe dans le monde.....	52
5.1.	Niveaux d'erreur.....	52
5.2.	DG «Coopération internationale et développement» (DEVCO)	53
5.2.1.	Causes profondes des erreurs.....	53
5.2.2.	Mesures correctrices prises	54
a)	Simplification	54
b)	Renforcement des systèmes de gestion et de contrôle ...	54
c)	Cadre juridique 2014 - 2020.....	55
5.3.	DG «Voisinage et négociations d'élargissement» (NEAR/ELARG)	56
5.3.1.	Causes profondes des erreurs.....	56
5.3.2.	Mesures correctrices prises	56
IV.	CONCLUSIONS.....	57
1.	La gestion financière s'est considérablement améliorée, entraînant une diminution du taux d'erreur.....	57
2.	La Commission et la Cour se rejoignent dans leur appréciation du niveau et des causes profondes des erreurs	57
3.	La nécessité de prendre en considération le caractère pluriannuel d'une part importante des dépenses de l'UE.....	57
4.	Les coûts de gestion et de contrôle et la nécessité d'une simplification accrue	57

5. La Commission prend continuellement des mesures pour remédier aux causes profondes et à l'incidence financière des erreurs..... 58

I. INTRODUCTION ET SYNTHESE

La présente communication fournit une analyse approfondie des causes profondes des erreurs, dans le contexte de l'exécution du budget de l'UE, et des mesures prises à cet égard, conformément à l'article 32, paragraphe 5, du règlement financier¹. Elle donne suite aux démarches du Parlement européen² et du Conseil³ qui demandaient la présentation d'un rapport sur les «niveaux d'erreur constamment élevés et leurs causes profondes». La communication est fondée sur les informations dont dispose la Commission, se rapportant essentiellement aux paiements relatifs à la période de programmation 2007 - 2013.

En vertu de l'article 317 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (le «traité»), il incombe avant tout à la Commission de veiller à la bonne exécution du budget.

Si la Commission est responsable en dernier ressort de l'exécution du budget de l'UE, quelque 80 % des dépenses sont en fait exécutées directement par les États membres dans le cadre de la gestion partagée. Tel est notamment le cas pour la politique agricole commune et les Fonds structurels et d'investissement. Aux fins d'une bonne gestion financière, le cadre réglementaire impose aux États membres de désigner des autorités chargées de la mise en œuvre (organismes payeurs pour l'agriculture et autorités de gestion pour la cohésion) et des organismes d'audit externes (organismes de certification pour l'agriculture et autorités d'audit pour la cohésion), qui effectuent chaque année environ 19 000 audits sur le terrain. Les 20 % restants du budget de l'UE sont exécutés en gestion directe ou indirecte, par l'intermédiaire de tiers, notamment des institutions financières européennes ou internationales telles que la Banque européenne d'investissement ou l'agence des Nations unies chargée des réfugiés.

Après un examen attentif de la fiabilité des travaux effectués par les auditeurs externes, la Commission applique le principe du «contrôle unique» selon lequel chaque niveau de contrôle s'appuie sur le précédent. Compte tenu de cette approche, qui vise à éviter que les contrôles ne fassent double emploi et à réduire le coût administratif global des activités de contrôle et d'audit ainsi que la charge pesant sur les bénéficiaires finals, les différents services de la Commission effectuent chaque année quelque 250 audits dans les domaines de la cohésion et de l'agriculture⁴.

En ce qui concerne la gestion directe et indirecte, la surveillance de la Commission est fondée sur les travaux de ses unités d'audit/de vérification ex post et/ou sur les résultats obtenus par des auditeurs externes sous contrat (par exemple, pour les domaines «Coopération internationale et développement» et «Voisinage et négociations d'élargissement»).

¹ Règlement (EU, 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.

² Rapport du Parlement européen concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2014, section III [2015/2154(DEC)].

³ Recommandation du Conseil relative à la décharge à donner à la Commission sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2014 (document 5583/16 du 2.2.2016).

⁴ Ces contrôles comprennent des tests de validation (réexécution des travaux des organismes d'audit externes) et des audits des systèmes (évaluation du fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle dans les États membres, à l'instar des audits relatifs à l'apurement de conformité).

La Commission européenne établit un rapport annuel sur l'exécution du budget, intitulé **Rapport annuel sur la gestion et la performance**⁵, et ses divers services élaborent des rapports annuels d'activités détaillés. Tous ces documents procurent une vue d'ensemble complète, fondée sur les informations dont dispose la Commission, de l'exécution annuelle du budget et de la contribution des dépenses publiques aux résultats sur le terrain. Ces rapports contiennent par ailleurs une évaluation du fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle par le directeur général concerné, des réserves indiquant d'éventuelles lacunes et une analyse détaillée attestant la bonne gestion financière.

À des fins de gestion et dans le cadre de l'obligation de rendre compte, les services de la Commission fournissent les meilleures estimations des niveaux d'erreur dans leur domaine de compétence, en tenant compte de toutes les informations pertinentes (notamment des résultats de contrôles et d'audits d'échantillons statistiquement représentatifs) et en exerçant un jugement professionnel. Cela permet à la Commission d'effectuer des estimations du niveau d'erreur dans l'exécution du budget de l'UE à deux étapes du processus: **une estimation des montants à risque au moment du paiement/rapport** et **une estimation des montants à risque à la clôture**, c'est-à-dire lorsque toutes les actions correctrices relatives aux montants indûment payés ont été mises en œuvre. En outre, la Commission publie chaque année une **communication sur la protection du budget de l'UE**⁶ qui donne un aperçu plus détaillé des mesures préventives et correctrices. Ces deux rapports font désormais partie du **paquet d'information financière intégrée**⁷, fournissant ainsi un tableau complet de l'exécution du budget de l'UE au cours de l'année précédente.

En vertu de l'article 287 du traité, la **Cour des comptes européenne** (la «Cour») présente au Parlement européen et au Conseil une **déclaration d'assurance (DAS)** annuelle concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Elle estime les niveaux d'erreur sur la base d'échantillons statistiques, en recourant au taux d'erreur le plus probable ainsi qu'à la limite inférieure et à la limite supérieure du taux d'erreur pour chaque rubrique du cadre financier pluriannuel (CFP) et pour l'ensemble des dépenses budgétaires. Ces niveaux d'erreur estimés sont révélateurs des manquements aux règles juridiques et, partant, **à la légalité et à la régularité sous l'angle des prescriptions administratives**, qu'il convient de ne pas assimiler à tort à la fraude ou à des dépenses ne correspondant pas aux services ou aux biens réellement fournis ou aux résultats obtenus⁸.

Grâce à ce système rigoureux de contrôles à divers niveaux, la gestion financière s'est nettement améliorée au cours de la dernière décennie. La surveillance constante du Parlement européen, du Conseil et de la Cour s'est soldée par une professionnalisation accrue de l'ensemble de la chaîne de contrôle des financements de l'UE, qui va de la Commission aux autorités des États membres, en passant par les pays tiers et les organisations internationales.

⁵ COM(2016) 446 final.

⁶ COM(2016) 486 final.

⁷ Le «paquet d'information financière intégrée» est constitué du rapport annuel sur la gestion et la performance, de la communication sur la protection du budget de l'UE, du rapport financier et des comptes de l'UE, accompagnés de l'examen et l'analyse des états financiers.

⁸ Le rapport de la Commission sur la «Protection des intérêts financiers de l'Union européenne — Lutte contre la fraude» pour l'année 2015 [COM(2016) 472 final], établi en collaboration avec les États membres et adopté en vertu de l'article 325 du traité, indique que les cas frauduleux détectés et signalés représentent quelque 0,4 % des paiements effectués (page 23).

En outre, ces dernières années, les estimations de la Commission et celles de la Cour ont donné lieu à des conclusions de plus en plus convergentes concernant les niveaux d'erreur. Les estimations de la Commission concernant les rubriques du cadre financier pluriannuel (CFP) et les principaux domaines de dépenses s'inscrivent généralement dans la fourchette définie par les limites inférieure et supérieure du taux d'erreur de la Cour.

Dans le droit fil des améliorations de la gestion financière, **les résultats de la Commission et de la Cour indiquent un recul des niveaux d'erreur** (voir graphique 2). Les estimations annuelles, qui affichaient des taux à deux chiffres pour certains domaines politiques (en particulier, la «cohésion») avant 2009, sont à des niveaux nettement plus bas à l'heure actuelle (s'établissant à moins de 5 % dans la plupart des domaines politiques et autour de 2 %, voire moins, dans certains cas). Les taux d'erreur estimatifs varient par ailleurs fortement en fonction du domaine politique et des régimes d'aide⁹.

Malgré les progrès enregistrés, la Cour n'a pas délivré jusqu'à présent de déclaration d'assurance positive étant donné que le taux d'erreur estimatif annuel n'est pas encore passé sous le seuil de signification de 2 %.

Ces améliorations, illustrées par la réduction du taux d'erreur, ont nécessité des investissements très lourds dans les contrôles du secteur public. Il en a résulté que, dans certains domaines, le **coût des contrôles**¹⁰ est élevé, ce qui amène à s'interroger sur la pertinence d'une nouvelle intensification des audits et vérifications. De surcroît, la réalisation d'objectifs politiques ambitieux et ciblés implique que **les règles applicables sont souvent complexes**. Celles-ci visent en outre à faire face à tous les scénarios possibles et à apporter autant de sécurité que possible quant à la légalité et la régularité des dépenses, de façon à éviter les corrections ex post.

D'autre part, comme l'indiquent les analyses de la Commission et de la Cour, les domaines politiques faisant l'objet de règles d'éligibilité moins complexes enregistrent des niveaux d'erreur moins élevés.

Cela explique **pourquoi les autorités publiques et les bénéficiaires finals réclament de plus en plus que la proportionnalité et le rapport coût/efficacité du cadre juridique et administratif soient améliorés**. Il convient d'effectuer non pas plus de contrôles, mais des contrôles de meilleure qualité. La simplification constitue également le moyen le plus efficace de réduire les coûts, la charge inhérente au contrôle et le risque d'erreurs.

Pour obtenir de nouvelles avancées à cet égard, la Commission a lancé en 2015 **l'initiative en faveur d'un budget axé sur les résultats**, dont l'objectif principal est de faire en sorte que le budget de l'UE soit performant tout en respectant les règles en vigueur et en contribuant à atteindre les résultats visés. Parallèlement à la **meilleure prise en compte de la performance dans le processus décisionnel** tout au long du cycle budgétaire, cette initiative vise le renforcement de la bonne gestion financière grâce à **un cadre plus robuste pour l'activité de compte rendu, à l'amélioration de la méthode d'estimation des taux d'erreur dans un cadre pluriannuel, à la simplification des règles et à des contrôles plus efficaces et**

⁹ En ce qui concerne la «cohésion», la Commission et la Cour concluent que les niveaux d'erreur sont supérieurs à 5 %, tandis que pour les «ressources naturelles», ils sont compris entre 2 et 2,9 % pour 2015. En outre, les «recettes» et les «dépenses administratives» ne sont pas entachées par un niveau significatif d'erreur et la Cour a validé les comptes de l'UE. Cette dernière a également conclu que les systèmes fondés sur le remboursement étaient plus exposés au risque que les systèmes fondés sur les droits.

¹⁰ Voir le tableau 1.

proportionnés, dans le but d'optimiser la part des fonds publics contribuant effectivement aux résultats positifs sur le terrain.

Afin de pouvoir agir de façon ciblée dans ce domaine, les causes profondes des erreurs font l'objet d'une analyse approfondie. En règle générale, **la Commission et la Cour tirent des conclusions identiques quant à la nature et aux causes profondes des niveaux d'erreur constamment élevés en désignant les faiblesses dans les systèmes de gestion et de contrôle**, en particulier dans les États membres, les pays tiers et les organisations internationales et autres organismes. La situation est aggravée par le **cadre juridique** parfois **complexe** dans lequel les politiques de l'UE sont mises en œuvre; ainsi, les systèmes fondés sur le remboursement ex post intégral des coûts enregistrent des taux d'erreur nettement plus élevés que les systèmes reposant sur les options de présentation simplifiée des coûts¹¹ ou sur les droits¹².

Il convient de noter que les erreurs n'impliquent pas pour autant que les montants déclarés erronément aient été utilisés à mauvais escient ou que les objectifs de la politique n'aient pas été atteints.

Au fil des années, les types d'erreur les plus courants découlant de cette combinaison de facteurs sont les suivants:

- a) inéligibilité des dépenses;
- b) inéligibilité des bénéficiaires/projets/périodes de mise en œuvre;
- c) non-respect des règles en matière de marchés publics et d'aides d'État;
- d) manque de fiabilité de la documentation sous-tendant les déclarations de dépenses;
et
- e) déclaration incorrecte des surfaces éligibles dans le domaine de l'agriculture.

La Commission prend continuellement des mesures, tant préventives (interruptions et suspensions de paiement) **que correctrices** (corrections financières et recouvrements), **pour remédier aux causes profondes et à l'incidence des niveaux d'erreur constamment élevés**. Les données disponibles concernant les montants approuvés et exécutés ainsi que les estimations des corrections futures indiquent que **l'approche pluriannuelle permet une gestion adéquate des risques liés à la légalité et la régularité des opérations**, de sorte que les montants à risque à la clôture représentent environ 0,8 à 1,3 % des dépenses totales en question¹³.

Les directions générales mettent en œuvre des **mesures ciblées** afin de renforcer les systèmes de gestion et de contrôle aux niveaux national, européen et international¹⁴; les enseignements tirés des périodes de programmation précédentes ont permis d'**améliorer la conception de générations successives de programmes**¹⁵, et la **révision à mi-parcours** du

¹¹ Au cours des 4 dernières années, lorsqu'il était fait usage des options de présentation simplifiée des coûts, la Cour n'a pas décelé de niveau significatif d'erreur concernant les interventions du Fonds social européen.

¹² Comme les paiements directs pour le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), les subventions «Conseil européen de la recherche» et les programmes «Marie Curie».

¹³ Voir le rapport annuel sur la gestion et la performance pour l'exercice 2015.

¹⁴ Voir la section III «Situation concernant les différentes rubriques du CFP» en matière de niveaux d'erreur constamment élevés.

¹⁵ Comme en témoignent les nouveaux instruments et nouvelles mesures du CFP actuel (2014-2020), tels que le mécanisme de retenue pour le domaine de la «cohésion», la possibilité d'appliquer des corrections financières nettes, les nouveaux «avis d'audit/déclarations de gestion» des autorités nationales, les nouvelles directives sur les marchés publics, les exigences découlant des conditions ex ante et les règles d'éligibilité simplifiées.

cadre financier pluriannuel (CFP) 2014 - 2020 comprend un vaste ensemble de propositions législatives visant à **simplifier**¹⁶ les règles applicables à l'exécution du budget de l'UE.

Par ailleurs, la Commission coordonne un réseau d'experts nationaux en matière de contrôle interne qui permet de déterminer et de partager les bonnes pratiques afin d'améliorer les systèmes de gouvernance du secteur public. En matière de prévention et de détection de la fraude, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et les services de la Commission chargés de la gestion partagée collaborent avec les États membres par l'intermédiaire d'ateliers, de séminaires, de formations et de l'élaboration d'orientations pratiques. Si, en vertu des réglementations sectorielles, les États membres sont tenus de mettre en place des mesures antifraude efficaces et proportionnées, la Commission prône de manière fructueuse l'intégration de ces mesures dans des stratégies nationales globales de lutte contre la fraude.

La présente communication commence par décrire de manière générale le contexte dans lequel le budget de l'UE est exécuté (y compris la surveillance de la Commission) afin de garantir la légalité et la régularité des dépenses. Elle examine ensuite les différentes rubriques du CFP eu égard à l'existence de niveaux d'erreur constamment élevés, à leurs causes profondes et aux mesures prises par les services compétents de la Commission pour y remédier.

II. APERÇU GENERAL

1. Contexte

1.1. Le budget de l'UE et son exécution

Le budget de l'UE est un instrument majeur pour la réalisation des objectifs politiques. En 2015, les dépenses se sont élevées à 145,2 milliards d'EUR (soit environ 285 EUR par citoyen), ce qui représente 2,1 % de l'ensemble des dépenses publiques des États membres de l'UE.

Le budget de l'UE est adopté chaque année — dans le contexte des CFP — par le Parlement européen et le Conseil, conformément à l'article 322 du traité. La bonne exécution du budget relève avant tout de la responsabilité de la Commission. Quelque 80 % des dépenses sont exécutées dans le cadre de la «gestion partagée»: les États membres versent les fonds aux bénéficiaires et gèrent les dépenses en conformité avec la législation nationale et la législation de l'Union (tel est le cas, notamment, des dépenses dans le domaine «Cohésion économique, sociale et territoriale» et pour la rubrique «Ressources naturelles»). Les 20 % restants sont exécutés dans le cadre de la gestion directe (par les services de Commission) ou indirecte (par des pays tiers ou des organisations internationales).

Les programmes peuvent également être classés selon la manière dont les dépenses sont déterminées:

- *Programmes fondés sur les droits*: les paiements sont basés sur le respect de certaines conditions. C'est le cas des bourses d'études et de recherche (rubrique «Compétitivité»), des paiements directs en faveur des agriculteurs («Ressources

¹⁶ La Commission propose, dans un texte unique, une révision ambitieuse des règles financières générales [COM(2016) 605 final du 14.9.2016]. Ce texte prévoit également les modifications correspondantes aux règles financières sectorielles figurant dans 15 actes législatifs portant sur des programmes pluriannuels ayant trait, par exemple, aux Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) ou à l'agriculture.

naturelles»), de l'appui budgétaire direct («L'Europe dans le monde») ou des rémunérations et pensions («Administration»).

- *Systèmes de remboursement de coûts*: l'UE rembourse des coûts éligibles pour des activités éligibles. Il s'agit des projets de recherche («Compétitivité»), des programmes d'investissement dans le développement régional et rural («Cohésion» et «Ressources naturelles»), des programmes de formation («Cohésion») et des projets de développement («L'Europe dans le monde»). Il convient toutefois de noter que les «options de présentation simplifiée des coûts» utilisées au titre de la politique de cohésion, pour lesquelles le financement est fondé sur les éléments livrables ou les résultats obtenus (par exemple, le nombre de personnes participant à une opération de formation professionnelle dans le cadre du FSE), sont similaires par leur nature à la notion de «droits» puisqu'elles ne sont pas fondées sur les coûts réels exposés.

1.2. Surveillance de l'exécution du budget de l'UE par la Commission

En mode de gestion partagée, la Commission exerce une surveillance étroite du travail des autorités nationales chargées des programmes grâce aux interventions de ses propres auditeurs et à l'examen approfondi des informations transmises par les États membres. Ces informations se répartissent en deux catégories:

- la première catégorie émane des autorités nationales (telles que les organismes payeurs pour l'agriculture ou les autorités de gestion pour la cohésion); celles-ci, après en avoir fait la demande, reçoivent de la Commission des financements de l'UE, qu'elles versent ensuite (en partie via des organismes intermédiaires) aux bénéficiaires finals;
- la seconde catégorie d'informations provient des auditeurs externes nationaux, qui sont indépendants de l'exécution du programme (comme les organismes de certification pour l'agriculture ou les autorités d'audit pour la cohésion) et procurent une assurance quant à la fiabilité des systèmes de gestion et de contrôle et des opérations sous-jacentes.

Si elle conclut, après un examen minutieux, qu'elle peut se fier aux travaux de ces auditeurs externes nationaux, la Commission applique le principe du «contrôle unique». Il s'agit d'un système d'audit et de contrôle interne reposant sur l'idée que chaque niveau d'audit et de contrôle s'appuie sur le précédent. Le «contrôle unique» vise à éviter que les contrôles et audits fassent double emploi et à réduire le coût global des activités de contrôle et d'audit au niveau de l'État membre comme à celui de la Commission. Il a également pour but d'alléger la charge administrative pesant sur les entités auditées. En tant qu'institution responsable en dernier ressort de l'exécution du budget de l'UE, la Commission est au sommet de la pyramide du «contrôle unique».

Pour la gestion directe et indirecte, la surveillance de la Commission est fondée sur les travaux de ses propres unités d'audit/de vérification ex post et/ou sur les conclusions d'auditeurs externes sous contrat, qui réalisent généralement les contrôles ex post.

1.3. Demandes formulées par le Parlement européen et le Conseil dans le cadre de la décharge 2014

Les niveaux de dépenses irrégulières affectant le budget de l'UE suscitent l'intérêt des médias depuis plusieurs années. L'attention se porte plus particulièrement sur les domaines présentant des niveaux d'erreur constamment élevés et les causes éventuelles de cette situation.

Aux termes de l'article 32, paragraphe 5, du règlement financier, «*si (...) le niveau d'erreur reste élevé, la Commission identifie les faiblesses des systèmes de contrôle, analyse les coûts et les avantages des éventuelles mesures correctrices et prend ou propose les mesures appropriées, notamment la simplification (...), l'amélioration des systèmes de contrôle et le remodelage du programme ou des systèmes de mise en œuvre*». Eu égard à cette exigence, le Parlement européen¹⁷ et le Conseil¹⁸ ont appelé la Commission, dans le contexte de la procédure de décharge 2014, à présenter un rapport sur les «niveaux d'erreur constamment élevés et leurs causes profondes». Le présent rapport répond à cette demande.

2. Méthodologie relative à l'analyse des niveaux d'erreur constamment élevés

2.1. Définitions de base et critères

Il y a erreur lorsqu'une opération n'est pas réalisée conformément aux dispositions juridiques, réglementaires et contractuelles, rendant ainsi les dépenses déclarées (et remboursées) irrégulières¹⁹.

Dans ce contexte, il convient de souligner les points suivants:

- Une erreur ne signifie pas que des fonds ont disparu ou ont été perdus ou gaspillés.
- Malgré l'existence d'erreurs, les fonds ont en général été utilisés aux fins prévues et en faveur des projets approuvés. Même si des lacunes concernant la mise en œuvre du projet ou des dépenses inéligibles ont été décelées, la qualité ou la réalisation des projets n'a pas nécessairement été affectée.
- Une erreur n'implique pas nécessairement une fraude. Une erreur est caractérisée par le non-respect de certaines conditions du financement, tandis que la fraude est une tromperie délibérée. Il est essentiel de noter que les fraudes décelées ne représentent qu'un faible pourcentage²⁰. Toutefois, conformément à la politique de tolérance zéro appliquée par la Commission vis-à-vis de la fraude et la corruption, l'ensemble de ses services ont conçu une stratégie antifraude et œuvrent actuellement à l'amélioration de leurs outils de prévention et de détection de la fraude.

¹⁷ Rapport du Parlement européen concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2014, section III [2015/2154(DEC)].

¹⁸ Recommandation du Conseil relative à la décharge à donner à la Commission sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2014 (document 5583/16 du 2.2.2016).

¹⁹ La définition juridique de l'irrégularité affectant le budget de l'UE figure à l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95.

²⁰ Selon le rapport 2015 de la Commission sur la «Protection des intérêts financiers de l'Union européenne — Lutte contre la fraude» [COM(2016) 472 final], les cas frauduleux détectés et signalés représentent quelque 0,4 % des paiements effectués (page 23).

En conséquence, la Commission a eu recours aux critères de base suivants pour le présent rapport:

- Les niveaux d'erreur ont trait aux dépenses irrégulières décelées par la Commission, les autorités nationales et/ou la Cour.
- Le terme «constamment élevés» signifie des taux d'erreur pour lesquels l'incidence financière ou les risques sont supérieurs au seuil de signification (2 %) pendant plusieurs années. Pour le présent rapport, une période de trois ans (2013 à 2015) a été prise en compte.
- Les données sont synthétisées sur la base de «familles» de politiques et de services de la Commission, conformément aux rubriques du CFP 2014 - 2020.

L'analyse qui suit porte essentiellement sur les paiements liés à la précédente période de programmation (2007 - 2013). En effet, le degré de mise en œuvre des programmes/projets liés à la nouvelle période de programmation 2014 - 2020 ne permet pas encore à la Commission de disposer de suffisamment de données pour une évaluation pertinente des niveaux d'erreur constamment élevés. Cependant, le rapport examine si les enseignements tirés de la période de programmation 2007 - 2013 ont été pris en considération lors de l'élaboration des nouvelles bases juridiques pour 2014 - 2020. La Commission surveillera attentivement la situation pour déterminer si les nouveaux systèmes et/ou les nouvelles règles d'éligibilité remédient effectivement aux problèmes relevés par le passé en:

- prévenant les erreurs; et/ou
- décelant et corrigeant celles-ci.

2.2. Approches suivies par la Commission et par la Cour pour estimer les niveaux d'erreur

a) Approche de la Commission pour estimer les niveaux d'erreur

Tel qu'il est expliqué dans le rapport annuel 2015 sur la gestion et la performance, la Commission mesure le niveau d'erreur afin d'évaluer si les opérations financières ont été exécutées conformément aux dispositions réglementaires et contractuelles applicables. Cette action lui permet de s'assurer de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes et de s'acquitter de son exécution du budget et de ses responsabilités de surveillance en mettant en œuvre des mesures préventives et correctrices si de graves irrégularités sont détectées. Le niveau d'erreur se définit comme la meilleure estimation, par l'ordonnateur, compte tenu de toutes les informations utiles disponibles et sur la base d'un jugement professionnel, des dépenses ou des recettes qui enfreignent les dispositions réglementaires et contractuelles applicables au moment où les opérations financières ont été autorisées.

La Commission a recours à trois indicateurs pour mesurer le niveau d'erreur:

- le montant à risque, soit le niveau d'erreur exprimé en valeur absolue;
- le taux d'erreur, soit le niveau d'erreur exprimé en pourcentage des dépenses;
- le taux d'erreur résiduel, soit le niveau d'erreur après mise en œuvre de mesures correctrices, exprimé en pourcentage.

Le niveau d'erreur est mesuré ou estimé à différents moments, en fonction du domaine politique considéré:

- Au moment du paiement/rapport, lorsque certaines mesures correctrices ont été mises en œuvre, alors que d'autres seront appliquées dans les années qui suivent;
- Au moment de la clôture (annuelle ou finale), lorsque toutes les mesures correctrices ont été mises en œuvre. Pour les programmes pluriannuels, cela correspond à la fin de l'exécution du programme. Pour les dépenses ou programmes annuels, le calcul est réalisé à la fin d'une période pluriannuelle couvrant la mise en œuvre des mesures correctrices, en fonction du domaine politique ou du programme.

Le terme «mesures correctrices» fait référence aux différents contrôles effectués après l'autorisation du paiement, qui visent à déceler les erreurs et à les corriger au moyen de corrections financières et de recouvrements²¹.

Au sein de ce cadre général, chaque service de la Commission applique l'approche la plus adaptée pour fournir, à des fins de gestion, une estimation réaliste du niveau d'erreur pour les domaines politiques qui relèvent de sa compétence. La direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI) et les directions générales chargées de la cohésion font état, dans ce contexte, des taux d'erreur validés, étant donné que le calcul du taux est fondé, dans une large mesure, sur les données validées ou ajustées fournies par les autorités des États membres qui effectuent des contrôles de gestion ou des audits et contrôles ex post sur la base d'échantillons statistiquement représentatifs. La DG AGRI et les directions générales chargées de la cohésion déterminent dans quelle mesure elles peuvent se fier aux données nationales tout en s'appuyant en particulier sur les conclusions de leurs propres unités d'audit/de vérification ex post. Les directions générales des familles «recherche» et «relations extérieures» axent leur analyse des erreurs en combinant le taux d'erreurs détectées et/ou le taux d'erreur résiduel, sur la base des audits/contrôles ex post effectués par leurs propres auditeurs et/ou par des auditeurs sous contrat (pour les précisions, voir la section III «Situation concernant les différentes rubriques du CFP»).

b) Approche de la Cour pour estimer les niveaux d'erreur

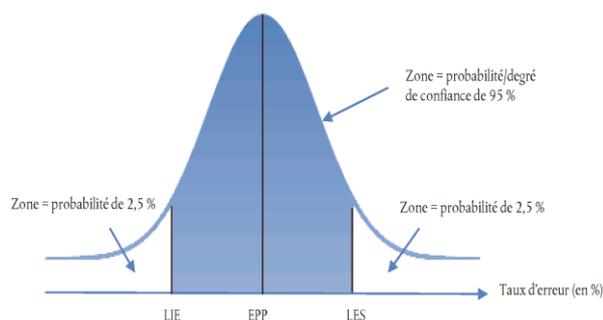
La Cour est l'auditeur externe de l'Union européenne. Elle est tenue, en vertu de l'article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de fournir au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance (DAS) «externe» concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

La Cour estime le niveau d'erreur sur la base d'échantillons statistiques, en utilisant le taux d'erreur le plus probable (EPP) pour les rubriques du cadre financier pluriannuel (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. La Cour estime également la limite inférieure (LIE) et la limite supérieure (LSE) du taux d'erreur (voir graphique 1)²².

²¹ Annexe 2 du rapport annuel 2015 sur la gestion et la performance du budget de l'UE [COM(2016) 446 final].

²² Source: annexe 1.1 du chapitre 1 des rapports annuels de la Cour pour les exercices 2013 à 2015.

Graphique 1 - Estimation du niveau d'erreur par la Cour



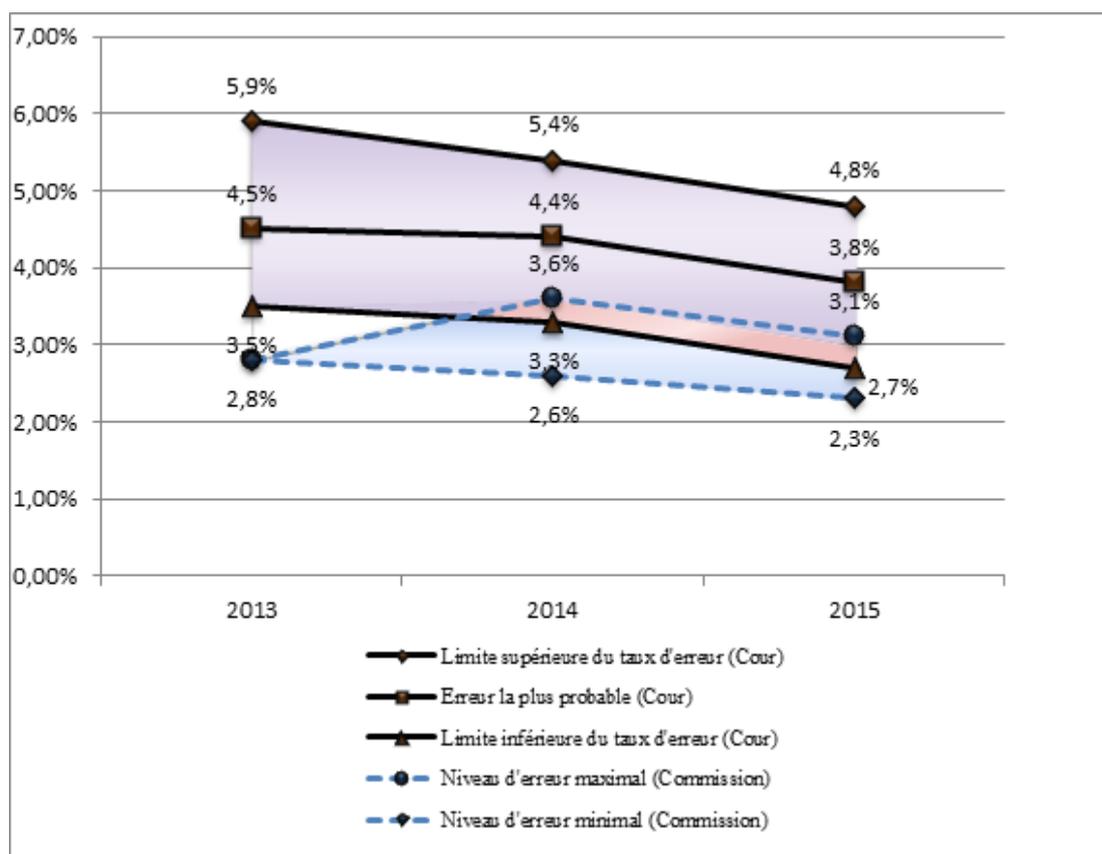
Le pourcentage de la zone colorée sous la courbe indique la probabilité que le niveau d'erreur affectant la population se situe entre la limite inférieure et la limite supérieure.

c) Comparaison des résultats des approches suivies par la Commission et par la Cour

Les services de la Commission ont mis à la disposition des États membres des notes d'orientation et ont organisé des séminaires et des formations sur l'échantillonnage statistique. De ce fait, la Commission peut se fier à 95 % des données de contrôle fournies par les parties concernées (telles que les autorités d'audit et les organismes de certification des États membres, qui ont effectué quelque 19 000 audits en 2015), ce qui constitue un progrès considérable par rapport au début de la période de programmation 2007-2013. Des améliorations sont toutefois encore possibles. Cela signifie que la Commission doit exercer son jugement professionnel pour ajuster certaines des données reçues (pour plus de précisions, voir la section III «Situation concernant les différentes rubriques du CFP»).

Compte tenu de la précision relative des approches respectives et des résultats obtenus, la Commission estime que les niveaux d'erreur indiqués dans les rapports annuels d'activités de ses directions générales ainsi que les estimations figurant dans le rapport annuel sur la gestion et la performance (l'ancien «rapport de synthèse») correspondent globalement aux niveaux d'erreur estimatifs de la Cour pour 2014 et 2015 (voir graphique 2).

Graphique 2 - Fourchettes concernant les niveaux d'erreur estimatifs au moment du paiement (Commission) et les niveaux d'erreur globaux (Cour) (2013 à 2015)*



* Les lignes reliant les différents niveaux d'erreur ne dénotent pas une évolution continue, mais permettent de comparer plus aisément les fourchettes d'erreur.

La Commission a estimé les niveaux d'erreur pour 2013 et 2014 sur la base d'une comptabilité de caisse (paiements effectués, y compris les préfinancements). En revanche, pour adopter une approche plus prudente, elle s'est fondée, pour estimer les niveaux d'erreur pour 2015, sur une comptabilité d'exercice (c'est-à-dire les paiements effectués, déduction faite des préfinancements versés, mais englobant les préfinancements apurés). Voir aussi le rapport annuel 2015 sur la gestion et la performance (p. 59).

Source: rapports annuels de la Cour relatifs aux exercices 2013 à 2015. Rapport de synthèse de la Commission relatif aux exercices 2013 et 2014 et rapport annuel 2015 de la Commission sur la gestion et la performance.

Étant donné que les résultats de la Commission et ceux de la Cour sont similaires, les analyses suivantes des niveaux d'erreur constamment élevés se fondent sur l'intégralité des indicateurs obtenus à l'aide des deux approches décrites ci-dessus. L'expression générique utilisée pour désigner ces indicateurs est «niveaux d'erreur estimatifs».

3. Situation pour l'ensemble du budget de l'UE

3.1. Efforts constants de la Commission en vue de réduire le niveau d'erreur global

Même si les résultats ne sont pas directement comparables en raison des différences dans les approches suivies par la Commission et la Cour, il convient de souligner que:

- chacune des deux méthodes permet d'estimer une fourchette pour les erreurs²³;

²³ Pour 2013, la Commission a fourni une estimation ponctuelle concernant le niveau d'erreur (2,8 %).

- la fourchette déterminée par la Cour (entre 3,3 % et 5,4 % en 2014 et entre 2,7 % et 4,8 % en 2015) est plus large que celle de la Commission (entre 2,6 % et 3,6 % en 2014 et entre 2,3 % et 3,1 % en 2015); et
- les deux fourchettes se recoupent pour les années 2014 et 2015 (zone colorée en rouge dans le graphique 2 - entre 3,3 % et 3,6 % en 2014 et entre 2,7 % et 3,1 % en 2015).

Bien qu'elles montrent clairement que le niveau d'erreur estimatif global est en recul (le niveau d'erreur minimal de la Commission s'élève à 2,8 % pour 2013, 2,6 % pour 2014 et 2,3 % pour 2015; la LIE de la Cour s'établit à 3,5 % pour 2013, 3,3 % pour 2014 et 2,7 % pour 2015), les méthodes appliquées par la Commission et par la Cour font également apparaître que le niveau d'erreur reste supérieur au seuil de signification de 2 %. C'est pourquoi la Cour a délivré une DAS négative. Même si les faits peuvent donner à penser le contraire, la Commission a, en pratique, nettement amélioré son niveau de conformité avec les dispositions légales. Les niveaux d'erreur, qui affichaient des taux à deux chiffres pour certains domaines politiques (en particulier, la «cohésion») jusqu'à la période de programmation 2000-2006, sont nettement plus bas à l'heure actuelle (s'établissant à moins de 5 % dans la plupart des domaines politiques et autour de 2 %, voire moins, dans certains cas). La surveillance constante du Parlement européen, du Conseil et de la Cour s'est soldée par une «professionnalisation» accrue de l'ensemble de la chaîne de contrôle des financements de l'UE, qui va de la Commission aux autorités des États membres, en passant par les pays tiers et les organisations internationales.

En particulier, la poursuite de l'amélioration des travaux réalisés par les unités d'audit/de vérification ex post de la Commission, le renforcement des systèmes existants et/ou la mise en place de nouveaux systèmes ainsi que les nouvelles mesures de simplification sont autant d'éléments qui ont fortement contribué à cet effort continu.

La Commission anime par ailleurs un réseau d'experts nationaux en matière de contrôle interne. Ce réseau du contrôle interne public (PIC) permet de recenser et d'échanger les bonnes pratiques destinées à améliorer les systèmes de gouvernance du secteur public. Il couvre l'ensemble des systèmes de contrôle interne des États membres, et la prochaine conférence PIC, prévue en juin 2017, traitera notamment des dispositions en matière de gouvernance pour la gestion des fonds de l'UE. Pour obtenir de nouvelles avancées, la vice-présidente de la Commission, M^{me} Georgieva, a lancé en 2015 l'initiative en faveur d'un budget européen axé sur les résultats afin de maximiser l'efficacité du budget de l'Union en faveur de la croissance, de l'emploi et de la stabilité en Europe, mais aussi de réduire les niveaux d'erreur grâce à de nouvelles mesures de simplification et à des contrôles améliorés. L'objectif principal de cette initiative est de faire en sorte que le budget de l'UE soit performant tout en respectant les règles en vigueur et en contribuant à atteindre les résultats visés. Il convient de réduire les coûts des audits et des contrôles et, dans le même temps, faire en sorte que les dépenses soient moins affectées par les erreurs et que le budget de l'UE soit mieux protégé.

Pour ce qui est des politiques de lutte contre la fraude, qui sont coordonnées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), le CFP 2014-2020 a été renforcé en termes d'évaluation du risque de fraude et de prévention et détection de la fraude. Concernant la gestion partagée, la réglementation sectorielle exige des États membres qu'ils mettent en place des mesures antifraude efficaces et proportionnées, en tenant compte des risques

recensés, et qu'ils prennent les mesures nécessaires pour prévenir, détecter et sanctionner la fraude et les irrégularités de manière efficace, et rembourser les montants irréguliers au budget de l'UE.

Allant au-delà des exigences réglementaires immédiates, la Commission encourage toutefois les États membres à intégrer ces mesures antifraude dans une stratégie nationale de lutte contre la fraude, afin de garantir un meilleur suivi de la lutte contre la fraude au préjudice des intérêts financiers de l'UE et des États membres, tout en veillant à l'homogénéité et à l'efficacité des pratiques, notamment en cas de décentralisation des structures organisationnelles.

En parallèle, l'OLAF et les DG REGIO, EMPL, MARE, AGRI et HOME collaborent avec les États membres en matière de prévention et de détection de la fraude par l'intermédiaire d'ateliers, de séminaires, de formations et de l'élaboration d'orientations pratiques.

Balisant l'avenir, la Commission a adopté un paquet «réexamen/révision à mi-parcours du CFP 2014-2020», qui s'appuie sur les efforts de modernisation et les améliorations enregistrées dans le cadre du CFP actuel. Il sera essentiel, dans ce contexte, de poursuivre la simplification.

La Commission propose, dans un texte unique («omnibus»), une révision ambitieuse des règles financières générales²⁴. Ce texte prévoit également les modifications correspondantes aux règles financières sectorielles figurant dans 15 actes législatifs portant sur des programmes pluriannuels ayant trait, par exemple, aux Fonds structurels et d'investissement européens ou à l'agriculture. Ayant un caractère technique, les modifications proposées évitent la réouverture du débat politique pour permettre de dégager rapidement un accord, de sorte que les dépenses effectuées au cours de la seconde moitié du CFP actuel bénéficieront de la simplification et d'une flexibilité accrue.

La révision «omnibus» du règlement financier et des règles sectorielles propose les améliorations suivantes:

- simplification en faveur des destinataires des fonds de l'UE;
- passage de multiples niveaux de contrôle à un recours commun à l'audit, à l'évaluation ou à l'autorisation, et harmonisation des exigences en matière d'établissement de rapports;
- possibilité d'appliquer un seul ensemble de règles aux actions hybrides, ainsi que renforcement de l'interopérabilité des différents instruments et modes de gestion;
- utilisation plus efficace des instruments financiers, combinaison de mesures ou d'instruments;
- gestion budgétaire plus souple;
- focalisation sur les résultats et rationalisation de l'activité de compte rendu; et
- une administration de l'Union plus simple et plus rationnelle.

Parmi les mesures visant à réduire le risque d'erreurs figurent la possibilité de subordonner les paiements aux réalisations ou au respect de certaines conditions, la suppression du principe de non-profit, la simplification de la règle de non-cumul pour les subventions et

²⁴ COM(2016) 605 final du 14.9.2016.

l'utilisation accrue des options de présentation simplifiée des coûts (montants forfaitaires, coûts unitaires et taux forfaitaires).

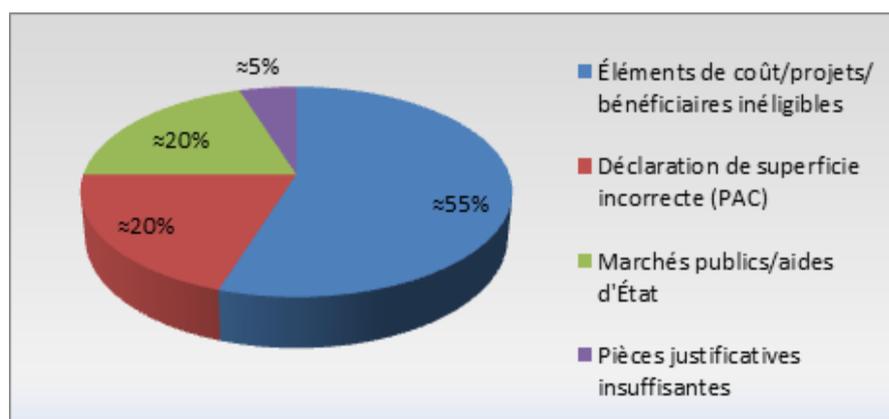
La communication de la Commission sur le réexamen à mi-parcours contenait également quelques idées pour le prochain CFP, concernant notamment sa durée et une réforme cohérente des volets dépenses et financement.

3.2. Types d'erreur décelés par la Commission et la Cour

La Commission et la Cour s'accordent sur les types d'erreur les plus courants, à savoir:

- a) l'inéligibilité des dépenses;
- b) l'inéligibilité des bénéficiaires/projets/périodes de mise en œuvre;
- c) le non-respect des règles en matière de marchés publics et d'aides d'État;
- d) le manque de fiabilité de la documentation sous-tendant les déclarations de dépenses; et
- e) la déclaration incorrecte des surfaces éligibles dans le domaine de l'agriculture.

Graphique 3 – Contribution estimée des divers types d'erreur aux niveaux d'erreur estimatifs (moyenne sur 2013 - 2015)²⁵



3.3. Conséquences du caractère pluriannuel d'une part importante des dépenses de l'UE

Conformément au règlement financier [article 2, point r)], la gestion des risques doit s'inscrire dans le cadre d'une approche pluriannuelle:

[on entend par] «"contrôle", toute mesure prise pour fournir des assurances raisonnables en ce qui concerne (...) la prévention, la détection et la correction de la fraude et des irrégularités ainsi que leur suivi et la gestion appropriée des risques concernant la légalité et la régularité des transactions sous-jacentes, en tenant compte du caractère pluriannuel des programmes et de la nature des paiements concernés. Les contrôles peuvent donner lieu à différentes vérifications ainsi qu'à la mise en œuvre de toutes politiques et procédures destinées à réaliser les objectifs décrits à la première phrase;».

²⁵ Sur la base des données fournies par la Cour dans ses rapports annuels relatifs aux exercices 2013 à 2015 et, le cas échéant, de celles figurant dans les rapports annuels d'activités de la Commission.

La mise en œuvre de contrôles ex ante complets et détaillés de l'ensemble des paiements (soit des millions d'opérations) effectués par la Commission, les États membres, les pays tiers, etc., afin d'éviter les erreurs dès le départ, entraînerait des coûts prohibitifs en ressources et en temps. Par conséquent, tous les systèmes prévoient des contrôles ex post pendant la durée de vie ou à la clôture des programmes et projets. De surcroît, en cas de détection d'erreurs, l'application de mécanismes de correction (c'est-à-dire de corrections financières et de recouvrements) protège le budget de l'UE des dépenses effectuées en violation du droit²⁶.

Étant donné le caractère pluriannuel d'une part importante des dépenses de l'UE, il va de soi que le niveau d'erreur définitif ne peut être établi qu'à la clôture des programmes, lorsque les contrôles ont été effectués à tous les niveaux.

En réponse à une demande formulée par le Parlement européen²⁷, les services de la Commission ont fourni pour la première fois, dans le cadre du rapport annuel 2015 sur la gestion et la performance, des estimations des corrections attendues pour l'avenir, en complément de leurs meilleures estimations des montants à risque pour le budget relevant de leur responsabilité.

Les corrections futures estimées sont une estimation prudente par la DG des montants des dépenses qui enfreignent les dispositions réglementaires et contractuelles applicables. Ces montants seront déterminés et corrigés au moyen de contrôles réalisés après l'autorisation du paiement, et tiennent donc compte des corrections appliquées non seulement au moment du rapport mais aussi lors des années qui suivent. Les estimations de la DG sont fondées sur le montant moyen de corrections financières et de recouvrements au cours des années précédentes, et sont ajustées si nécessaire, notamment pour neutraliser i) les éléments qui ne sont plus valables dans le nouveau cadre juridique et ii) les événements ponctuels.

Les corrections futures estimées représentent entre 1,5 % et 1,9 % des dépenses totales concernées. Selon les estimations, le montant à risque à la clôture, après mise en œuvre de toutes les mesures correctrices, représente entre 0,8 % et 1,3 % des dépenses totales pour 2015. Ainsi, les mécanismes correcteurs pluriannuels protègent de manière adéquate le budget de l'UE contre les dépenses effectuées en violation du droit²⁸.

3.4. Coût des contrôles et simplification

La non-détection de certaines erreurs est un risque inhérent à tout système de gestion. Il est communément admis que réduire les taux d'erreur à zéro induirait des coûts élevés et irréalistes tant pour les bénéficiaires que pour les autorités. La Cour a fixé son «seuil de signification» à 2 % des montants contrôlés. Ce seuil n'a cependant pas été établi en fonction des attentes des parties prenantes ni sur la base d'une analyse des coûts et avantages des contrôles qui sont nécessaires pour garantir le respect des obligations légales. Ce seuil de signification de 2 % découle, en revanche, de pratiques mises au point pour contrôler la fiabilité des comptes. Or les systèmes garantissant que les états financiers

²⁶ Les «communications sur la protection du budget de l'UE» de la Commission fournissent des informations détaillées sur les mécanismes de prévention et de correction protégeant le budget de l'UE.

²⁷ Demande formulée par la rapporteure pour la décharge 2014, M^{me} Martina Dlabajova, dans le cadre du débat sur la décharge à la Commission pour l'exercice 2014 au sein de la commission du contrôle budgétaire le 23 février 2016. Voir également le point 54 de la résolution du Parlement sur la décharge de 2014: budget général de l'UE - Commission européenne et agences exécutives.

²⁸ Pour plus de précisions, voir les pages 57 à 61 du rapport annuel 2015 sur la gestion et la performance.

donnent une image fidèle de la situation sont généralement moins complexes et coûteux que ceux devant être mis en œuvre pour fournir une assurance quant à la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes.

Le tableau 1 indique le coût global des contrôles (contrôles ex ante et ex post et évaluations des services de la Commission, des États membres, des pays tiers et des organisations internationales) portant sur la légalité et la régularité des opérations, selon les estimations fournies par les DG dans leurs rapports annuels d'activités (RAA).

Tableau 1 – Coût des contrôles

Direction générale	Coût des contrôles en % des dépenses 2015
AGRI	4,6 % ²⁹
REGIO	2,3 % ³⁰
EMPL	5 % ³¹
RTD	2,3 % ³²
DEVCO	5,11 % ³³
NEAR	3,6 % ³⁴
CNECT	1,75 % ³⁵

La Commission observe que même s'ils sont en recul, les niveaux d'erreur estimatifs restent supérieurs au seuil de signification de 2 %. L'augmentation du niveau actuel des contrôles et des audits ne peut cependant pas être considérée comme la solution à ce problème. Comme le montre le tableau 1, les contrôles entraînent déjà des coûts élevés (et une charge administrative importante). En outre, les bénéficiaires ont généralement le sentiment d'être submergés de contrôles. C'est pourquoi la réduction des niveaux constamment élevés d'erreur devrait passer par une amélioration des contrôles plutôt qu'une augmentation de ceux-ci. Le renforcement de contrôles essentiels des systèmes existants des États membres permettrait effectivement une réduction des niveaux d'erreur sans nécessiter un accroissement des ressources.

Par ailleurs, l'ensemble des parties prenantes reconnaissent que la simplification est la voie à suivre car elle réduit le risque d'erreur tout en ayant une incidence positive sur les coûts de gestion et de contrôle ainsi que sur la charge³⁶. Les mesures de simplification mises en œuvre ont notamment conduit à l'introduction de la notion d'«options de présentation simplifiée des coûts», qui empêche les erreurs dès le départ, et à la diminution de la surréglementation (voir la section III «Situation concernant les différentes rubriques du CFP» pour plus de précisions).

²⁹ RAA 2015 de la DG AGRI, page 77.

³⁰ RAA 2015 de la DG REGIO, page 88.

³¹ RAA 2015 de la DG EMPL, page 72.

³² RAA 2015 de la DG RTD, pages 90-91.

³³ RAA 2015 de la DG DEVCO, page 61.

³⁴ RAA 2015 de la DG NEAR, page 50.

³⁵ RAA 2015 de la DG CNECT, page 60.

³⁶ Le prochain rapport de la Commission à la Cour des comptes européenne, au Conseil et au Parlement européen concernant les réponses des États membres au rapport annuel de la Cour des comptes européenne contiendra des informations sur l'analyse des causes profondes des erreurs par les différents États membres.

3.5. Nécessité de continuer à améliorer les systèmes de gestion et de contrôle existants, en particulier les contrôles de premier niveau dans les États membres

La Commission et la Cour s'accordent dans leurs analyses sur le fait que dans le domaine de la gestion partagée, un grand nombre d'erreurs auraient pu être évitées, ou décelées et corrigées, par les contrôles de premier niveau des organismes de gestion dans les États membres. Comme il ressort des récents rapports annuels de la Cour, pour près de la moitié des irrégularités détectées par la Cour, les autorités nationales disposaient de suffisamment d'informations (provenant par exemple des bénéficiaires finals ou des auditeurs externes ou découlant de leurs propres contrôles) pour prévenir, ou détecter et corriger, les erreurs avant de déclarer les dépenses à la Commission. Qui plus est, certaines erreurs relevées par la Cour étaient imputables aux autorités nationales elles-mêmes. Si toutes les informations disponibles avaient été exploitées, les niveaux d'erreur auraient été nettement plus proches du seuil de signification de 2 %, voire inférieurs à celui-ci.

Des déficiences similaires ont été relevées pour la gestion directe et indirecte (voir tableau 2).

Tableau 2 - Pourcentage d'erreurs qui auraient dû être évitées, ou détectées et corrigées, par les États membres ou les pays tiers avant que les dépenses ne soient déclarées aux services de la Commission et remboursées par ceux-ci*

Rubrique	Rapport annuel 2013			Rapport annuel 2014			Rapport annuel 2015		
	Taux d'erreur (1)	% d'erreurs qui auraient pu être évitées, ou détectées et corrigées (2)	Taux d'erreur minimal (1) - (2)	Taux d'erreur (3)	% d'erreurs qui auraient pu être évitées, ou détectées et corrigées (4)	Taux d'erreur minimal (3) - (4)	Taux d'erreur (5)	% d'erreurs qui auraient pu être évitées, ou détectées et corrigées (6)	Taux d'erreur minimal (5) - (6)
Recherche et autres politiques internes/ Compétitivité / R 1a	4 %		4 %	5,6 %	2,8 %	2,8 %	4,4 %	0,6 %	3,8 %
Compétitivité, Politique régionale, Énergie et transports / R 1b	6,9 %	3 %	3,9 %	6,1 %	3,3 %	2,8 %	5,2 %	2,4 %	2,8 %
Compétitivité, Emploi et affaires sociales / R 1b	3,1 %	1,3 %	1,8 %	3,7 %	3,2 %	0,5 %			
Agriculture: marché et aides directes / R 2	3,6 %	1,1 %	2,5 %	2,9 %	0,6 %	2,3 %	2,2 %	0,3 %	1,9 %
Développement rural, environnement, pêche et santé / R 2	6,7 %	4,7 %	2 %	6,2 %	3,3 %	2,9 %	5,3 %	1,7 %	3,6 %
L'Europe dans le monde / R 4	2,6 %		2,6 %	2,7 %	0,2 %	2,5 %	2,8 %	1 %	1,8 %

*Source: rapports annuels de la Cour relatifs aux exercices 2013 à 2015.

III. SITUATION CONCERNANT LES DIFFÉRENTES RUBRIQUES DU CFP

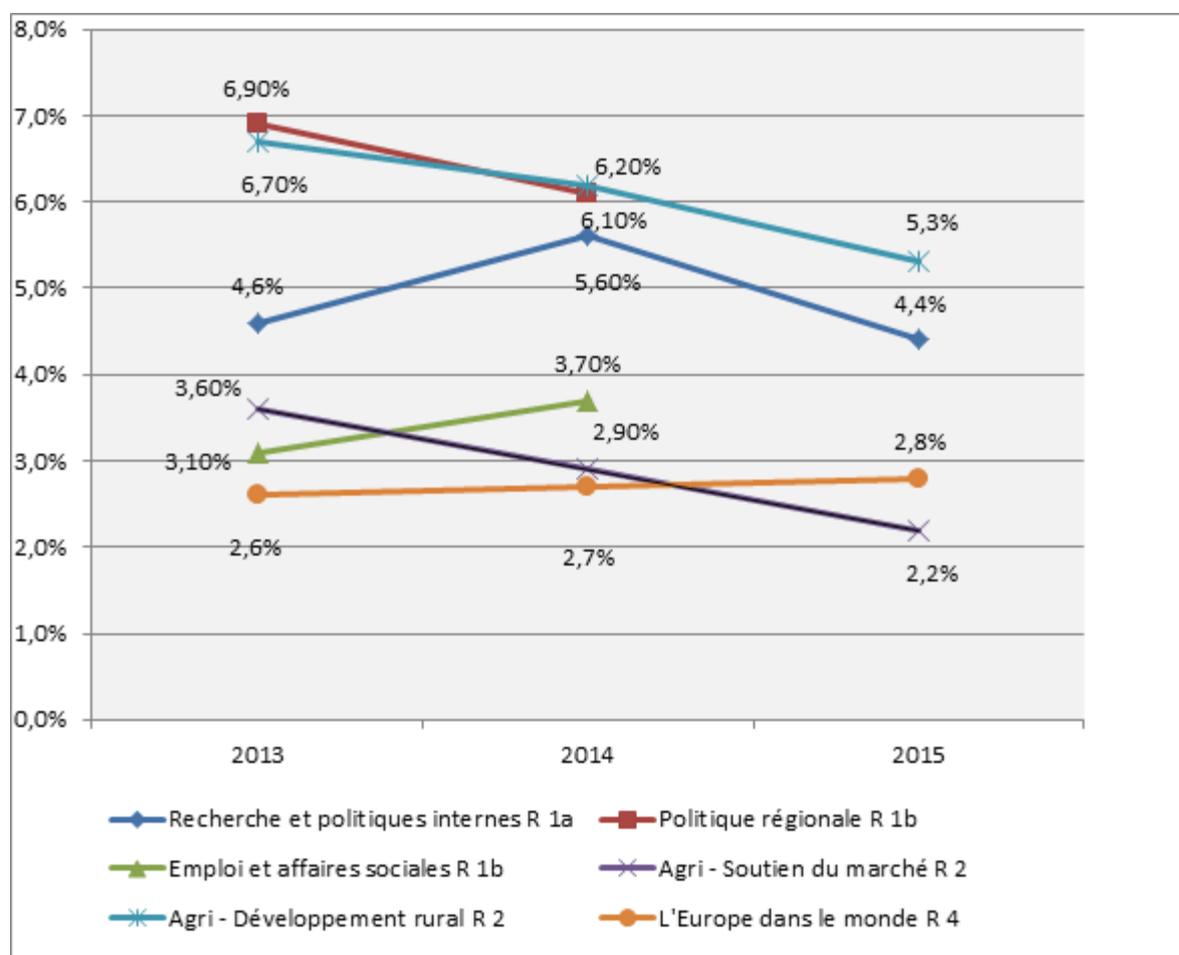
1. Introduction

Conformément aux résultats des audits de la Commission et aux données fournies par celle-ci dans ses rapports annuels d'activités pour la période allant de 2013 à 2015 (voir ci-dessous), les domaines présentant des niveaux d'erreur estimatifs constamment élevés étaient les suivants:

- au sein de la rubrique 1a du CFP, la politique de recherche et d'innovation;
- au sein de la rubrique 1b, la politique régionale et urbaine et (dans une moindre mesure toutefois) la politique de l'emploi et des affaires sociales;
- la totalité de la rubrique 2, ressources naturelles (mais le FEAGA – mesures de marché et aides directes – qui représente la majeure partie des dépenses, était entaché par un niveau d'erreur proche du seuil de signification);
- la totalité de la rubrique 4, l'Europe dans le monde (mais dans une moindre mesure que l'ensemble des autres rubriques).

La Cour a dressé le même constat, puisque son taux d'erreur le plus probable communiqué chaque année est resté constamment supérieur au seuil de signification de 2 % (voir graphique 4) pour ces rubriques et domaines³⁷.

Graphique 4 – Taux d'erreur les plus probables déterminés par la Cour pour les différents domaines politiques au cours de la période allant de 2013 à 2015*



* En 2015, la Cour a cessé de fournir des estimations spécifiques des niveaux d'erreur pour les DG «Politique régionale et urbaine» (REGIO) – R 1b et «Emploi, affaires sociales et inclusion» (EMPL) – R 1b. Les lignes reliant les différents niveaux d'erreur ne dénotent pas une évolution continue, mais permettent de comparer plus aisément les fourchettes d'erreur.

Source: rapports annuels de la Cour relatifs aux exercices 2013 à 2015.

La Cour estime que les niveaux d'erreur affectant les différents domaines de dépenses s'expliquent davantage par les divers profils de risque des systèmes fondés sur les remboursements (dans lesquels le paiement à la charge du budget de l'UE est basé sur des coûts éligibles pour des activités éligibles) et sur les droits (dans lesquels le paiement à la charge du budget de l'UE repose sur le respect de certaines conditions) que par les modes de gestion (partagée, directe et indirecte)³⁸. Les résultats des audits de la Commission étant similaires, les sections ci-dessous examinent les possibilités de remplacer les remboursements fondés sur les coûts éligibles par des paiements fondés sur les droits ou, au

³⁷ En raison de son importance relativement faible en termes de volume financier et d'incidence sur le niveau d'erreur global, la rubrique 3 «Sécurité et citoyenneté» n'est pas traitée dans le présent rapport, et la Cour n'a pas sélectionné d'échantillon représentatif pour son audit concernant les rapports annuels 2014 et 2015.

³⁸ Voir, pour plus de précisions, les points 1.21 à 1.33 du rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2015.

moins, d'instaurer des mesures de simplification, telles que les «options de présentation simplifiée des coûts», les montants forfaitaires ou les taux forfaitaires.

2. Sous-rubrique 1a du CFP – Compétitivité – Recherche et innovation [soit les DG «Recherche et innovation» (RTD) et «Réseaux de communication, contenu et technologies» (CNECT)]³⁹

2.1. Niveau d'erreur

En ce qui concerne le 7^e programme-cadre (PC), le taux d'erreur représentatif calculé sur la base de l'échantillon commun atteint 4,47 %. Ce résultat découle de 298 audits clôturés au 31 décembre 2015 sur 324 opérations retenues.

Suivant les propres audits de la Commission relatifs au 7^e PC, sur la base de 3 336 résultats d'audit concernant la période 2008-2015, le niveau d'erreur global décelé pour 2015 se situe entre 4,47 % et 5 %. Ce chiffre correspond à la fourchette globale de 2 à 6,7 % déterminée par la Cour pour son analyse de la rubrique «Compétitivité», pour un taux d'erreur le plus probable de 4,4 % (voir graphique 5). Il convient toutefois de noter que les chiffres globaux peuvent masquer des écarts entre certaines sous-parties du 7^e PC. En particulier, les subventions au titre du Conseil européen de la recherche et des programmes «Marie Curie» prévoient plusieurs critères d'éligibilité simplifiés, des coûts unitaires et des taux forfaitaires qui réduisent le risque d'inéligibilité des dépenses et conduisent à des niveaux d'erreur inférieurs à 2 %, et notamment:

- des taux forfaitaires pour certains coûts indirects et de personnel;
- des exigences simplifiées en matière d'enregistrement du temps de travail; et
- des subventions monobénéficiaires accordées à un nombre limité de bénéficiaires du secteur public.

Ces critères d'éligibilité simplifiés sont appropriés compte tenu des objectifs visés et des bénéficiaires spécifiques ciblés par ces mesures. Cependant, leur application généralisée ne permettrait pas aux services chargés de la recherche de remplir l'ensemble des objectifs fixés pour la politique de recherche.

Le taux d'erreur résiduel du 7^e PC est nettement plus proche du seuil de signification (2,88 % pour la DG RTD et 2,58 % pour la DG CNECT). Il y a lieu de signaler que l'erreur résiduelle à la clôture pour le 6^e PC, après mise en œuvre de tous les contrôles et recouvrements, a atteint un niveau très proche du seuil de signification, voire inférieur à celui-ci, ce qui souligne l'importance d'une perspective pluriannuelle.

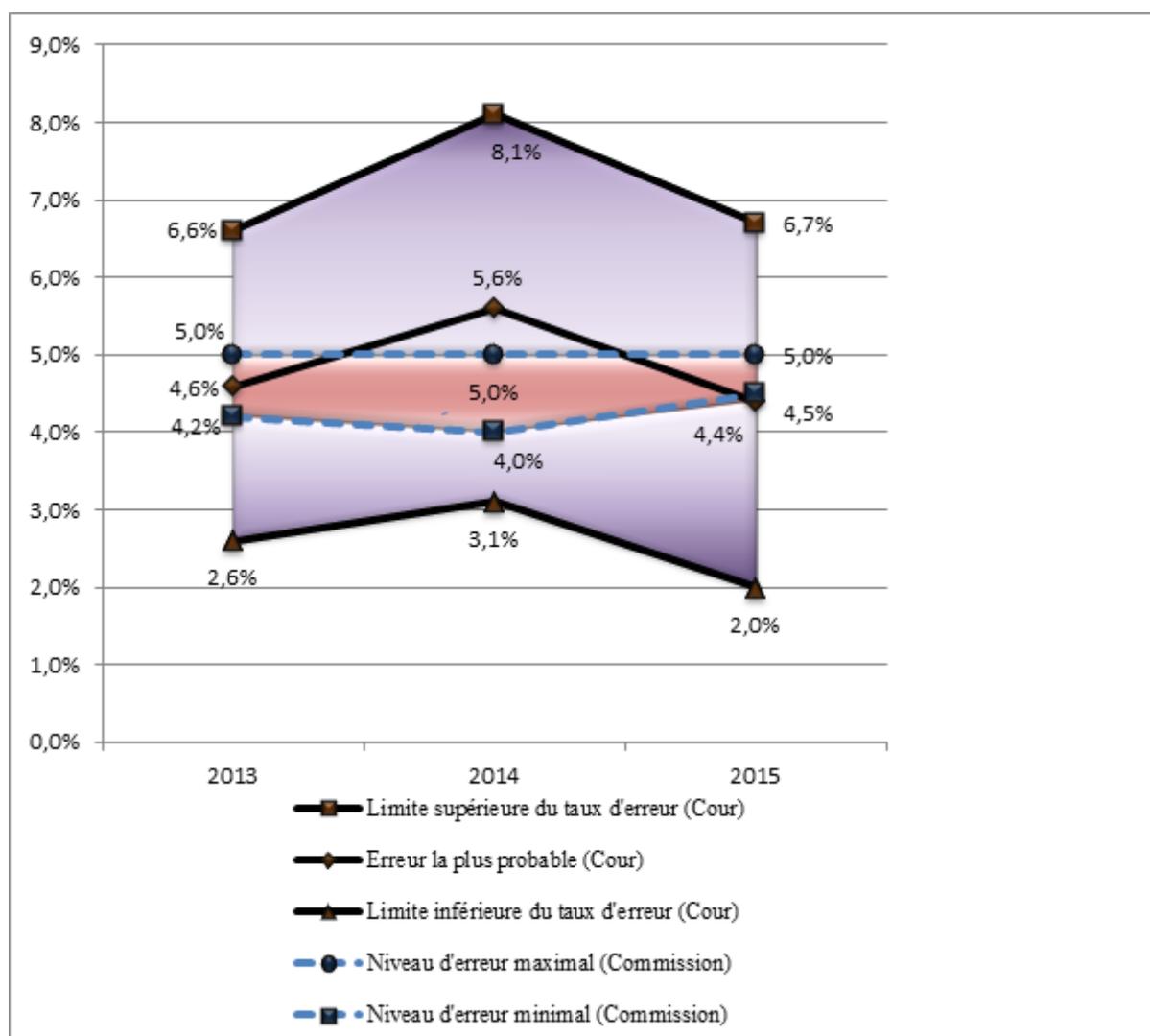
Le montant global à risque lors du paiement en ce qui concerne les dépenses totales de la DG RTD pour 2015 est compris entre 107 et 125 millions d'EUR (2,1 % à 2,5 %). Selon une estimation prudente, les corrections futures s'élèveront à 46 millions d'EUR (0,9 %). Le montant estimé à risque à la clôture varie entre 61 et 79 millions d'EUR (1,2 % à 1,6 %).

³⁹ Cette analyse se concentre sur le domaine «Recherche et innovation», car celui-ci représente plus de 60 % des dotations budgétaires en faveur de la rubrique 1a. En outre, les niveaux d'erreur estimatifs affectant les autres domaines des politiques internes se situent généralement au-dessous du seuil de signification de 2 %. Plus spécifiquement, la présente section a retenu les deux principales DG de la famille «recherche» en termes financiers, qui présentent le montant estimé à risque le plus élevé au moment du paiement, à savoir les DG RTD et CNECT.

Le montant global à risque lors du paiement en ce qui concerne les dépenses totales de la DG CNECT pour 2015 est compris entre 63 et 66 millions d'EUR (3,7 % à 3,9 %). Selon une estimation prudente, les corrections futures s'élèveront à 22 millions d'EUR (1,3 %). Le montant estimé à risque à la clôture varie entre 40 et 44 millions d'EUR (2,4 % à 2,6 %).

Pour l'ensemble du domaine politique «*Recherche, industrie, espace, transports et énergie*», le montant global estimé à risque lors du paiement est compris entre 259 et 290 millions d'EUR (2,1 % à 2,3 %), tandis que le montant estimé à risque lors de la clôture varie entre 132 et 163 millions d'EUR, ce qui correspond à 1,1 % à 1,3 % des dépenses concernées pour 2015.

Graphique 5 - Niveaux d'erreur estimés par la Commission pour le 7^e PC et taux d'erreur déterminés par la Cour pour le domaine «Compétitivité/politiques internes» sur la période 2013-2015*



* Les lignes reliant les différents niveaux d'erreur ne dénotent pas une évolution continue, mais permettent de comparer plus aisément les fourchettes d'erreur.

Dans le rapport annuel relatif à l'exercice 2013, la Cour a examiné ce domaine politique au chapitre 8 «Recherche et autres politiques internes».

Le «Niveau d'erreur minimal (Commission)» est l'estimation ponctuelle pour l'exercice en question; le «Niveau d'erreur maximal (Commission)» est le niveau d'erreur attendu à la clôture.

Source: rapports annuels de la Cour et rapports annuels d'activités des DG RTD et CNECT pour les exercices 2013 à 2015.

2.2. Causes profondes des erreurs

a) Objectifs et priorités politiques

Le champ d'application de la politique de recherche, de par sa variété (diversité des objectifs et de la population de bénéficiaires), a une incidence sur le taux d'erreur. Le programme-cadre vise à attirer un grand nombre de participants (plus de 50 000 participations rien que pour Horizon 2020) dans l'Union européenne et à travers le monde. Les petites et moyennes entreprises (PME) et les nouveaux participants ont été particulièrement ciblés, même s'il est notoire que ces catégories présentent un taux d'erreur bien plus élevé (2,5 à 3 fois) que les autres participants. De même, la plupart des projets présentent un caractère plurinational et «multibénéficiaire», qui est essentiel pour atteindre les objectifs politiques du programme, mais les expose davantage aux erreurs que les projets «monobénéficiaires».

b) Éligibilité

Le non-respect des critères d'éligibilité (dépenses inéligibles) est la seule cause importante d'erreur pour les programmes de recherche. Ce type d'erreur affecte toutes les dépenses. Les erreurs qui contribuent le plus au niveau d'erreur global sont les suivantes:

- calcul erroné des frais de personnel;
- inéligibilité des «autres coûts directs» en raison du calcul erroné des amortissements ou
- de l'inadéquation des justificatifs des achats et des frais de déplacement, etc.;
- inéligibilité des coûts indirects fondés sur des taux de frais généraux erronés; et
- inéligibilité de catégories de coûts sans rapport avec le projet.

Il ressort des travaux d'audit de la Commission que ces types d'erreur représentent plus de 87 % du taux d'erreurs détectées. La Cour fait le même constat puisqu'elle indique que 86 % des erreurs détectées résultaient du remboursement de frais de personnel et de coûts indirects inéligibles, déclarés par les bénéficiaires.

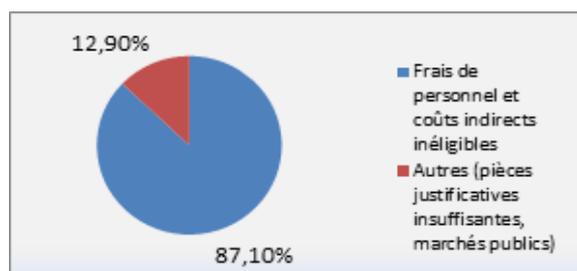
c) Les raisons de la non-détection des erreurs - faiblesses des systèmes de gestion et de contrôle

La majeure partie des erreurs non détectées provient des certificats relatifs aux états financiers fournis par des auditeurs externes ou des agents publics qualifiés et indépendants. La qualité inégale de ces certificats est un problème bien connu dans la famille «recherche». En dépit de cette faiblesse, les services chargés de la recherche ont calculé que le taux d'erreur était en moyenne inférieur de 50 % en présence d'un certificat relatif aux états financiers. Malgré cela, celui-ci n'empêche manifestement pas toutes les erreurs.

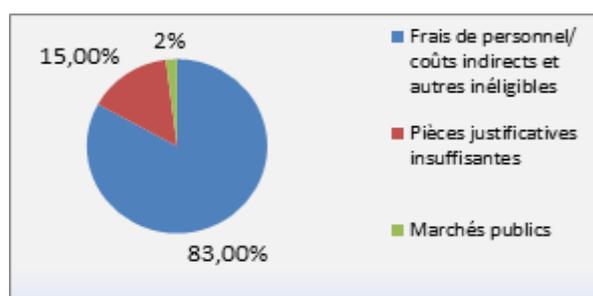
En 2014, la Cour a constaté que, sur un taux d'erreur total de 5,6 %, une part de 2,8 % aurait dû être détectée par les dispositifs de contrôle avant le paiement. En 2015, cette erreur s'élevait à 0,6 % sur un total de 4,4 %. Dans ce contexte, des efforts supplémentaires ont été accomplis en matière d'orientations fournies et de sensibilisation, notamment à l'attention des auditeurs chargés de la certification.

Graphique 6 – Appréciation par la Commission et par la Cour des causes profondes des erreurs

a) Commission



b) Cour⁴⁰



2.3. Mesures correctrices prises

a) Simplification

Les options de présentation simplifiée des coûts sont déjà appliquées dans plusieurs volets du 7^e PC et d'Horizon 2020 (voir ci-dessous):

- coûts unitaires pour le personnel au titre du programme Marie Skłodowska-Curie, étendus aux propriétaires-exploitants de PME à compter de 2011;
- taux forfaitaire pour les coûts indirects, qui est facultatif pour le 7^e PC et généralement appliqué dans le cadre d'Horizon 2020; et
- montant forfaitaire pour l'instrument PME - phase 1.

Ces options seront étendues aux domaines pour lesquels elles peuvent être utiles pour réduire les niveaux d'erreur et la charge administrative tout en réalisant les priorités politiques.

En ce qui concerne le modèle de coûts, il a été demandé aux parties prenantes, dans le cadre d'une consultation pour Horizon 2020, si elles pensaient qu'un financement forfaitaire (axé sur les réalisations) serait approprié pour la recherche en général. Il s'agirait d'un régime fondé sur des droits, s'appuyant sur un montant fixe convenu à l'avance pour un travail à réaliser. Un tel système de financement axé sur les réalisations permettrait d'éviter toute erreur en matière d'éligibilité.

Craignant surtout qu'un tel régime ne soit pas la meilleure manière de soutenir les efforts de recherche dans l'UE, les parties prenantes étaient généralement peu favorables à cette solution, préférant le maintien d'une méthodologie fondée sur le remboursement. S'il ne fait pas de doute qu'il pourrait présenter des avantages en diminuant le taux d'erreur en termes financiers, ce système est susceptible de comporter un certain nombre de coûts et d'effets secondaires indésirables.

⁴⁰ Source: rapport annuel de la Cour pour l'exercice 2015, figure 5.2. pour l'ensemble du chapitre 5 sur la «Compétitivité».

Toutefois, compte tenu des observations de la Cour concernant les risques d'erreur plus faibles dans les régimes fondés sur les droits, la Commission continuera à étudier les possibilités de mettre en place des régimes de financement axés sur les réalisations. Une expérience pilote permettant de mieux évaluer les coûts et avantages d'une modification du modèle de coûts devrait avoir lieu en 2018.

Comme indiqué plus haut, la Commission a déjà proposé un certain nombre de modifications aux règles financières générales afin de réduire le risque d'erreurs, notamment le recours plus large aux options de présentation simplifiée des coûts (voir section 3.1).

b) Renforcement des systèmes de gestion et de contrôle

Les systèmes de gestion et de contrôle se rapportant à la recherche sont constamment passés sous la loupe. La création du centre d'appui commun couvrant tous les services mettant en œuvre les programmes de recherche sera bénéfique, en permettant la mise en commun des outils informatiques, des processus d'entreprise et du service d'audit. Cependant, conformément au principe de coût/efficacité, le modèle d'assurance continuera à être largement fondé sur les audits ex post, avec un recours limité aux contrôles ex ante approfondis. En effet, les contrôles ex ante sont coûteux, en particulier compte tenu du grand nombre de participations financées (50 000 rien que pour Horizon 2020), et ne peuvent procurer qu'une assurance partielle en l'absence de visite sur place. La réalisation de nombreux contrôles ex ante approfondis fait en outre peser une lourde charge administrative sur les bénéficiaires, alors que la législation oblige la Commission à réduire ces contraintes au minimum.

Pour Horizon 2020, le certificat relatif aux états financiers ne sera demandé qu'à la fin du projet et non au stade des paiements intermédiaires. Il s'ensuit que les retombées positives de ces certificats ne seront perçues qu'ultérieurement, ce qui peut avoir une incidence temporaire sur les niveaux d'erreur. En d'autres termes, les futures analyses des niveaux d'erreur dans ce domaine devront prendre en considération le caractère pluriannuel du système de contrôle.

c) Cadre juridique 2014-2020: poursuite de la simplification, mais aussi domaines présentant un risque accru

Si les simplifications existantes ont été maintenues, de nouvelles ont été mises en place pour Horizon 2020:

- taux de financement unique pour toutes les subventions, fixé dans l'appel à propositions;
- taux forfaitaire pour les coûts indirects, pour l'ensemble des subventions;
- recours accru aux coûts unitaires, aux taux forfaitaires et aux montants forfaitaires pour certains coûts dans certains programmes;
- exigences simplifiées en matière d'enregistrement du temps de travail, en particulier pour le personnel affecté à temps plein au projet;
- règles simplifiées aux fins du calcul des heures productives;
- règles plus simples pour le recours à des consultants; et
- procédures simplifiées pour la comptabilisation des coûts de sous-traitance et des coûts relatifs aux tiers.

La fiche financière accompagnant la proposition législative prévoyait que ces simplifications feraient passer le niveau d'erreur maximal représentatif de 5 % à quelque 3,5 %. L'objectif pour le taux d'erreur résiduel ou le montant à risque à la clôture devait être aussi proche que possible de 2 %, mais pas nécessairement inférieur à ce taux.

En règle générale, l'autorité législative a accepté les simplifications proposées. Toutefois, parmi celles-ci figuraient un certain nombre d'éléments susceptibles d'occasionner une augmentation des erreurs:

- relèvement de l'objectif de participation des petites et moyennes entreprises (sachant que les PME présentent un risque plus élevé que les autres bénéficiaires);
- possibilité de déclarer des coûts pour de grandes infrastructures de recherche;
- raccourcissement du délai d'engagement pour les subventions (et donc de la durée prévue pour les contrôles); et
- limite de 8 000 EUR par an par équivalent temps plein pour la «rémunération supplémentaire».

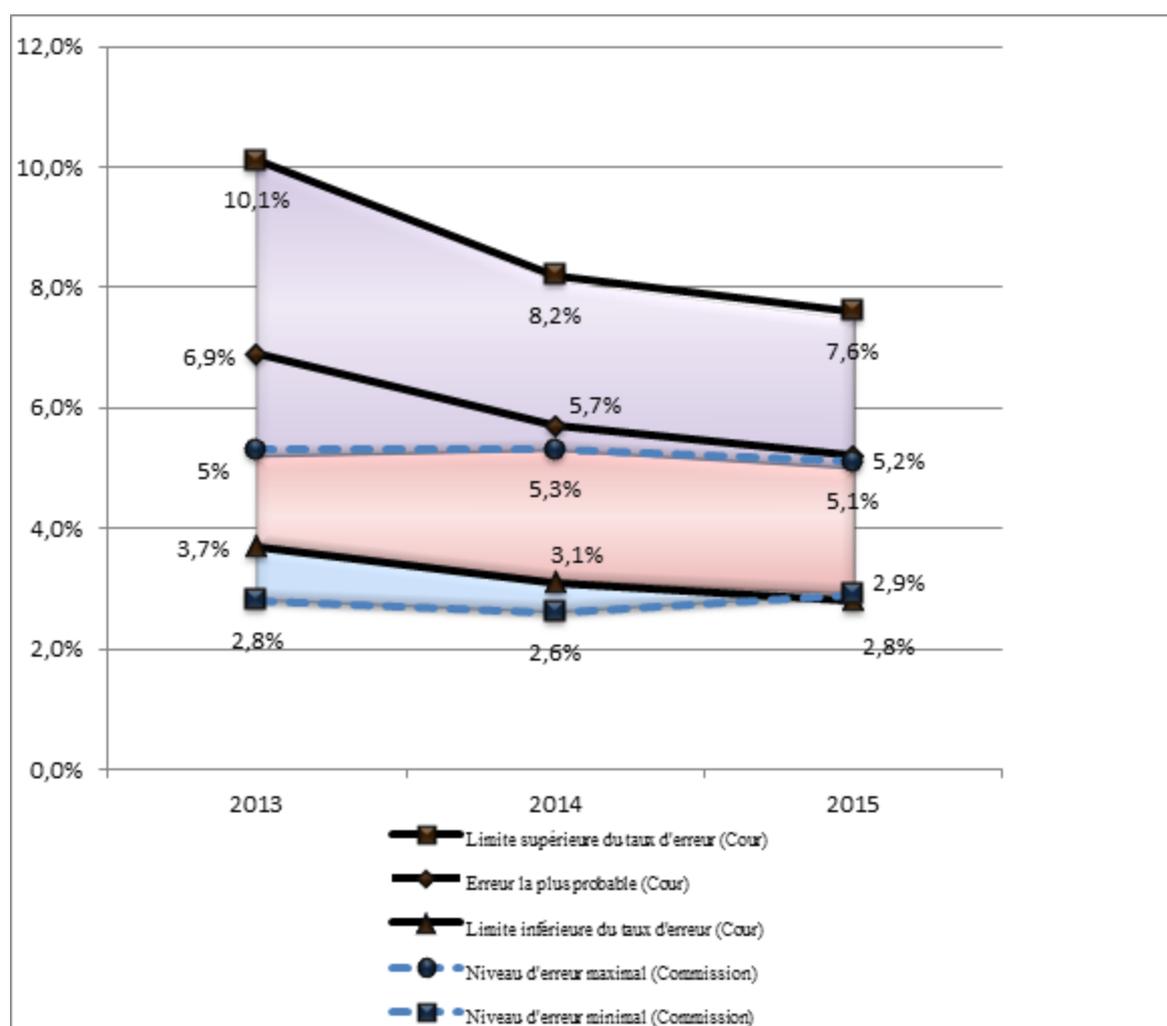
De nouvelles simplifications aux règles et aux procédures seront proposées au cours de la période couverte par le programme-cadre.

3. Sous-rubrique 1b du CFP – «Cohésion»

En 2015, la Cour a abandonné l'approche consistant à indiquer, dans le chapitre relatif à la «Cohésion», des taux d'erreur distincts pour les deux DG chargées des Fonds structurels, à savoir la DG «Politique régionale et urbaine» (REGIO) et la DG «Emploi, affaires sociales et inclusion» (EMPL). En revanche, elle a déterminé un taux d'erreur global le plus probable pour le domaine de la «Cohésion», qui s'établit à 5,2 %. Ce chiffre peut être comparé à l'estimation, par les DG chargées des Fonds structurels, du niveau d'erreur supérieur, soit 5,1 %, et du taux d'erreur validé, soit 2,9 % (voir graphique 7).

Les corrections futures estimées communiquées par la DG REGIO et la DG EMPL en 2015 s'élèvent à 1 435 millions d'EUR. En raison de cette estimation très prudente, il se peut que la valeur la plus élevée du montant à risque à la clôture (1 267 millions d'EUR, soit 2,3 % des dépenses de ce domaine politique en 2015) soit surestimée. Le niveau réel des corrections futures sera établi sur la base du risque réel déterminé à la clôture, de manière à garantir que le risque résiduel pour chaque programme soit inférieur au seuil de signification (2 %).

Graphique 7 - Niveaux d'erreur estimatifs déterminés par la Commission et par la Cour pour l'ensemble de la rubrique 1b entre 2013 et 2015*



* Les lignes reliant les différents niveaux d'erreur ne dénotent pas une évolution continue, mais permettent de comparer plus aisément les fourchettes d'erreur.

Source: rapports annuels de la Cour et rapports annuels des DG REGIO et EMPL pour les exercices 2013 à 2015.

3.1. Sous-rubrique 1b du CFP – DG «Politique régionale et urbaine» (REGIO)

3.1.1. Niveau d'erreur

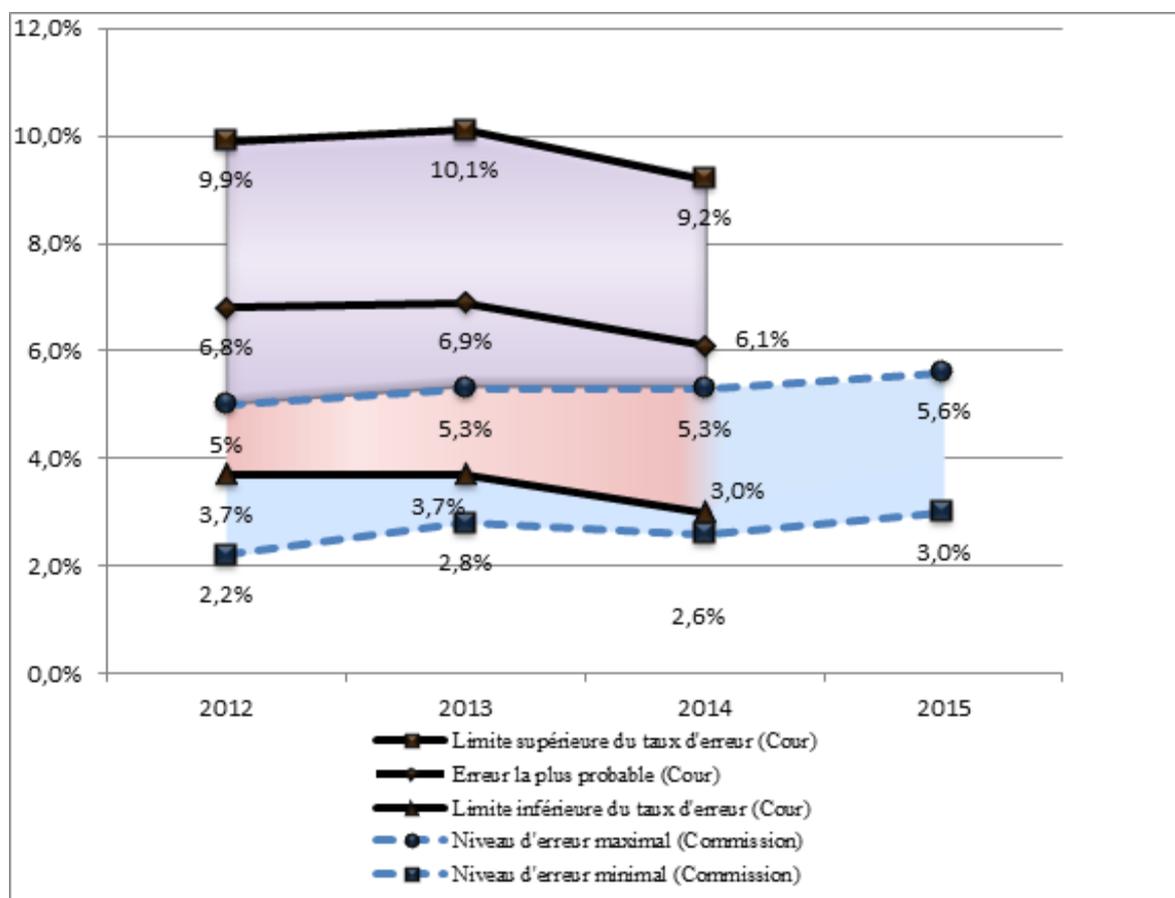
Pour la gestion partagée, la DG REGIO a indiqué en 2015 que le taux de risque moyen estimé lié aux paiements effectués la même année pour le FEDER et le Fonds de cohésion (période de programmation 2007-2013) était compris entre 3 et 5,6 % sur une base annuelle, ce qui, dans l'ensemble, correspond à l'évaluation globale de la Cour (voir graphique 7 pour l'ensemble du domaine «Cohésion»).

La DG REGIO fonde son analyse sur ses propres constatations d'audit et sur les données fournies par les autorités d'audit nationales dans leurs rapports de contrôle annuels (en ce qui concerne les dépenses déclarées en 2014, quelque 7 300 audits d'opérations ont été réalisés). Pour s'assurer de la fiabilité des autorités d'audit, les auditeurs de la DG REGIO ont effectué 58 missions d'audit. Depuis 2009, plus de 300 missions d'audit, portant sur 51 autorités d'audit chargées de la surveillance de 98,5 % des programmes du Fonds européen de développement régional/Fonds de cohésion, ont été effectuées. Par ailleurs, les auditeurs de la DG REGIO effectuent un examen documentaire complet des rapports de

contrôle annuels et des avis d'audit des autorités d'audit, complété si nécessaire par des missions d'information. D'autre part, la DG REGIO a reçu des autorités d'audit des États membres 446 rapports sur les audits des systèmes, qu'elle a soigneusement analysés (en 2013 et 2014, la DG REGIO avait examiné plus de 540 rapports en la matière).

En ce qui concerne les données «externes» fournies par les États membres, la DG REGIO observe que 95 % des taux d'erreur communiqués par les autorités d'audit ont été estimés comme constituant une source d'information fiable aux fins du calcul du risque auquel sont exposés les paiements de 2015 (voir graphique 9). Pour les 5 % restants, la DG REGIO a recalculé le taux d'erreur fourni par les autorités d'audit ou a estimé le risque sur une base forfaitaire, parce que les taux d'erreur communiqués étaient considérés comme peu fiables ou que les informations d'audit obtenues à la date de l'évaluation étaient insuffisantes/peu concluantes pour confirmer totalement les taux d'erreur communiqués.

Graphique 8 — Niveaux d'erreur estimatifs déterminés par la Commission et par la Cour dans le domaine de la politique régionale et urbaine (DG REGIO) entre 2012 et 2015*

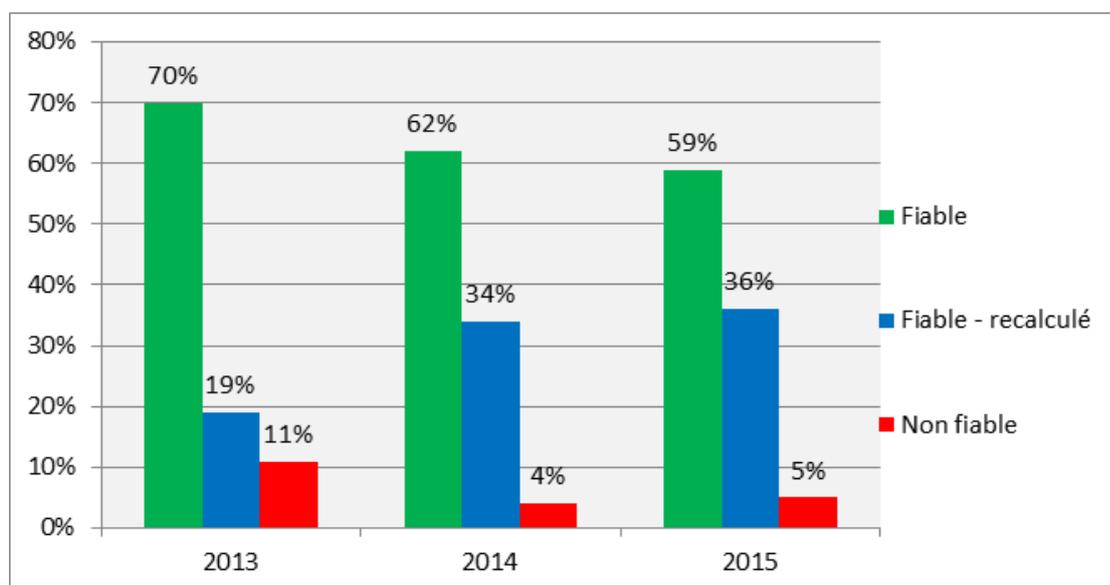


* En 2015, la Cour a cessé de fournir des estimations spécifiques des niveaux d'erreur pour la DG REGIO. À titre exceptionnel, l'année 2012 est prise en compte afin de fournir un panorama plus complet.

Les lignes reliant les différents niveaux d'erreur ne dénotent pas une évolution continue, mais permettent de comparer plus aisément les fourchettes d'erreur.

Source: rapports annuels de la Cour relatifs aux exercices 2012 à 2014 et rapports annuels d'activités de la DG REGIO pour les exercices 2012 à 2015.

Graphique 9 – Fiabilité des taux d’erreur communiqués à la DG REGIO par les autorités d’audit nationales



3.1.2. Causes profondes des erreurs

En 2015, la DG REGIO a cerné, comme principale cause profonde d’erreurs pour la période 2007-2013, les déficiences graves dans les systèmes de gestion et de contrôle se rapportant à 67 programmes en Belgique, en Bulgarie, en République tchèque, en France, en Allemagne, en Grèce, en Hongrie, en Italie, en Pologne, en Roumanie, en Slovaquie, en Espagne et au Royaume-Uni, et à des programmes de coopération territoriale européenne, telles que détectées par l’autorité d’audit du programme et/ou la Commission. En particulier, ces déficiences concernent un ou plusieurs des éléments clés suivants:

- vérifications de gestion;
- respect des règles en matière de marchés publics, d’aides d’État, de projets générateurs de recettes et d’éligibilité;
- procédures de sélection des opérations;
- taux d’erreur élevés à la suite d’un audit des opérations;
- activités de certification;
- travaux d’audit (taux d’erreur non fiable en raison de l’inachèvement des travaux, irrégularités dans des marchés publics n’ayant pas été dûment détectées ou quantifiées pour un nombre limité de programmes opérationnels).

Les marchés publics, les aides d’État et l’inéligibilité constituent les trois principales sources d’erreurs relevées par la Cour ces dernières années.

En particulier sous l’effet de ces déficiences systémiques, le taux d’erreur validé est supérieur à 5 % et/ou le risque résiduel cumulé est supérieur à 2 %. Ces déficiences systémiques sont notamment dues à la complexité des structures de gestion dans certains États membres et à la forte rotation du personnel de certaines autorités, ayant pour conséquence la perte de compétences ou des effectifs insuffisants.

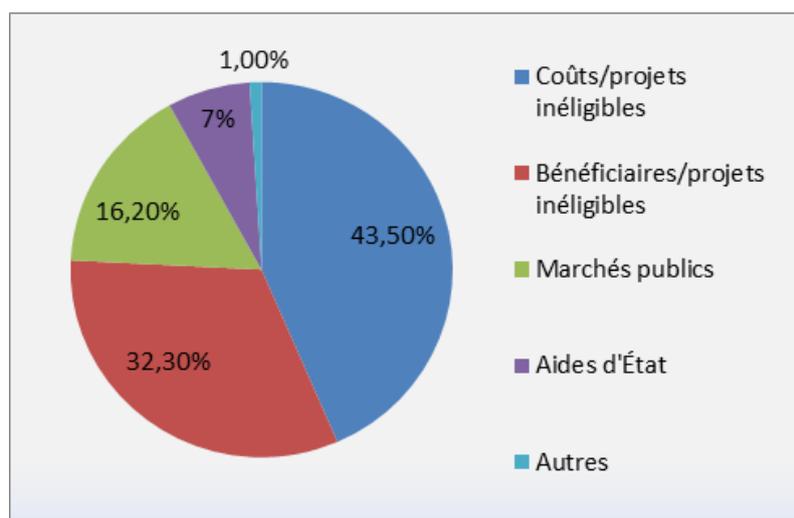
Les erreurs proviennent aussi du fait que les règles nationales ou régionales à appliquer pour mettre en œuvre les programmes peuvent être plus exigeantes que celles prévues dans la

législation de l'État membre pour des dépenses similaires financées au niveau national ou que celles qui seraient nécessaires pour la conformité aux règles de l'UE (ce qu'on appelle la «surréglementation»).

Les vérifications de gestion effectuées par les autorités de gestion et leurs organismes intermédiaires demeurent la principale source de préoccupation en ce qui concerne la faiblesse des systèmes de gestion et de contrôle. Les principales difficultés recensées sont, en particulier, le caractère formel des vérifications de gestion, l'insuffisance des vérifications des procédures de passation de marchés publics, le manque de structure ou d'organisation des autorités de gestion ou des organismes intermédiaires ainsi que l'absence de formation et de supervision en cas de délégation des responsabilités. Cependant, il convient de relever qu'il existe une forte différence de qualité entre les vérifications de gestion effectuées par les autorités de gestion et les contrôles, jugés fiables dans 95 % des cas, menés par les autorités d'audit, dont les travaux sont essentiels au regard de la notion de «contrôle unique».

Le recensement, par la DG REGIO, des types d'erreurs dus à ces déficiences systémiques concorde avec l'évaluation faite par la Cour dans son rapport annuel pour 2015 (voir graphique 10).

Graphique 10 – Appréciation par la Cour des causes profondes des erreurs concernant la DG REGIO⁴¹



3.1.3. Mesures correctrices prises

Dans le cadre de l'exercice strict de son rôle de surveillance, la DG REGIO fait en sorte que les États membres combler les lacunes dans leurs systèmes de gestion et de contrôle:

- en mettant à jour son évaluation du risque d'audit conjointement avec les DG EMPL et MARE, compte tenu de l'ensemble des informations et résultats disponibles cumulés issus des audits;
- en veillant à l'évaluation continue de la qualité des audits effectués par les autorités d'audit et au suivi du statut de «contrôle unique» accordé jusque-là aux programmes; et

⁴¹ Rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2015, figure 6.2, à l'exclusion de la part d'erreur globale pour «Emploi et affaires sociales».

- en procédant en temps utile à l'interruption des paiements dès que des déficiences graves sont détectées/signalées et en proposant à la Commission de décider de suspensions de paiements et de corrections financières si nécessaire, sauf si les États membres acceptent d'appliquer en premier lieu les corrections financières nécessaires.

En outre, la DG REGIO va poursuivre la mise en œuvre des initiatives suivantes pour atténuer les principaux risques et faiblesses détectés:

a) Simplification

La simplification de l'exécution des fonds de l'Union est un pilier essentiel de l'initiative «budget de l'UE axé sur les résultats». La réglementation applicable à la période de programmation 2014-2020 offre un large éventail de possibilités de simplification et de réduction des charges administratives. Parmi celles-ci figurent un ensemble de règles communes pour tous les Fonds ESI, le recours accru aux options de présentation simplifiée des coûts, le raccourcissement des périodes de conservation des documents pour les bénéficiaires et le mouvement vers l'e-cohésion.

Le paquet de directives sur les marchés publics, voté par le Parlement européen le 15 janvier 2014 et adopté par le Conseil le 11 février 2014, contribuera à simplifier encore les règles pour tous les acteurs.

Les règles communes applicables aux Fonds ESI pour la période 2014-2020 ont été simplifiées par rapport aux périodes précédentes. Elles offrent un éventail plus large de possibilités de simplification, comme des options de présentation simplifiée des coûts, des moyens plus simples de prendre en considération des projets générateurs de recettes et des instruments financiers. Le mouvement vers l'e-cohésion devrait également simplifier la vie des bénéficiaires.

La DG REGIO étudie actuellement dans quelle mesure les nouvelles dispositions ont contribué à la réduction des charges administratives pour les bénéficiaires et à la simplification. Plusieurs études ont été lancées pour contribuer à l'évaluation du recours aux mesures de simplification. En outre, il a été créé un «groupe de haut niveau sur la simplification» pour les bénéficiaires, dont l'objectif est d'analyser la mise en œuvre des possibilités de simplification dans les États membres et les régions et de formuler des recommandations pour améliorer le recours aux mesures de simplification pour la période 2014-2020 et dans une perspective allant au-delà de 2020. Depuis le 20 octobre 2015, le groupe de haut niveau s'est réuni plusieurs fois pour débattre de manière approfondie de divers sujets: gouvernance électronique, options de présentation simplifiée des coûts, accès des PME aux financements de l'UE et instruments financiers et audits. Il a déjà adopté ses premières conclusions et recommandations sur la gouvernance électronique et les options de présentation simplifiée des coûts.

S'appuyant sur ces premières recommandations, la Commission a récemment proposé une simplification plus poussée et plus ambitieuse des dispositions régissant les Fonds ESI, à savoir le règlement portant dispositions communes⁴², notamment pour élargir de façon

⁴² Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 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, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de

notable le champ des options de présentation simplifiée des coûts et pour rendre leur usage obligatoire pour les opérations d'un montant inférieur à 100 000 EUR. En outre, grâce à une nouvelle possibilité figurant dans la proposition de règlement financier, des financements fondés sur le respect de conditions liées aux progrès accomplis dans l'exécution, plutôt que sur les coûts des opérations, seraient autorisés. La Commission a également proposé un allègement des exigences pour l'usage de plans d'action communs, des mesures de simplification pour les opérations génératrices de recettes et les grands projets, une clarification accrue des règles applicables aux instruments financiers, ainsi qu'un certain nombre d'autres changements. Ces propositions figurent dans le règlement «omnibus» adopté par la Commission en septembre 2016 (voir section 3.1 ci-dessus).

Dans son rapport annuel 2015, la Cour a recommandé que soit produite une analyse ciblée des règles d'éligibilité nationales pour la période de programmation 2014 - 2020. La Commission prévoit de procéder à une telle analyse pour les programmes ayant présenté systématiquement un niveau élevé d'erreurs, ce qui doit montrer la portée potentielle d'une simplification accrue des règles.

b) Renforcement des systèmes de gestion et de contrôle

Au cours de la période de programmation 2007 - 2013, les services de la Commission ont mis en place des mesures ciblées pour améliorer les capacités administratives dans les États membres. Cette action se poursuit dans le cadre de la période de programmation 2014 - 2020. Outre les mesures spécifiques définies pour chaque programme, la DG REGIO met en œuvre des initiatives transversales pour atténuer les principaux risques et faiblesses détectés. Parmi les mesures déjà mises en œuvre ou en cours figurent:

- une initiative générale sur la capacité administrative. En 2015, cette activité a principalement porté sur les aspects suivants:
 - Un échange d'expertise de pair à pair entre les autorités chargées de la gestion des programmes relevant de «l'instrument TAIEX (assistance technique et échange d'informations) REGIO PEER 2 PEER». En novembre 2016, 109 échanges avaient été approuvés, dont 70, réunissant 1 142 participants, ont donné lieu à des retours positifs.
 - Un programme de formation stratégique pour les autorités de gestion, de certification et d'audit et les organismes intermédiaires sur la mise en œuvre de la réglementation 2014-2020. Jusqu'à présent, quelque 540 responsables géographiques et experts chargés des programmes, issus de l'ensemble des États membres, ont suivi les quatre modules de formation.
 - Un cadre de compétences pour une gestion et une mise en œuvre efficaces du FEDER et du Fonds de cohésion, visant à soutenir une professionnalisation accrue de la gestion des fonds.
 - Des ateliers spécifiques, en coopération avec l'OLAF, dans les 15 États membres les plus touchés, sur la mise en œuvre de mesures efficaces et proportionnées de lutte contre la fraude et la corruption afin de sensibiliser davantage aux risques et de faire mieux accepter la possibilité de mesures préventives. La direction de l'audit de la DG

REGIO a également activement encouragé, en étroite coopération avec la DG EMPL, l'usage par les autorités nationales compétentes d'«Arachne», outil préventif de calcul du risque mis au point par la Commission.

- Des pactes d'intégrité pilotes, en coopération avec Transparency International. 17 de ces pactes d'intégrité pilotes sont mis en place dans 11 États membres pour une période de quatre ans à partir de 2016.
- Dans le domaine des marchés publics, des plans d'action spécifiques visant à renforcer les capacités ont été mis en place par la DG REGIO en étroite coopération avec la DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME, la DG Concurrence et d'autres DG chargées des Fonds ESI, dont la mise en œuvre s'est poursuivie en 2015. Ces plans d'action, qui ont été approuvés par la Commission, comprennent les éléments suivants:
- le guide d'orientation à destination des praticiens - comment éviter les erreurs dans le cadre des marchés publics de projets financés par les Fonds ESI - a été publié en octobre 2015 dans toutes les langues de l'UE; ce guide sera mis à jour pour intégrer les nouvelles directives sur les marchés publics, dont le délai de transposition était fixé au 18 avril 2016;
 - le suivi des plans d'action sur les marchés publics sous l'angle de la conditionnalité ex ante, l'accent étant mis sur les États membres dont les plans d'action sont encore en cours, notamment en offrant un soutien personnalisé aux États membres ne remplissant pas les conditions ex ante;
 - une étude visant à dresser un état des lieux des marchés publics, comportant plus de 50 exemples de bonnes pratiques en la matière au sein de l'UE, a été largement diffusée. Elle dresse en outre 28 profils de pays assortis de recommandations concrètes;
 - la promotion de la transparence et de données ouvertes sur les marchés publics, notamment dans le cadre de l'initiative susmentionnée sur les pactes d'intégrité pilotes.
- De plus, un plan d'action dans le domaine des aides d'État, conçu par la DG Politique régionale et urbaine en étroite coopération avec la DG Concurrence, a été adopté en mars 2015. Celui-ci vise à améliorer la connaissance et la compréhension du sujet, à renforcer la coopération entre les différents acteurs intervenant dans le suivi des aides d'État dans les États membres et à apporter un soutien proactif aux États membres et aux régions de l'UE aux fins de l'application correcte des règles relatives aux aides d'État. Il prévoit les mesures suivantes:
- examen des bonnes pratiques en vigueur et de la diffusion de celles-ci;
 - programmes de formations stratégiques, y compris formations spécifiques pour experts et par pays, prévues pour le second semestre de 2015 et le début de 2016;
 - échanges entre la Commission et les autorités d'audit, en vue d'une plus ample diffusion de check-lists d'audit adaptées aux révisions du RGEC 2014 (règlement général d'exemption par catégorie)⁴³;

⁴³ Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission.

- assistance personnalisée aux États membres ne remplissant pas les conditions ex ante relatives aux aides d'État afin de les aider à mettre en œuvre leur plan d'action.

En ce qui concerne les autorités d'audit, des actions régulières de renforcement des capacités administratives (réunions techniques, discussions sur la méthodologie, forums d'échange de bonnes pratiques) sont en place pour garantir un solide cadre d'audit commun. Les orientations destinées aux États membres font continuellement l'objet d'améliorations et de discussions avec les autorités d'audit lors de réunions techniques.

Les principaux sujets donnant lieu à des réunions spécifiques, des ateliers ou des actions ciblées sont la lutte contre la fraude et la corruption, la méthodologie d'audit pour les marchés publics ou les aides d'État, les techniques d'échantillonnage statistique recommandées pour obtenir des résultats d'audit fiables et concluants et la mise en œuvre effective des nouvelles dispositions réglementaires pour 2014 - 2020 (comme l'audit des indicateurs de performance ou l'e-cohésion).

Ces dernières années, la DG REGIO a examiné les travaux des principales autorités d'audit, représentant plus de 98 % des dotations du Fonds européen de développement régional et du Fonds de cohésion, au moyen d'audits sur place, comprenant la réexécution d'audits d'opérations afin d'évaluer les conclusions tirées par les autorités d'audit. Elle surveille la situation en continu lorsque le statut de «contrôle unique» a été accordé. La réexécution sur place d'audits intégrant les bénéficiaires, conjuguée à l'apport permanent, par les services de la Commission, de conseils, de lignes directrices d'audit et d'outils méthodologiques, permet un renforcement global des capacités des autorités d'audit depuis 2009. En conséquence, la plupart des autorités d'audit sont désormais aux normes et procurent à la DG REGIO des résultats d'audit fiables, comme il a été constaté en 2015 (voir graphique 9).

La DG REGIO a poursuivi l'organisation de forums d'échange sur les questions d'audit et les mesures de renforcement des capacités au profit de l'ensemble des autorités d'audit au moyen de formations ciblées dispensées sur demande, portant sur des questions telles que l'audit des marchés publics ou des aides d'État, les techniques d'échantillonnage recommandées pour obtenir des résultats d'audit fiables et concluants et la bonne mise en œuvre des nouvelles modalités pour la période 2014-2020, comme l'audit des indicateurs de performance et l'e-cohésion. Un retour d'informations sera fourni en permanence aux autorités d'audit sur la base de l'évaluation de leurs résultats d'audit de 2015 en vue d'une meilleure compréhension des principales faiblesses détectées et de la diffusion des bonnes pratiques dans les milieux de l'audit.

Ayant déjà introduit dans ses procédures d'audit la détection des pratiques de surréglementation, la DG REGIO a encouragé les autorités d'audit à faire de même. En outre, elle va mettre en œuvre la recommandation de la Cour qui figure dans son rapport annuel 2015 en produisant une analyse ciblée des règles d'éligibilité nationales pour la période de programmation 2014 - 2020.

- c) Cadre juridique 2014 - 2020: renforcement des dispositions en matière de contrôle et de compte rendu

Le cadre d'assurance pour la politique de cohésion pendant la période 2014 - 2020, qui a été fortement remanié, remédie aux faiblesses du précédent cadre réglementaire, où le niveau d'assurance pouvait varier selon le stade du cycle de gestion et de contrôle.

L'architecture de contrôle révisée a été renforcée grâce aux nouveaux éléments mis en place, à savoir:

- une période comptable de douze mois allant du 1^{er} juillet de l'année n-1 au 30 juin de l'année n;
- une retenue de 10 % sur chaque paiement intermédiaire se rapportant aux dépenses de l'exercice comptable, afin de protéger le budget de l'Union jusqu'à la réalisation de l'ensemble des travaux de contrôle et de vérification au niveau national et la reddition des comptes correspondants;
- la présentation, pour chaque programme, de comptes certifiés pour les dépenses déclarées à la Commission eu égard à l'exercice comptable, ainsi que des documents d'accompagnement afin de procurer une assurance quant à l'exactitude des comptes, à l'efficacité du fonctionnement du système, ainsi qu'à la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes (déclaration de gestion, résumé annuel des contrôles et audits, avis d'audit fondé sur les taux d'erreur résiduels après prise en compte de l'ensemble des corrections au niveau national et rapports de contrôle), au plus tard le 15 février de l'année n+1;
- le paiement ou le recouvrement du solde annuel dû, après approbation des comptes par la Commission, au plus tard le 31 mai de l'année n+1. La comptabilité doit refléter les corrections financières effectuées pour ramener le risque résiduel annuel sous le seuil de signification de 2 % pour chaque programme et chaque année;
- l'application obligatoire de corrections financières nettes lorsque la Commission (ou la Cour) décèle encore des irrégularités témoignant de graves insuffisances des systèmes, sauf si les autorités nationales les ont déjà détectées ou corrigées.

L'approbation des comptes par la Commission est un processus nouveau, distinct de l'évaluation de la légalité et de la régularité comme le prévoit la réglementation (article 139 du règlement portant dispositions communes). La Commission approuve les comptes au plus tard le 31 mai de chaque année sur la base de l'avis d'audit émis par les autorités d'audit, ou, si tel n'est pas le cas, elle en informe l'État membre. Lorsque les comptes sont approuvés, la Commission doit calculer le solde de l'exercice, dont elle doit ensuite verser ou recouvrer le montant, en tenant compte du niveau des dépenses certifiées dans les comptes et confirmées par l'avis d'audit, des paiements anticipés annuels et des paiements intermédiaires soumis à la retenue de 10 %.

Toutefois, le bloc de dépenses figurant dans les comptes des programmes doit être exempt d'un quelconque niveau significatif d'irrégularités résiduel. Si tel n'est pas le cas (constat à la suite d'un rapport de l'autorité d'audit ou à l'issue d'audits de l'UE), la Commission peut interrompre le paiement du solde et engager immédiatement des procédures de correction financière. Il s'agira de corrections nettes si l'État membre n'accepte pas les corrections (comme pour la période 2007-2013) ou si ces corrections révèlent des déficiences graves n'ayant pas été précédemment détectées/corrigées ou signalées par l'État membre (nouvelles dispositions pour la période 2014-2020).

Le processus d'assurance renforcée pour la période 2014-2020 continuera à prendre en compte la notion de «contrôle unique», la Commission pouvant s'appuyer principalement sur les contrôles antérieurs effectués par les autorités d'audit, après avoir vérifié dans quelle

mesure elle peut se fier aux résultats de leurs audits. D'autres possibilités de recourir au principe du «contrôle unique» sont proposées dans la réglementation (article 148 du règlement portant dispositions communes). Au stade final, les audits de conformité de la Commission et l'application de corrections financières nettes qui en résulte, le cas échéant, doivent permettre de donner l'assurance que le risque d'erreur résiduel - après application de toutes les corrections - est inférieur à 2 % pour chaque programme, d'une année sur l'autre.

Les conditions ex ante sont un élément clé de la réforme des Fonds ESI: elles visent à garantir que les cadres réglementaires et politiques adéquats sont en place et que la capacité administrative est suffisante avant investissement, ce qui améliore l'efficacité et l'efficience des investissements soutenus par les fonds ESI ainsi que d'autres d'investissements publics et privés. Il s'agit de conditions préalables visant à assurer que les investissements cofinancés seront efficaces et efficaces dans le cadre de stratégies cohérentes et mûrement réfléchies.

En outre, les conditions ex ante portent sur des questions de capacité administrative, de marchés publics et d'aides d'État, principales causes d'erreurs dans la politique de «cohésion».

Si les États membres ne remplissaient pas les conditions ex ante au moment de l'adoption du programme, des plans d'action ont été prévus avec la Commission. La DG REGIO suit de près la situation et aide les États membres à mener à bien leurs plans d'action.

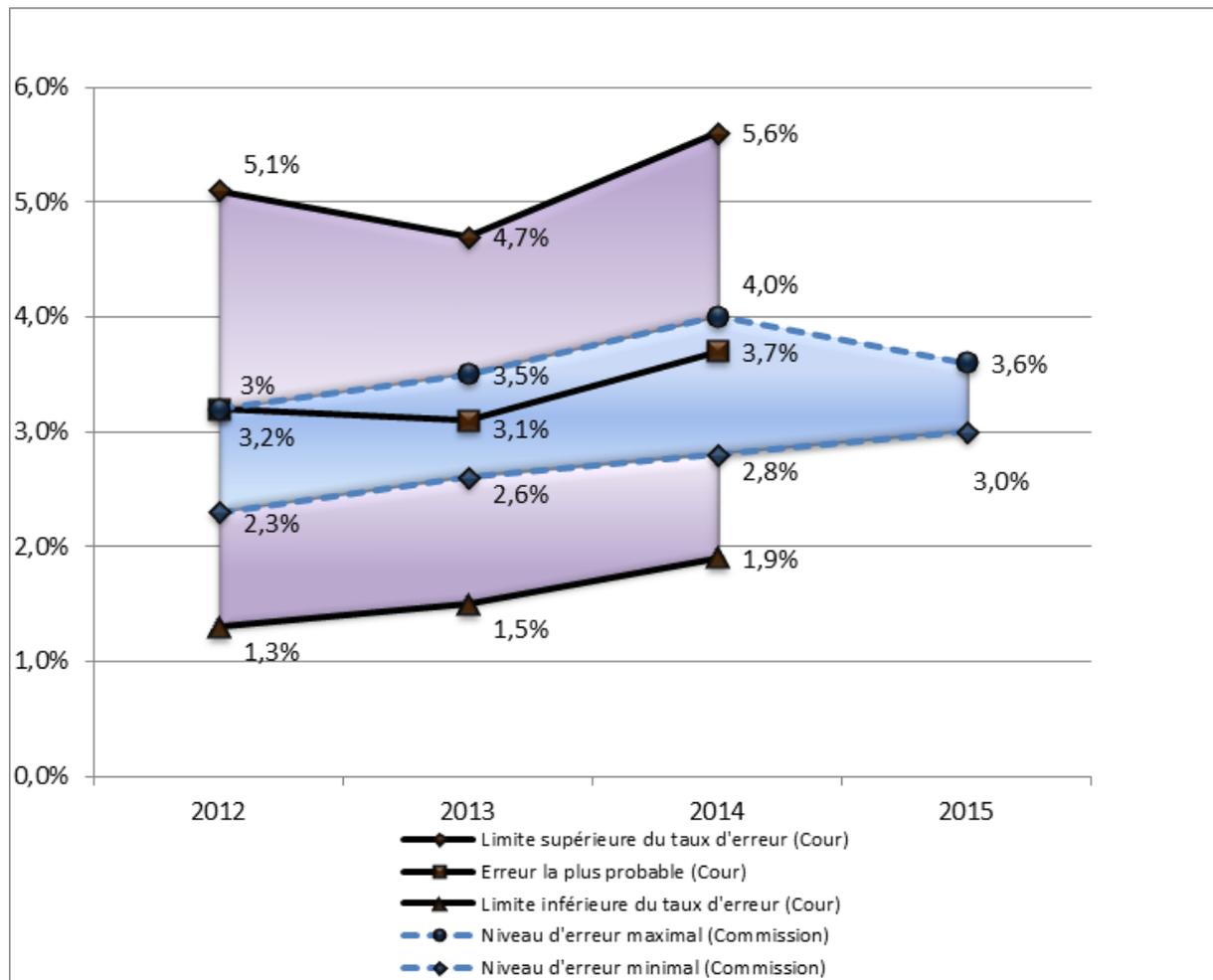
3.2. Sous-rubrique 1b du CFP - DG «Emploi, affaires sociales et inclusion» (EMPL)

3.2.1. Niveau d'erreurs

Le taux d'erreur moyen calculé par la DG EMPL pour 2015 s'établit entre 3,0 et 3,6 %, ce qui correspond dans les grandes lignes à l'évaluation globale de la Cour (voir le graphique 7 concernant l'ensemble du domaine de la «cohésion»). Depuis que la DG EMPL a commencé à évaluer son propre taux d'erreur, en 2011, ses estimations sont très proches de celles de la Cour; ainsi, le niveau d'erreur minimal estimé par la DG EMPL et les taux d'erreur les plus probables estimés par la Cour pour la période 2011 - 2014 sont respectivement les suivants: 2011: 2,0 et 2,2 %; 2012: 2,3 et 3,2 %; 2013: 2,6 et 3,1 %, et 2014: 2,8 et 3,7 %, ce qui témoigne de la validité de la méthodologie de la DG EMPL en matière d'assurance.

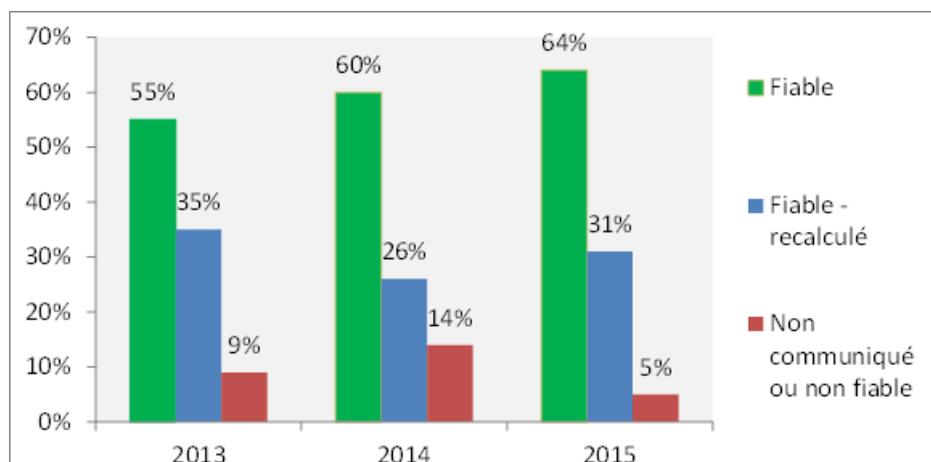
Comme la DG REGIO, la DG EMPL a fondé son estimation sur ses propres travaux d'audit (51 missions d'audit en 2015 ayant porté sur 89 des 92 autorités d'audit, chargées de la surveillance de 115 des 118 programmes opérationnels) et sur les données fournies par les autorités d'audit nationales, qui ont effectué 5 114 audits des opérations en 2015. La direction de l'audit de la DG EMPL a examiné de manière approfondie les calculs effectués par les autorités d'audit afin de s'assurer de la cohérence avec les orientations et de la disponibilité de chiffres consolidés représentatifs. Ces données ont été jugées fiables dans 95 % des cas (voir graphique 12).

Graphique 11 — Niveaux d’erreur estimatifs déterminés par la Commission et la Cour dans le domaine de l’emploi et des affaires sociales (DG EMPL) entre 2012 et 2015*



* En 2015, la Cour a cessé de fournir des estimations spécifiques des niveaux d'erreur pour la DG EMPL. À titre exceptionnel, l'année 2012 est prise en compte afin de fournir un panorama plus complet. Les lignes reliant les différents niveaux d'erreur ne dénotent pas une évolution continue, mais permettent de comparer plus aisément les fourchettes d'erreur. Source: rapports annuels de la Cour relatifs aux exercices 2012 à 2014 et rapports annuels d'activités de la DG EMPL pour les exercices 2012 à 2015.

Graphique 12 – Fiabilité des taux d’erreur transmis à la DG EMPL par les autorités d’audit nationales



3.2.2. Causes profondes des erreurs

Comme la DG REGIO, la DG EMPL a conclu que les causes profondes des erreurs étaient principalement la complexité du cadre juridique dans le domaine de la «cohésion» et les faiblesses dans les systèmes de gestion et de contrôle nationaux. En 2015, la DG EMPL a émis une réserve concernant les systèmes de gestion et de contrôle pour 23 programmes opérationnels spécifiques du FSE en Belgique, en Croatie, en France, en Allemagne, en Grèce, en Hongrie, en Italie, en Roumanie, en Slovaquie, en Espagne et au Royaume-Uni relevant de la période de programmation 2007 - 2013.

Par ailleurs, la DG EMPL a réalisé un audit thématique portant spécifiquement sur les vérifications de gestion effectuées par les autorités des États membres. L'objectif global de cet audit thématique était d'évaluer le degré d'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle liés au processus de vérification afin de prévenir, ou de détecter et corriger, les erreurs et irrégularités et d'obtenir une assurance quant à la légalité et la régularité des dépenses déclarées à la Commission.

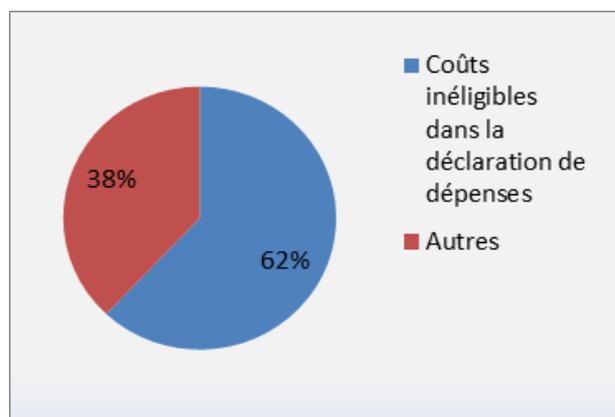
Les principaux résultats de cet audit sont les suivants:

- dans plusieurs cas, les auditeurs de la DG EMPL ont constaté que les vérifications de gestion étaient effectuées sur une base purement formelle, dans le respect apparent des exigences légales, mais sans regard critique sur les dépenses déclarées;
- les vérifications de gestion portant sur des projets mettant en œuvre (une partie de) leurs activités par voie de marchés publics doivent être renforcées. Dans de nombreux cas, elles n'ont pas détecté les infractions aux procédures de marchés publics, alors que les autorités de gestion ou leurs organismes intermédiaires avaient effectué des contrôles sur place;
- la sélection et l'approbation des projets étaient très fréquemment dépourvues d'évaluation critique concernant la capacité de gestion des autorités de gestion/organismes intermédiaires. Bien souvent, un nombre élevé de projets (représentant une faible valeur) avait été approuvé sans qu'il soit tenu compte des implications en matière d'orientations et de formation nécessaires aux bénéficiaires, du coût des vérifications à effectuer par les autorités de gestion/organismes intermédiaires, des activités de gestion des risques nécessaires au recensement des projets fortement exposés et de la valeur ajoutée ou des incidences sur le marché du travail que ces éléments de faible valeur pourraient avoir;
- de nombreuses autorités de gestion dépendaient de leurs organismes intermédiaires pour réaliser les vérifications de gestion. Ces organismes intermédiaires avaient souvent une expérience plus étendue ou plus riche en la matière sur le plan opérationnel, de sorte que le choix fait par l'autorité de gestion de confier la responsabilité à ces organismes était souvent justifié. Il a cependant été observé que ces organismes intermédiaires étaient peu ou n'étaient pas formés aux aspects administratifs du processus, si bien qu'ils manquaient souvent des compétences et des moyens pour procéder à des vérifications de gestion efficaces; et
- il existait des situations dans lesquelles les vérifications de gestion avaient été réalisées après la certification des dépenses vis-à-vis de la Commission. Dans bien des

cas, cette situation était due au manque de ressources ou aux contraintes liées au respect des règles en matière de dégageant.

Les types d'erreur recensés par la DG EMPL, qui sont imputables à ces déficiences systémiques, coïncident avec les causes profondes des erreurs détectées par la Cour dans son rapport annuel pour 2015.

Graphique 13 – Appréciation par la Cour des causes profondes des erreurs concernant la DG EMPL⁴⁴



3.2.3. Mesures correctrices prises

Dans le cadre de l'exercice strict de son rôle de surveillance, la DG EMPL veille à ce que les États membres comblient les lacunes dans leurs systèmes de gestion et de contrôle:

- en mettant à jour son évaluation du risque d'audit conjointement avec les DG REGIO et MARE, compte tenu de l'ensemble des informations et résultats disponibles cumulés issus des audits;
- en procédant à un suivi continu de la qualité des audits réalisés par les autorités d'audit; et
- en mettant en œuvre une politique rigoureuse en matière d'interruptions de paiements, de suspension de programmes opérationnels et de corrections financières en cas de constat de déficiences graves, sauf si les États membres acceptent d'appliquer en premier lieu le plan d'action et les corrections financières nécessaires.

En outre, la DG EMPL va poursuivre la mise en œuvre des initiatives suivantes pour atténuer les principaux risques et faiblesses détectés:

a) Simplification

Comme il est expliqué plus haut, la Cour a indiqué que les infractions aux règles sur l'éligibilité des dépenses étaient la principale source d'erreur pour le FSE. Cette situation est en partie due à l'obligation incombant aux bénéficiaires d'être en mesure de fournir des preuves documentaires pour justifier l'ensemble des coûts exposés dont ils demandent le remboursement. À ce système traditionnel fondé sur le remboursement des coûts réels peut se substituer le recours à ce qu'on appelle les options de présentation simplifiée des coûts.

⁴⁴ Rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2015, figure 6.2, à l'exclusion de la part d'erreur globale pour «Politique régionale et urbaine».

Celles-ci constituent un moyen de déterminer les coûts éligibles non pas en fonction des dépenses effectives (qui doivent ensuite être étayées par des pièces justificatives), mais sur la base de montants prédéfinis. En facilitant la justification des dépenses, les options de présentation simplifiée des coûts réduisent non seulement la charge administrative, mais aussi le risque de commettre des erreurs. La Cour en a eu la démonstration pendant quatre années consécutives, où elle a constaté l'absence d'erreurs quantifiables lors de l'examen, dans son échantillon du FSE, de transactions relevant des options de présentation simplifiée des coûts. Elle a ainsi conclu que ces options étaient moins exposées aux erreurs que les coûts réels.

Les options de présentation simplifiée des coûts présentent en outre l'avantage de concentrer le financement sur les réalisations ou les résultats obtenus et non sur le montant dépensé, comme dans le système des coûts réels. Cette façon de procéder s'inscrit dans le cadre de l'objectif de la Commission consistant à axer davantage son exécution budgétaire sur les résultats et à optimiser les effets des sommes dépensées.

Le cadre réglementaire pour 2014-2020 vise à faire en sorte que les options de présentation simplifiée des coûts déjà existantes soient applicables à l'ensemble des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI). En outre, les options proposées ont été étendues pour remédier à certaines des restrictions détectées lors de la période de programmation précédente.

Les options de présentation simplifiée des coûts existant dans des cadres autres que les fonds ESI peuvent être réutilisées, sous réserve du respect de certaines conditions:

- Un exemple est constitué par l'article 67, paragraphe 5, point b), du règlement portant dispositions communes, aux termes duquel les options de présentation simplifiée des coûts utilisées dans une autre politique de l'Union peuvent être appliquées aux mêmes types d'opérations et de bénéficiaires dans le cadre du FSE. En particulier, certaines méthodes définies dans le programme Erasmus+ pourraient ainsi être aisément appliquées à des opérations similaires financées par le FSE.
- De même, l'article 67, paragraphe 5, point c), du règlement portant dispositions communes prévoit que des options de présentation simplifiée des coûts applicables au titre d'un régime financé entièrement par l'État membre peuvent être utilisées dans le cadre du FSE pour les mêmes types d'opérations et de bénéficiaires.

Ces deux méthodes supplémentaires constituent une bonne occasion de capitaliser sur les simplifications existantes: elles sont directement applicables aux opérations financées par les Fonds structurels et d'investissement européens (ESI) (à condition que ce soit pour le même type d'opération et de bénéficiaire et que le régime soit toujours en vigueur) et l'audit de la valeur de l'option de présentation simplifiée des coûts ne sera pas nécessaire, ce qui réduit l'ampleur et le coût d'un contrôle potentiel. Ces deux méthodes peuvent être appliquées sans difficulté par les États membres et comportent un très faible risque d'erreur.

Enfin, pour les opérations de faible envergure du Fonds social européen (FSE) (aide publique inférieure à 100 000 EUR), un projet de budget peut servir à définir une option de présentation simplifiée des coûts. Cette méthode a été instaurée pour tenir compte de l'obligation, pour les projets du FSE d'un montant d'aide publique inférieur à 50 000 EUR, de recourir à un type d'option de présentation simplifiée des coûts afin de couvrir au moins une partie de ses dépenses (sauf dans le cas d'un marché public ou d'un régime d'aides d'État).

La nouvelle base juridique du FSE (article 14 du règlement FSE) autorise la Commission à adopter des barèmes standard de coûts unitaires et des montants forfaitaires. Ces dispositions procurent une sécurité juridique en ce qui concerne la méthode de calcul des options de présentation simplifiée des coûts et répondent aux craintes des États membres liées à l'un des principaux obstacles qu'ils ont mis en évidence, à savoir que la méthode de calcul du coût unitaire ou du montant forfaitaire puisse être contestée par des auditeurs (nationaux ou de l'UE), ce qui aurait pour effet une erreur systémique. La validation préalable de la méthodologie par la Commission garantit et valide les travaux effectués par les États membres.

En autorisant les États membres à demander un financement de l'UE sur la base d'options de présentation simplifiée des coûts, parallèlement à l'application d'un système (national) différent pour le remboursement des bénéficiaires, la nouvelle base juridique offre également la possibilité aux États membres de recourir à ces options lorsque, en temps normal, les règles nationales n'autorisent pas de telles modalités.

Au vu de l'incidence positive et des nombreux avantages qu'apportent les options de présentation simplifiée des coûts et compte tenu des nouvelles possibilités introduites par le cadre juridique 2014-2020, la Commission a fixé l'objectif politique ambitieux de parvenir à l'exécution, d'ici à 2017, de 50 % de dépenses du FSE dans le cadre d'options de présentation simplifiée des coûts. Le rapport de synthèse sur la simplification présenté au Parlement européen et au Conseil en 2015 chiffrait à environ 35 % le niveau prévu par les États membres pour la mise en œuvre d'options de présentation simplifiée des coûts dans le cadre du FSE au cours de la période de programmation 2014 - 2020, ce qui est nettement supérieur aux 7 % estimés pour la période 2007 - 2013, mais encore insuffisant. La DG EMPL va continuer à promouvoir leur usage et à encourager les États membres à l'accroître encore, afin d'atteindre l'objectif des 50 %.

Le but est d'inciter à utiliser plus largement les options de présentation simplifiée des coûts afin de contribuer à réduire la charge administrative et le risque d'erreur tout en mettant davantage l'accent sur les résultats. Il s'agit d'un encouragement, qui s'adresse à toutes les parties - Commission, États membres et bénéficiaires -, à déployer un maximum d'efforts pour tirer profit du potentiel de ces options. Cette démarche ne doit toutefois pas être considérée comme une fin en soi.

En vue de parvenir à une simplification accrue, la Commission a introduit la notion de «plan d'action commun» (PAC).

Le PAC constitue un moyen tout nouveau et potentiellement vaste d'exécuter les Fonds ESI. Un plan d'action commun est une opération qui est entièrement gérée en fonction des réalisations et résultats à atteindre. Il peut:

- comprendre un seul projet ou un ensemble de projets;
- bénéficier du soutien d'un ou de plusieurs axes prioritaires d'un ou de plusieurs programmes; et
- être soutenu par un ou plusieurs instruments tels que le Fonds social européen, l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), le Fonds européen de développement régional et/ou le Fonds de cohésion.

Les projets doivent produire les réalisations et résultats nécessaires pour atteindre l'objectif du plan d'action commun. Les paiements prendront uniquement la forme de coûts unitaires et/ou de montants forfaitaires liés aux réalisations et aux résultats de chaque projet.

S'appuyant sur cette simplification, la Commission a proposé de nouvelles améliorations dans le cadre de la révision «omnibus» (voir section 3.1 ci-dessus). Dans certains cas, des dispositions du règlement FSE ont été mises à jour et étendues à d'autres Fonds ESI (recours obligatoire aux options de présentation simplifiée des coûts dans certains cas, taux forfaitaires pour certains coûts de personnel). Les propositions concernant le règlement portant dispositions communes [suppression de la limite supérieure pour le recours aux montants forfaitaires, allègement des exigences pour l'usage d'un plan d'action commun, nouvelle possibilité pour les paiements, qui sont assortis de conditions, voir section 3.1.3, point a), ci-dessus] sont complétées par des modifications correspondantes au règlement FSE et des mesures visant à étendre l'usage des options de présentation simplifiée des coûts en vertu du règlement sur le Fonds européen d'aide aux plus démunis.

b) Renforcement des systèmes de gestion et de contrôle

La DG EMPL va continuer d'adapter et de revoir ses procédures et orientations sur la gestion partagée afin d'assurer le bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle dans les États membres au cours de l'actuelle période de programmation [voir aussi section 3.1.3, point b), sur la DG REGIO].

c) Cadre juridique 2014 - 2020: renforcement des dispositions en matière de contrôle et de compte rendu

La DG EMPL bénéficiera des mêmes améliorations apportées au cadre juridique dans le domaine de la cohésion pour la période de programmation 2014 - 2020 que la DG REGIO [voir section 3.1.3, point c)] aux fins du renforcement des systèmes de gestion et de contrôle.

4. Rubrique 2 du CFP — Ressources naturelles

La politique agricole commune (PAC) est mise en œuvre au moyen de deux Fonds (piliers): le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA, pilier I), qui comprend les mesures de soutien du marché et les paiements directs, et le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader, pilier II), qui finance les mesures de développement rural.

La PAC relève de la gestion partagée et compte plus de 8 millions de bénéficiaires dans toute l'UE. La direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI) travaille en étroite collaboration avec les États membres pour veiller à ce que les crédits soient versés dans le respect de la législation de l'Union.

4.1. Niveaux d'erreur

Dans le cadre de ses rapports annuels d'activités, la DG AGRI examine les informations transmises par les États membres sur les résultats des contrôles effectués par les organismes payeurs. Sur la base des avis des organismes de certification, des audits ex post réalisés par la DG AGRI elle-même (soit quelque 140 missions d'audit chaque année) et des constatations de la Cour, les auditeurs de la DG AGRI exercent leur jugement professionnel pour estimer les montants et calculer de façon prudente les taux d'erreur ajustés pour les dépenses par activité ABB (établissement du budget par activité) de chaque organisme payeur.

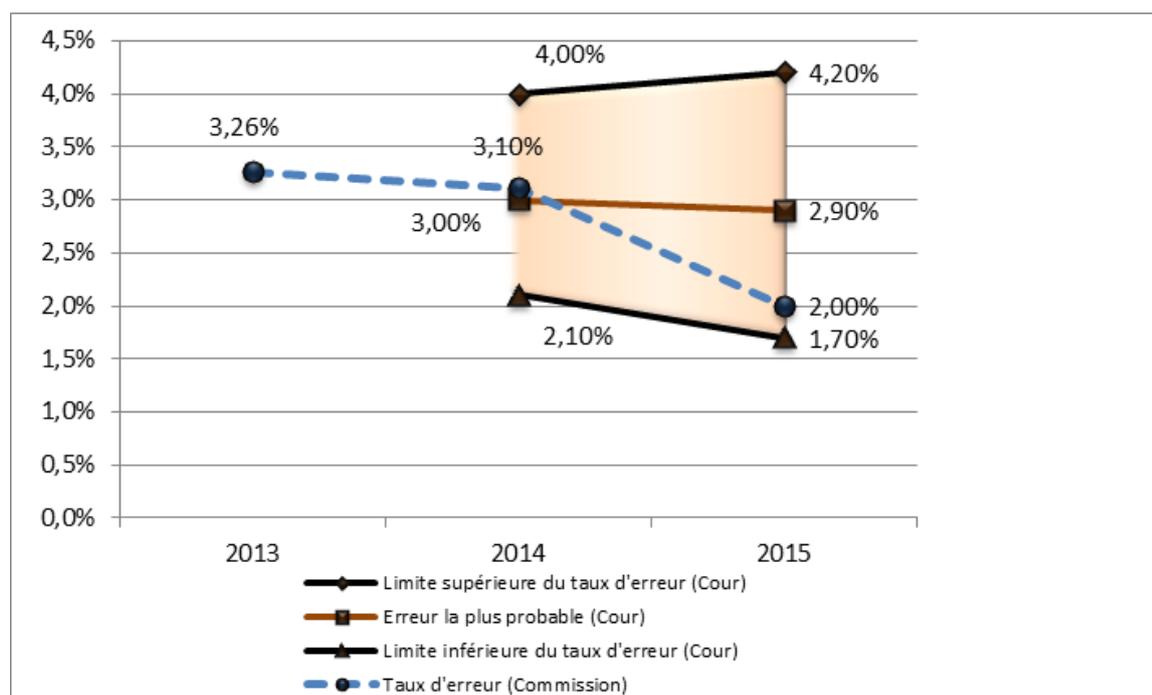
Le tableau 3 indique les taux d'erreur ajustés de la PAC, tels que communiqués dans les rapports annuels d'activités de la DG AGRI, et les taux d'erreur présentés dans les rapports annuels de la Cour pour les dépenses liées à l'agriculture⁴⁵.

Tableau 3 — Niveaux d'erreur estimatifs déterminés par la Commission et la Cour dans le domaine de l'agriculture/des ressources naturelles entre 2013 et 2015

	2013		2014		2015	
	DG AGRI	Cour ⁴⁶	DG AGRI	Cour ⁴⁷	DG AGRI	Cour
FEAGA	2,70 %	3,6 %	2,61 %	2,2 %	1,47 %	2,2 %
Feader	5,19 %	6,7 %	5,09 %	6,0 %	4,99 % ⁴⁸	5,3 %
TOTAL PAC	3,26 %	<i>n.d.</i> ⁴⁹	3,10 %	3,0 %	2,02 %	2,9 %

La comparaison entre les niveaux d'erreur présentés par la Commission dans les rapports annuels d'activités et ceux indiqués par la Cour dans ses rapports annuels montre que les deux institutions parviennent à des conclusions similaires (voir graphiques 14 et 15).

Graphique 14 - Niveaux d'erreur estimatifs déterminés par la Commission et la Cour dans le domaine des ressources naturelles entre 2014 et 2015*



*Depuis 2014, la Cour des comptes ne fournit plus de fourchettes d'erreurs par Fonds. En revanche, elle a présenté des fourchettes d'erreurs pour l'ensemble du domaine politique «Ressources naturelles».

⁴⁵ La Cour intègre dans son évaluation le FEAGA et le Feader, mais aussi les dépenses liées à l'environnement, à la pêche et à la santé.

⁴⁶ Conditionnalité comprise.

⁴⁷ Conditionnalité exclue.

⁴⁸ À l'exclusion des avances versées à titre de préfinancements pour le CFP 2014 - 2020 (soit 4,16 % préfinancements compris).

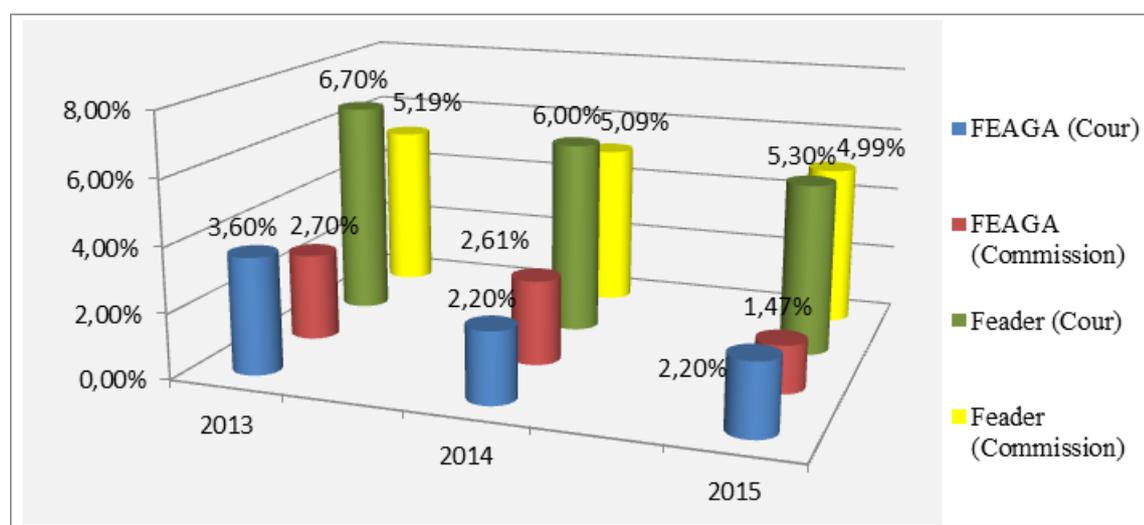
⁴⁹ Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2013, la Cour a traité le FEAGA et le développement rural séparément des autres domaines politiques (environnement, pêche et santé).

Les lignes reliant les différents niveaux d'erreur ne dénotent pas une évolution continue, mais permettent de comparer plus aisément les fourchettes d'erreur.

Source: rapports annuels de la Cour relatifs aux exercices 2014 et 2015 et rapports annuels d'activités de la DG AGRI pour les exercices 2013 à 2015.

Pour la PAC dans son ensemble, le taux d'erreur ajusté, qui s'établit à 2,02 %, est proche du seuil de signification.

Graphique 15 — Niveaux d'erreur estimatifs déterminés par la Commission et la Cour par Fonds [«Fonds européen agricole de garantie» (FEAGA) et «Fonds européen agricole pour le développement rural» (Feader)] entre 2013 et 2015*



*Sources: rapports annuels de la Cour et rapports annuels d'activités de la DG AGRI pour les exercices 2013 à 2015.

Ces dernières années, le niveau d'erreur concernant la PAC, qui a été réduit pour les deux piliers, reste constamment inférieur à la moyenne de l'UE. Cette évolution positive est le résultat des plans d'actions correctrices mis en œuvre par les États membres. Ces derniers se voient proposer de plus amples orientations en matière de prévention et de détection des erreurs. Chaque fois que nécessaire, des plans d'action sont mis en œuvre par les États membres pour remédier à l'une ou l'autre déficience dans leurs systèmes de gestion et de contrôle.

Pour le FEAGA, la baisse du niveau d'erreur est tout à fait impressionnante, notamment dans le domaine des paiements directs, qui sont soumis à des conditions d'éligibilité moins complexes et sont régis par le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), et en particulier le système d'identification des parcelles agricoles (SIPA). Comme l'a confirmé la Cour, le SIGC est un bon outil pour assurer une gestion financière saine, et les mesures correctrices prises par les États membres n'ont cessé d'améliorer la fiabilité du SIPA⁵⁰.

Chiffré à 4,99 %, le taux d'erreur pour le développement rural (qui est financé par le Feader), tout en connaissant une tendance à la baisse ces dernières années, reste à un niveau nettement supérieur au seuil de signification. Il convient de remédier à cette situation de manière plus approfondie, et la Commission est déterminée à aider les États membres à éliminer les causes profondes des erreurs. Il importe en outre de dépasser le cadre des chiffres et de considérer le taux d'erreur sous l'angle des ambitieux objectifs politiques qui

⁵⁰ Voir points 7.17 et 7.41 du rapport annuel de la Cour pour l'exercice 2015.

débouchent parfois sur une conception complexe de mesures difficiles à contrôler et à mettre en œuvre.

Dans ce contexte, il est important de reconnaître que la Commission dispose et fait usage de mécanismes de correction qui protègent de manière adéquate le budget de l'Union. Des corrections financières nettes sont appliquées lorsque les audits de la DG AGRI révèlent des irrégularités et/ou des déficiences dans les systèmes de contrôle. La comparaison entre la capacité de correction ex post de la Commission et les montants à risque détectés au niveau des paiements en faveur des bénéficiaires fournit une indication fiable du risque financier résiduel pour le budget de l'Union, lorsque toutes les mesures correctrices sont prises en compte. Pour la PAC, la capacité de correction a été estimée comme suit: 2013: 802,9 millions d'EUR; 2014: 863,49 millions d'EUR, et 2015: 1 065,7 millions d'EUR. Pour 2015, la capacité de correction pour la PAC correspond à 1,87 % des dépenses.

Le montant global à risque au moment du paiement pour les dépenses totales de la DG AGRI en 2015 s'établit à 1 167 millions d'EUR (2,0 %). Selon une estimation prudente, les corrections futures s'élèveront à 1 066 millions d'EUR (1,8 %). Le montant à risque qui en résulte à la clôture est estimé à 101 millions d'EUR, soit 0,2 % des dépenses de 2015 pour ce domaine politique. Ces chiffres témoignent d'une solide assurance que le risque subsistant pour le budget de l'UE est nettement inférieur au seuil de signification de 2 %.

4.2. Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)

4.2.1. Causes profondes des erreurs

Les causes profondes des erreurs concernant le FEAGA résident dans la surdéclaration du nombre d'hectares admissibles (risque inhérent) et les données incorrectes du système d'identification des parcelles agricoles (SIPA) (déficiences dans les systèmes de gestion et de contrôle des États membres).

4.2.2. Mesures correctrices prises

Environ 80 % des dépenses de la PAC sont gérées dans le cadre du FEAGA. Pour les paiements directs (90 % des dépenses du FEAGA), la gestion et le contrôle des dépenses passent par le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), qui comprend la base de données sur les terres éligibles [«système d'identification des parcelles agricoles» (SIPA)]. La fiabilité des informations contenues dans le système intégré de gestion et de contrôle (et notamment dans la base SIPA) est donc essentielle pour garantir que seules les terres éligibles donnent lieu à des paiements. La Commission encourage ainsi les États membres à mettre régulièrement à jour les informations contenues dans leur SIPA. En l'absence de telles mises à jour et en cas de constat de déficiences dans le SIGC/SIPA, la Commission invite les États membres à élaborer et à mettre en œuvre des plans d'action visant à remédier à ces déficiences. Ces plans d'action ont fait leurs preuves. Dans son rapport annuel 2015, la Cour a confirmé que «[g]râce aux plans d'action mis en place par la Commission et les États membres, la fiabilité des données enregistrées dans le SIPA n'a cessé de progresser ces dernières années⁵¹».

La fiabilité du SIGC, conjuguée à une série d'actions menées par la Commission pour améliorer le suivi, la communication et les mesures correctrices, fait que le taux d'erreur pour le FEAGA dans son ensemble est relativement faible. Selon la Cour, ce taux s'établissait

⁵¹ Voir le rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2015, point 7.17.

à 3,1 % en 2013, à 2,2 % en 2014 (hors conditionnalité) et à 2,2 % en 2015. Ces chiffres sont comparables à ceux publiés par la DG AGRI dans ses rapports annuels d'activités.

4.3. Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)

4.3.1. Causes profondes des erreurs

Environ 20 % des dépenses de la PAC sont gérées au titre du Feader, qui est cofinancé par le budget de l'Union et les budgets nationaux. La gestion du Feader repose sur des programmes pluriannuels nationaux ou régionaux, dans le cadre desquels les mesures peuvent être adaptées au niveau national ou régional afin de répondre à des objectifs spécifiques. Préalablement aux versements en faveur des bénéficiaires, les organismes payeurs des États membres vérifient l'éligibilité des demandes de paiement.

La DG AGRI émet dans ses rapports annuels d'activités une réserve depuis 2007 (sauf pour 2010) à l'égard d'une partie ou de l'ensemble des dépenses portant sur le développement rural. Elle rejoint en cela la Cour dans son évaluation des causes profondes des erreurs en la matière:

- dépenses inéligibles en raison du non-respect de règles et de conditions d'éligibilité souvent complexes, en particulier pour les mesures d'investissement; et
- complexité de la politique du développement rural elle-même et insuffisances dans les systèmes de gestion et de contrôle des États membres.

Les autres mesures de développement rural, moins exposées au risque, sont principalement celles liées à la surface ou au nombre d'animaux, telles que les engagements agroenvironnementaux ou en faveur du bien-être des animaux. Elles relèvent du système intégré de gestion et de contrôle, qui permet des vérifications efficaces et la prévention des erreurs (comme il est expliqué dans la section FEAGA ci-dessus).

Les taux d'erreur élevés dans les dépenses de développement rural n'impliquent pas pour autant que les montants déclarés erronément ont été utilisés à mauvais escient ou que les objectifs de la politique n'ont pas été atteints.

4.3.2. Mesures correctrices prises

a) Simplification

La Commission encourage les États membres à recourir, chaque fois que c'est possible, aux options de présentation simplifiée des coûts pour prévenir les erreurs et réduire le niveau de risque. Comme dans le domaine de la «cohésion», la Cour a reconnu que le recours à ces méthodes de coûts simplifiés était susceptible de profiter à toutes les parties, car il pourrait réduire les formalités administratives et limiter l'étendue des erreurs liées à l'établissement et à la vérification des demandes de paiement fondées sur des factures et des justificatifs de paiement⁵².

Dans ce contexte, il convient de noter que les mesures de simplification constituent un principe directeur pour remédier à la situation, à la fois pour le FEAGA et le Feader: dès le début de son mandat, le commissaire Hogan a fait de la simplification de la PAC l'une de ses premières priorités.

⁵² Voir le rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2012, point 6.23, le rapport annuel relatif à l'exercice 2013, point 6.16, et le rapport annuel relatif à l'exercice 2014, point 6.29.

Au début de 2015, le commissaire Hogan a ainsi lancé un examen approfondi de l'ensemble de l'acquis agricole afin de recenser les possibilités de simplification. Dans le même temps, il a invité les États membres, les parties intéressées, le Parlement européen, le Conseil, le Comité des régions et le Comité économique et social européen à présenter des propositions de simplification. Le 11 mai 2015, le Conseil a adopté des conclusions sur la «simplification de la PAC». Ce processus a donné lieu à plus de 1 500 propositions de simplification. L'examen de l'ensemble des propositions qui en résultent en vue de leur adoption était fondé sur les trois principes suivants:

- la simplification doit principalement profiter aux quelque 8 millions de bénéficiaires de la PAC;
- les décisions politiques de la réforme de 2013 ne doivent pas être remises en question; et
- la simplification ne doit pas mettre en péril la bonne gestion financière de la PAC.

La Commission a donné suite à cet exercice en lançant quatre vagues de mesures de simplification couvrant l'éventail complet des politiques agricoles — comprenant à la fois les règlements de la Commission et les documents d'orientation correspondants.

La proposition omnibus (voir section 3.1 ci-dessus) contient des modifications aux quatre règlements de base de la PAC⁵³. Il s'agit de modifications techniques prévoyant de faciliter l'accès aux financements de l'UE et de mesures de simplification qui ne changent pas les orientations de la politique. Pour le développement rural, ces modifications favorisent un meilleur usage des instruments financiers, une plus grande souplesse pour la programmation d'instruments de stabilisation des revenus, une disponibilité plus rapide des financements de l'UE et une utilisation intégrale des options de présentation simplifiée des coûts par l'alignement des règles du Feader sur les dispositions communes des Fonds ESI. Pour les paiements directs, le régime de l'agriculteur actif deviendrait facultatif; l'aide aux jeunes agriculteurs est renforcée et il serait possible de «découpler» le soutien couplé facultatif. S'agissant des mesures de marché, l'accompagnement serait un nouveau type d'action éligible au titre des mesures de crise, et l'aide financière nationale ne nécessiterait pas une analyse cas par cas de la part de la Commission.

b) Renforcement des systèmes de gestion et de contrôle

La Commission, qui a des échanges réguliers avec les États membres sur les questions liées aux taux d'erreur, a fourni un ensemble complet de documents d'orientation concernant les mesures de développement rural et les autres thèmes horizontaux concernés (par exemple, les options de présentation simplifiée des coûts, les règles de passation des marchés publics, le caractère contrôlable et vérifiable des mesures).

La DG AGRI va continuer à suivre la mise en œuvre des plans d'action, au niveau tant opérationnel que des audits, par la tenue de réunions bilatérales, de réunions de réexamen annuel et de séminaires spécialisés ainsi que dans le cadre des comités de suivi.

Elle va également continuer à adresser aux États membres des recommandations et des lignes directrices, ainsi qu'à diffuser les meilleures pratiques, afin d'améliorer les systèmes

⁵³ Règlement (UE) n° 1305/2013 relatif au développement rural, règlement (UE) n° 1306/2013 relatif au financement de la PAC et à d'autres questions horizontales, règlement (UE) n° 1307/2013 relatif aux paiements directs en faveur des agriculteurs et règlement (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés (OCM).

de contrôle et d'éviter les erreurs. Le réseau européen de développement rural joue déjà un rôle majeur dans la formation et dans la diffusion des bonnes pratiques dans les États membres.

Par ailleurs, la DG AGRI a mis en œuvre un certain nombre d'actions au fil du temps, notamment:

- En 2015, elle a renforcé les plans d'action existants en réponse aux réserves formulées dans son rapport annuel d'activités pour 2014, sur la base d'une coopération et d'une analyse accrues au sein des services de la Commission et d'un dialogue intensif avec les États membres. Dans le même esprit, la communication d'informations par tous les États membres sur les plans d'action qu'ils ont adoptés au niveau national ou régional pour réduire les taux d'erreur a été améliorée. Cette approche met davantage l'accent sur un suivi régulier des constatations issues de l'audit et comprend des indicateurs et des jalons améliorés aux fins du suivi. Un outil informatique spécifique mis au point par la DG AGRI en 2014 et pleinement opérationnel depuis 2015 sert à recueillir et à traiter, d'une manière efficace et cohérente, les informations extraites de plans d'action nationaux ou régionaux, ce qui procure une vue d'ensemble et facilite un suivi approprié. Au point 7.45 de son rapport 2015, la Cour a indiqué ceci: «[b]ien qu'à notre avis, les plans d'action sont généralement un bon outil pour remédier aux causes d'erreur, des améliorations restent encore possibles dans le domaine des marchés publics». La Commission va continuer à suivre de près la mise en œuvre, par les États membres concernés, des plans d'actions correctrices nécessaires et à suspendre les paiements lorsque ces plans d'action ne sont pas dûment mis en œuvre.
- Depuis 2013, six séminaires consacrés aux taux d'erreur ont été organisés, dont l'un en 2015. Ils sont l'occasion de faire un état des lieux sur la mise en œuvre des plans d'action, le partage des bonnes pratiques et la diffusion d'orientations. Ces séminaires sont organisés conjointement dans le cadre du comité pour le développement rural et du comité des Fonds agricoles afin de garantir la participation tant des autorités de gestion que des organismes payeurs. Dans l'intervalle, les unités géographiques assurent le suivi régulier des plans d'action et de certaines questions avec les États membres lors de réunions ad hoc et annuelles, dans le cadre de comités de suivi et, le cas échéant, à l'occasion de modifications apportées aux programmes.
- En parallèle, la capacité d'audit de la DG AGRI a été renforcée. Le nombre de missions d'audit a augmenté par rapport au niveau de 2013 et ces audits visent des aspects particuliers se rapportant aux taux d'erreur.
- Enfin, la DG AGRI encourage la coopération interrégionale et promeut la formation sur des thèmes spécifiques liés à l'amélioration de la mise en œuvre des programmes et à la diminution des erreurs. L'objectif général de ces manifestations est de faciliter un dialogue ouvert et constructif entre les acteurs concernés, en vue d'un échange de bonnes pratiques et de l'élaboration de lignes directrices claires.

c) Cadre juridique 2014 - 2020: améliorations importantes

Le nouveau cadre juridique 2014-2020 de la PAC contient plusieurs dispositions qui s'attaquent aux causes profondes des erreurs (par exemple, le nombre limité d'exigences détaillées, les paiements forfaitaires, les taux forfaitaires ou les coûts standard). L'analyse ex ante des programmes de développement rural a été renforcée du fait que les autorités de gestion et les organismes payeurs procèdent à l'évaluation ex ante du caractère vérifiable et contrôlable des mesures programmées. De plus, pour le Feader, la Commission dispose désormais et fait pleinement usage d'outils préventifs ex ante, comme les suspensions et les interruptions, qui protègent efficacement le budget de l'Union.

Dans le domaine du développement rural, cependant, comme le souligne l'introduction du rapport, si on tient compte de la nécessité de concilier la légalité et la régularité avec la réalisation des objectifs politiques tout en gardant à l'esprit les coûts d'obtention, on ne peut s'attendre avec une réelle certitude à ce qu'un risque financier résiduel inférieur à 2 % puisse être atteint avec un effort raisonnable.

5. Rubrique 4 du CFP – L'Europe dans le monde

5.1. Niveaux d'erreur

Les DG «Coopération internationale et développement» (DEVCO) et «Voisinage et négociations d'élargissement» (NEAR/ELARG) font l'objet d'un examen dans le présent rapport, car elles sont les principales directions générales, sur le plan financier, de la «famille» des relations extérieures.

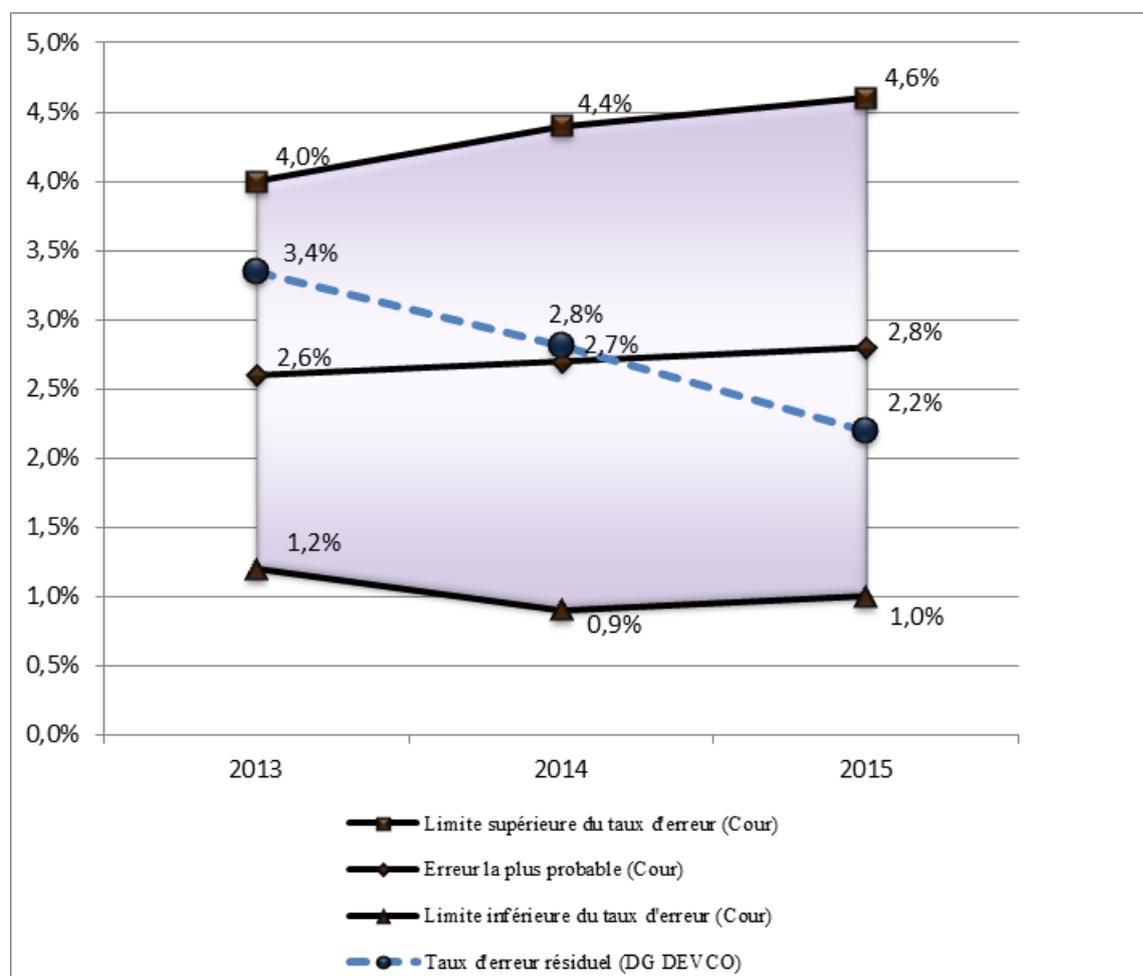
La DG DEVCO concentre son analyse des erreurs sur le taux d'erreur résiduel (TER), qui représente le niveau d'erreur après application de mesures correctrices. L'estimation fournie par cette direction générale se situe tout à fait entre la limite supérieure et la limite inférieure du taux d'erreur figurant dans les rapports annuels de la Cour, au chapitre «Relations extérieures/L'Europe dans le monde», pour la période 2013 - 2015 (voir graphique 16).

Les vérifications ex ante et ex post des DG DEVCO/NEAR réalisées par leurs propres structures de contrôle ou par des auditeurs contractuels ont porté sur 2 701,98 millions d'EUR en 2015.

Le montant global à risque au moment du paiement pour les dépenses totales de la DG DEVCO en 2015 s'établit à 246 millions d'EUR (2,9 %). Selon une estimation prudente, les corrections futures s'élèveront à 50 millions d'EUR (0,6 %). Le montant estimé à risque à la clôture est de 196 millions d'EUR (2,3 %).

Pour l'ensemble du domaine politique «*Relations extérieures*», l'estimation du montant global à risque au moment du paiement s'élève à 281 millions d'EUR (2,9 %), l'estimation prudente des corrections futures est de 62 millions d'EUR (0,6 %) et le montant estimé à risque à la clôture est de 219 millions d'EUR (2,3 %).

Graphique 16 - Niveaux d'erreur estimatifs déterminés par la Commission (taux d'erreur résiduels communiqués par la DG DEVCO) et la Cour dans le domaine des « Relations extérieures » entre 2013 et 2015*



*Les lignes reliant les différents niveaux d'erreur ne dénotent pas une évolution continue, mais permettent de comparer plus aisément les fourchettes d'erreur.

Source: rapports annuels de la Cour et rapports annuels d'activités de la DG DEVCO pour les exercices 2013 à 2015.

5.2. DG «Coopération internationale et développement» (DEVCO)

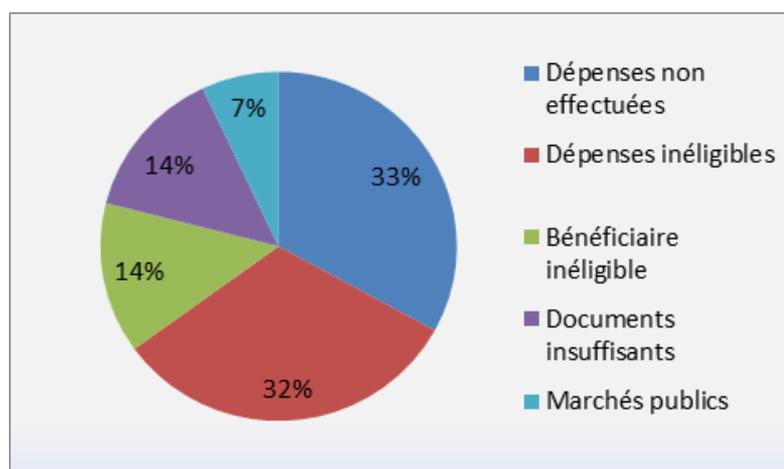
5.2.1. Causes profondes des erreurs

La DG DEVCO a recensé, pour l'essentiel, les causes profondes suivantes pour les erreurs:

- Non-respect des règles d'éligibilité (57 % des erreurs détectées):
 - dépenses exposées en dehors de la période couverte par le projet;
 - dépenses déclarées comme étant directes, mais déjà comptabilisées en tant que dépenses indirectes.
- Non-respect des règles de passation de marchés publics (26 % des erreurs détectées).
- Documentation insuffisante ou manquante.

Cette évaluation est globalement conforme aux constatations de la Cour pour l'ensemble du chapitre «L'Europe dans le monde» (voir graphique 17).

Graphique 17 - Appréciation par la Cour des causes profondes des erreurs concernant la rubrique 4 en 2015⁵⁴



5.2.2. Mesures correctrices prises

a) Simplification

Les erreurs sont essentiellement dues aux conditions excessivement détaillées qui régissent les subventions, qui vont au-delà des exigences légales et n'ont aucune valeur ajoutée en ce qui concerne les performances et les résultats. La suppression de tels éléments superflus dans le guide pratique (PRAG) a déjà été entreprise. La DG DEVCO a engagé des discussions avec les parties prenantes et des réunions régulières ont lieu au sein de l'unité Finances, contrats, audit afin d'étudier les sources d'erreurs les plus courantes et les moyens de les éviter. Le manuel de gestion financière destiné aux bénéficiaires de subventions fait l'objet d'une promotion accrue et les activités de formation sur les subventions sont mises en œuvre et adaptées.

Comme il est expliqué plus haut, la Commission a déjà proposé un certain nombre de modifications relatives aux subventions dans le cadre des règles financières générales afin de réduire le risque d'erreurs (voir section 3.1).

b) Renforcement des systèmes de gestion et de contrôle

Ci-dessous figure une présentation par mode de gestion des mesures prévues:

- Pour les subventions relevant de la gestion directe, la DG DEVCO a détecté comme cause profonde d'erreurs la qualité insuffisante des vérifications effectuées par les bénéficiaires sur les dépenses. Les mesures envisagées comprennent:
 - la révision du cahier des charges relatif à la vérification des dépenses par les bénéficiaires et des contrats de services, y compris l'application aux rapports de critères d'évaluation de la qualité;
 - l'usage du contrat-cadre d'audit pour compléter, en cas d'insuffisances, les vérifications de dépenses réalisées par les bénéficiaires;
 - l'obtention de pièces justificatives pour des opérations, sélectionnées de façon aléatoire, liées aux demandes de paiement, et la vérification de ces pièces avant l'approbation du versement et/ou l'apurement de la dépense; et

⁵⁴ Rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2015, figure 8.2.

- la simplification des procédures et des conditions contractuelles pour les subventions.
- Pour le domaine de dépenses relevant de la gestion indirecte avec des organisations internationales et des organismes des États membres, les causes profondes des erreurs récurrentes sont les suivantes: documentation insuffisante ou manquante, qualité insuffisante des missions de vérification et apurement tardif. Les mesures envisagées comprennent:
 - dans des cas extrêmes, suspension de la gestion indirecte en cas d'erreurs répétées ou de non-respect des règles en matière de communication des documents;
 - adaptation du cahier des charges pour les missions de vérification auprès d'organisations internationales autres que la Banque mondiale et les Nations unies;
 - actions de sensibilisation et mesures de suivi en ce qui concerne l'apurement des préfinancements versés aux organisations internationales remontant à plus de deux ans (2013 et avant);
 - réunions régulières avec les organisations internationales visant à garantir la poursuite de la coopération en matière de communication d'informations dans le cadre des audits de la Cour et des études sur le taux d'erreur résiduel; et
 - création d'une unité pivot chargée de coordonner les relations avec les organisations internationales à tous les niveaux.

Toutes ces mesures sont en cours.

c) Cadre juridique 2014 - 2020

Sous l'effet de certains changements récents, le respect des règles est plus aisé pour les partenaires contractuels de la DG DEVCO, ce qui peut faire baisser le risque d'erreur:

- Les procédures de passation de marchés dans le cadre des subventions: l'annexe IV des conventions de subvention de la DG DEVCO a été rationalisée en 2015, ce qui permet aux bénéficiaires de subventions d'appliquer leurs propres règles comptables dans le respect des principes de base et des critères d'octroi.
- Absence de pièces justificatives disponibles: la possibilité d'accepter des copies de pièces justificatives lors des vérifications des dépenses a été introduite dans le modèle de subvention 2016 de la DG DEVCO. Cette modalité résout le problème récurrent des originaux dispersés dans plusieurs pays, qui ne sont pas toujours disponibles lorsque les auditeurs procèdent à la vérification des dépenses.
- Taux de change en matière de subventions: depuis 2015, les bénéficiaires ont la possibilité de recourir, à des fins comptables, à leurs règles en matière de taux de change, à condition que ces règles soient dûment documentées.

D'une manière générale, les systèmes de gestion et de contrôle (conception et fonctionnement) ont été renforcés et certains régimes ont été abandonnés pour des considérations fondées sur le rapport coût/efficacité.

5.3. DG «Voisinage et négociations d'élargissement» (NEAR/ELARG)

5.3.1. Causes profondes des erreurs

Les problèmes les plus courants en matière d'erreurs à la DG NEAR sont les suivants:

- Erreurs liées à l'apurement des préfinancements:
Les erreurs liées à l'apurement des préfinancements constituent un point essentiel constaté pour la DG NEAR. La Cour a émis des critiques sur le système d'apurement des préfinancements, les pièces justificatives utilisées pour cet apurement et la périodicité de ce dernier.
- Rapport de vérification des dépenses:
Comme pour la DG DEVCO, la Cour a décelé une faiblesse qui réside dans les rapports de vérification des dépenses établis par des auditeurs externes, sur lesquels la Commission s'appuie pour l'acceptation de certains coûts.
- Non-respect des obligations légales et contractuelles.

5.3.2. Mesures correctrices prises

S'agissant de l'apurement des préfinancements, la DG NEAR a pris un certain nombre de mesures pour résoudre ce problème:

- un nouveau manuel de comptabilité a été adopté pour la DG NEAR en décembre 2015, qui précise encore la politique de cette DG en matière d'apurement des préfinancements;
- des orientations ont été fournies aux ordonnateurs subdélégués et à leur personnel, qui expliquent les règles applicables en matière de comptabilisation des coûts intermédiaires et d'apurement des préfinancements; et
- le cadre juridique pour l'instrument d'aide de préadhésion II «en gestion indirecte avec les pays bénéficiaires» a donné lieu à la mise en œuvre d'une procédure plus claire et a défini les obligations d'information incombant aux bénéficiaires en matière de comptabilisation des coûts exposés.

S'agissant des rapports de vérification des dépenses, la DG NEAR/ELARG a étroitement collaboré avec la DG DEVCO: les mesures d'atténuation prises comprennent la mise au point d'une grille de qualité destinée à évaluer les rapports de vérification des dépenses et la révision du cahier des charges relatif à la vérification des dépenses. En outre, le contrat-cadre d'audit peut être utilisé pour effectuer, si nécessaire, des vérifications supplémentaires sur les dépenses. Toutes ces mesures sont en cours.

Afin d'atténuer et de réduire les types d'erreurs liées au non-respect des obligations contractuelles et légales, des efforts constants ont été fournis, sous la conduite de la DG DEVCO, pour revoir régulièrement les manuels et instructions de manière à les clarifier (révision du PRAG, PAGO DA 2). Par ailleurs, des formations sont prévues sur une base régulière afin de veiller à ce que les acteurs concernés appliquent comme il se doit les règles et procédures.

IV. CONCLUSIONS

1. La gestion financière s'est considérablement améliorée, entraînant une diminution du taux d'erreur

Le niveau de conformité avec les dispositions légales dans le cadre de l'exécution du budget de l'UE s'est considérablement amélioré ces dernières années. La surveillance constante du Parlement européen, du Conseil et de la Cour s'est soldée par une professionnalisation accrue de l'ensemble de la chaîne de contrôle des financements de l'UE, qui va de la Commission aux autorités des États membres, en passant par les pays tiers et les organisations internationales. En conséquence, les niveaux d'erreur, qui affichaient des taux à deux chiffres pour certains domaines politiques (en particulier la «cohésion») jusqu'à la période de programmation 2000-2006, sont nettement plus bas à l'heure actuelle (s'établissant à moins de 5 % dans la plupart des domaines politiques et autour de 2 %, voire en-dessous, dans certains cas).

2. La Commission et la Cour se rejoignent dans leur appréciation du niveau et des causes profondes des erreurs

La Commission et la Cour s'accordent sur le fait que **les causes profondes à l'origine de niveaux d'erreur constamment élevés résident principalement dans les faiblesses des systèmes de gestion et de contrôle, en particulier dans les États membres, les pays tiers et les organisations internationales et autres organismes, ainsi que dans la complexité du cadre juridique qui régit la mise en œuvre des politiques de l'UE.**

Par ailleurs, compte tenu de la précision relative des différentes approches adoptées et des résultats obtenus, **les niveaux d'erreur indiqués dans les rapports annuels d'activités des services de la Commission ainsi que les estimations figurant dans le rapport annuel sur la gestion et la performance correspondent globalement aux niveaux d'erreur estimatifs de la Cour** pour 2014 et 2015.

3. La nécessité de prendre en considération le caractère pluriannuel d'une part importante des dépenses de l'UE

Étant donné le **caractère pluriannuel d'une part significative des dépenses de l'UE**, le niveau d'erreur définitif ne peut être établi qu'à la clôture des programmes, lorsque les contrôles ont été effectués à tous les niveaux. Le **montant estimé à risque à la clôture**, après mise en œuvre de toutes les mesures correctrices, représente entre **0,8 % et 1,3 % des dépenses totales en 2015**. Ainsi, les mécanismes correcteurs pluriannuels protègent de manière adéquate le budget de l'UE contre les dépenses effectuées en violation du droit.

4. Les coûts de gestion et de contrôle et la nécessité d'une simplification accrue

Le niveau actuellement **élevé des coûts de gestion et de contrôle** a remis en question l'intérêt que présentent l'intensification de l'audit et les efforts accrus fournis en la matière. **Il convient d'effectuer non pas plus de contrôles, mais des contrôles de meilleure qualité.** La **simplification** constitue également le moyen le plus efficace de réduire les coûts, la charge inhérente au contrôle et le risque d'erreurs. Les domaines politiques soumis à des systèmes de gestion et de contrôle robustes et à des règles d'éligibilité moins complexes sont également moins exposés aux erreurs. Par conséquent, la poursuite de **l'amélioration des systèmes de gestion et de contrôle** à tous les niveaux et la **simplification des règles** demeurent des tâches permanentes. Dans ce contexte, la Commission a proposé, en

septembre 2016, une ambitieuse révision du règlement financier et d'un certain nombre de règles financières sectorielles afin d'obtenir une simplification plus poussée, une souplesse accrue et une plus forte concentration sur les résultats.

5. La Commission prend continuellement des mesures pour remédier aux causes profondes et à l'incidence financière des erreurs

La Commission **prend continuellement des mesures pour remédier aux causes profondes et à l'incidence financière de niveaux d'erreur constamment élevés**, mesures dont certaines découlent d'objectifs politiques ambitieux et peuvent, dans la pratique, nécessiter plus de temps pour porter leurs fruits, notamment si elles sont liées à des dispositions nationales ou à des mécanismes de mise en œuvre complexes. Bien que cette analyse se soit concentrée sur les paiements pour la période de programmation 2007-2013, **les enseignements tirés de cette période** ont déjà été intégrés dans la base juridique et ont permis d'améliorer les systèmes pour l'actuelle période 2014-2020 (c'est-à-dire l'application de corrections financières nettes et de dispositions concernant les comptes qui constituent une nouveauté dans le domaine de la «cohésion», mais sont déjà de pratique courante dans l'agriculture, les «avis d'audit» renforcés émanant des autorités d'audit et des organismes de certification nationaux, les nouvelles directives sur les marchés publics, les dispositions résultant des conditions ex ante, les règles d'éligibilité simplifiées et les possibilités considérablement améliorées de recourir aux options de présentation simplifiée des coûts plutôt que de se fonder sur les coûts réels comme base de remboursement, et le mécanisme de retenue de 10 % pour la «cohésion»).

La Commission a en outre adopté un **paquet pour le réexamen/la révision à mi-parcours du CFP 2014-2020**, qui s'appuie sur les efforts de modernisation et les améliorations obtenues dans le cadre du CFP actuel. L'initiative **«budget de l'UE axé sur les résultats»** commence à enregistrer des progrès tangibles sur la voie vers un système de mise en œuvre plus simple et plus efficace qui soit conforme au cadre juridique mais qui apporte aussi des résultats positifs sur le terrain. Dans ce contexte, **la simplification permanente sera un élément essentiel**. De nouveaux progrès seront accomplis lors du prochain CFP.

Enfin, la Commission va continuer à **protéger le budget de l'UE contre les incidences financières de niveaux d'erreur constamment élevés** en appliquant des mesures préventives (telles que les interruptions et suspensions de paiements) et en recourant à des mécanismes correcteurs (corrections financières et recouvrements).