Journal officiel de l'Union européenne

C 375

Édition de langue française

Communications et informations

59e année

13 octobre 2016

Sommaire

IV *Informations*

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

Cour des comptes

2016/C 375/01 Rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2015, accompagné des réponses des institutions 1

2016/C 375/02 Rapport annuel de la Cour des comptes sur les activités relevant des huitième, neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement (FED) relatif à l'exercice 2015, accompagné des réponses de la Commission 287

FR

IV

(Informations)

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

COUR DES COMPTES

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

la Cour des comptes de l'Union européenne, en sa réunion du 14 juillet 2016, a adopté ses

RAPPORTS ANNUELS

relatifs à l'exercice 2015.

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

Les membres de la Cour des comptes sont:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (président), Kersti KALJULAID, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Klaus-Heiner LEHNE, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN, Janusz WOJCIECHOWSKI, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS et Rimantas ŠADŽIUS.

RAPPORT ANNUEL SUR L'EXÉCUTION DU BUDGET

(2016/C 375/01)

TABLE DES MATIÈRES

Page

Introduction générale 7

Chapitre 1 – Déclaration d'assurance et informations à l'appui de celle-ci 9

Chapitre 2 – Gestion budgétaire et financière 49

Chapitre 3 – Le budget de l'UE: obtenir des résultats 77

Chapitre 4 – Recettes 125

Chapitre 5 – Compétitivité pour la croissance et l'emploi 143

Chapitre 6 – Cohésion économique, sociale et territoriale 161

Chapitre 7 – Ressources naturelles 207

Chapitre 8 – «L'Europe dans le monde» et «Sécurité et citoyenneté» 253

Chapitre 9 – Administration 275

INTRODUCTION GÉNÉRALE

0.1. La Cour des comptes européenne est l'institution établie par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ([1]) (UE) pour assurer le contrôle des finances de l'Union. En sa qualité d'auditeur externe de l'UE, notre institution joue le rôle de gardienne indépendante des intérêts financiers des citoyens de l'Union et contribue à améliorer la gestion financière de celle-ci. De plus amples informations concernant nos travaux figurent dans notre rapport annuel d'activité, nos rapports spéciaux sur les programmes de dépenses et les recettes de l'UE, nos analyses panoramiques et nos avis sur la réglementation nouvelle ou actualisée de l'UE ou sur d'autres décisions ayant des implications pour la gestion financière ([2]).

0.2. Ce 39e rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE couvre l'exercice 2015. Les Fonds européens de développement font l'objet d'un rapport annuel distinct.

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

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

0.5. Nous avons structuré les chapitres du rapport suivant les rubriques du cadre financier pluriannuel (CFP). Entré en vigueur en 2014, ce cadre sert à déterminer le volume et la répartition des dépenses de l'UE jusqu'en 2020.

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

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

— le chapitre 1 contient la déclaration d'assurance et un résumé des résultats de nos travaux relatifs à la fiabilité des comptes ainsi qu'à la régularité des opérations,

— le chapitre 2 fait état de nos constatations concernant la gestion budgétaire et financière,

— le chapitre 3, qui répond à notre objectif stratégique d'améliorer l'obligation de rendre compte de l'UE, est consacré au cadre de performance relatif à Horizon 2020 (le programme de l'Union pour la recherche et l'innovation) et à la mesure dans laquelle celui-ci permet à la Commission de suivre et d'orienter les avancées réalisées dans la concrétisation de ses objectifs,

— le chapitre 4 fait état de nos constatations concernant les recettes,

— les chapitres 5 à 9 présentent, pour les principales rubriques du CFP ([3]), les résultats de nos tests concernant la régularité des opérations, ainsi que l'examen des rapports annuels d'activité, d'autres éléments des systèmes de contrôle interne et d'autres dispositions en matière de gouvernance.

0.8. Les réponses de la Commission (ou celles d'autres institutions et organismes de l'Union, le cas échéant) à nos observations figurent dans le présent rapport. Nos constatations et conclusions tiennent compte de ces réponses. Toutefois, il nous revient, en tant qu'auditeur externe, de communiquer nos constatations, d'en tirer des conclusions et, ainsi, de fournir une évaluation indépendante et impartiale de la fiabilité des comptes et de la régularité des opérations.

([1]) Articles 285 à 287.

([2]) Ils sont disponibles sur notre site web, à l'adresse http://eca.europa.eu.

([3]) Le chapitre 8 «L'Europe dans le monde» et «Sécurité et citoyenneté» est divisé en deux parties: la première porte sur la rubrique 4 du CFP (L'Europe dans le monde), la seconde sur notre analyse de la rubrique 3 du CFP (Sécurité et citoyenneté). L'analyse de la rubrique 3 du CFP ne comporte pas de niveau d'erreur estimatif. Nous ne fournissons pas d'appréciation spécifique pour les dépenses relevant de la rubrique 6 (Compensations) du CFP et les autres dépenses.

CHAPITRE 1

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

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Déclaration d'assurance fournie par la Cour au Parlement européen et au Conseil — Rapport de l'auditeur indépendant	I-XII
Introduction	1.1-1.3
Les dépenses de l'UE sont un outil majeur pour la réalisation des objectifs politiques	1.1-1.3
Les comptes n'étaient pas affectés par des anomalies significatives	1.4-1.7
Éléments clés de l'audit	1.8-1.18
Nous avons demandé à la Commission de fournir des informations supplémentaires afin d'étayer la valorisation des instruments financiers relevant de la gestion partagée	1.9-1.11
Nous avons évalué le traitement comptable des opérations de garantie du Fonds européen pour les investissements stratégiques	1.12-1.16
Nous avons évalué l'augmentation des charges à payer présentées dans les comptes	1.17-1.18
Régularité des opérations: Bien que le niveau d'erreur que nous avons estimé reste significatif, des améliorations ont été constatées	1.19-1.43
Nos résultats d'audit relatifs à l'exercice 2015 dressent un tableau largement semblable à celui des dernières années	1.20-1.33
La Commission a considérablement augmenté ses estimations des niveaux d'erreur dans les documents successifs…	1.34-1.36
… et le calcul de la capacité de correction demeure problématique pour la Commission	1.37-1.41
Les mesures correctrices prises en temps utile ont permis de réduire considérablement notre niveau d'erreur estimatif	1.42-1.43
Nous communiquons les cas de fraude présumée à l'OLAF	1.44
Conclusions	1.45-1.48
Résultats d'audit	1.46-1.48

Annexe 1.1 — Approche et méthodologie d'audit

Annexe 1.2 — Approches suivies aux États-Unis et dans l'Union européenne en ce qui concerne les tests et la transmission d'informations sur les paiements indus et irréguliers

Annexe 1.3 — Fréquence des erreurs détectées dans l'échantillon d'audit relatif à l'exercice 2015

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

I. Nous avons contrôlé:

a) les comptes consolidés de l'Union européenne, constitués des états financiers consolidés ([1]) et des états agrégés sur l'exécution du budget ([2]) pour l'exercice clos le 31 décembre 2015, approuvés par la Commission le 11 juillet 2016;

b) la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes à ces comptes,

conformément aux dispositions de l'article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Responsabilité de la direction

II. En vertu des articles 317 et 318 du TFUE, et du règlement financier, la Commission est responsable de l'établissement et de la présentation fidèle et sincère des comptes consolidés de l'Union européenne sur la base des normes comptables internationalement admises pour le secteur public, ainsi que de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes à ces derniers. Cette responsabilité comprend la conception, la mise en œuvre et le maintien de contrôles internes pertinents pour l'établissement et la présentation d'états financiers exempts d'anomalies significatives, qu'elles résultent d'une fraude ou d'une erreur. La Commission est responsable en dernier ressort de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes de l'Union européenne (article 317 du TFUE).

Responsabilité de l'auditeur

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

IV. Un audit comprend la mise en œuvre de procédures en vue d'obtenir des éléments probants relatifs aux montants et aux informations qui figurent dans les comptes consolidés, ainsi qu'à la légalité et à la régularité des opérations qui leur sont sous-jacentes. Le choix des procédures s'appuie sur le jugement de l'auditeur, qui se fonde entre autres sur une appréciation du risque que des anomalies significatives affectent les comptes consolidés et, s'agissant des opérations sous-jacentes, du risque de non-respect, dans une mesure significative, des obligations prévues par le cadre juridique de l'Union européenne, que cela soit dû à des fraudes ou à des erreurs. En procédant à cette évaluation des risques, l'auditeur tient compte des contrôles internes relatifs à l'établissement et à la présentation fidèle des comptes consolidés, ainsi qu'à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes, afin de définir des procédures d'audit adaptées aux circonstances. L'auditeur ne vise cependant pas à formuler une opinion sur l'efficacité des contrôles internes. Un audit comporte également l'appréciation de l'adéquation des méthodes comptables appliquées et de la vraisemblance des estimations comptables, ainsi que l'évaluation de la présentation générale des comptes consolidés.

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

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

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

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

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

Fiabilité des comptes

Opinion sur la fiabilité des comptes

VIII. Nous estimons que les comptes consolidés de l'Union européenne pour l'exercice clos le 31 décembre 2015 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière de l'Union au 31 décembre 2015, le résultat de ses opérations, ses flux de trésorerie, ainsi que l'état de variation de l'actif net pour l'exercice clos à cette date, conformément au règlement financier et aux règles comptables fondées sur les normes comptables internationalement admises pour le secteur public.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes aux comptes

Recettes

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

IX. Nous estimons que les recettes sous-jacentes aux comptes pour l'exercice clos le 31 décembre 2015 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légales et régulières.

Paiements

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

X. Les dépenses enregistrées en 2015 dans les rubriques du cadre financier pluriannuel qui couvrent les dépenses opérationnelles ([3]) sont affectées par un niveau significatif d'erreur. Selon nos estimations, le niveau d'erreur pour les paiements sous-jacents aux comptes est de 3,8 %. Notre conclusion générale repose sur le niveau d'erreur estimatif plus élevé affectant les dépenses fondées sur des remboursements ([4]) et est corroborée par l'analyse des montants à risque effectuée par la Commission et présentée dans le rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'UE.

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

XI. Compte tenu de l'importance des problèmes décrits dans le point où nous justifions l'opinion défavorable sur la légalité et la régularité des paiements sous-jacents aux comptes, nous estimons que les paiements sous-jacents aux comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2015 sont affectés par un niveau significatif d'erreur.

([3]) Ces rubriques (1 à 4) sont couvertes par les chapitres 5 à 8 de notre rapport annuel 2015.
([4]) À savoir 82,7 milliards d'euros. Nous fournissons des informations supplémentaires aux points 1.21 à 1.24 de notre rapport annuel 2015.

Autres informations

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

14 juillet 2016

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Président

Cour des comptes européenne

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

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

1.1. Les dépenses de l'UE ont représenté 145,2 milliards d'euros en 2015. Elles constituent un instrument majeur pour la réalisation des objectifs politiques. D'autres instruments importants sont le fait de légiférer, ainsi que la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes dans l'ensemble de l'Union. Les dépenses de l'UE représentent 2,1 % du total des dépenses publiques de ses États membres (voir ***figure 1.1***) et 1,0 % de son revenu national brut.

1.2. En vertu du traité, nous:

— vérifions si le budget de l'UE est utilisé conformément aux textes législatifs et réglementaires applicables;

— émettons notre opinion sur les comptes de l'UE;

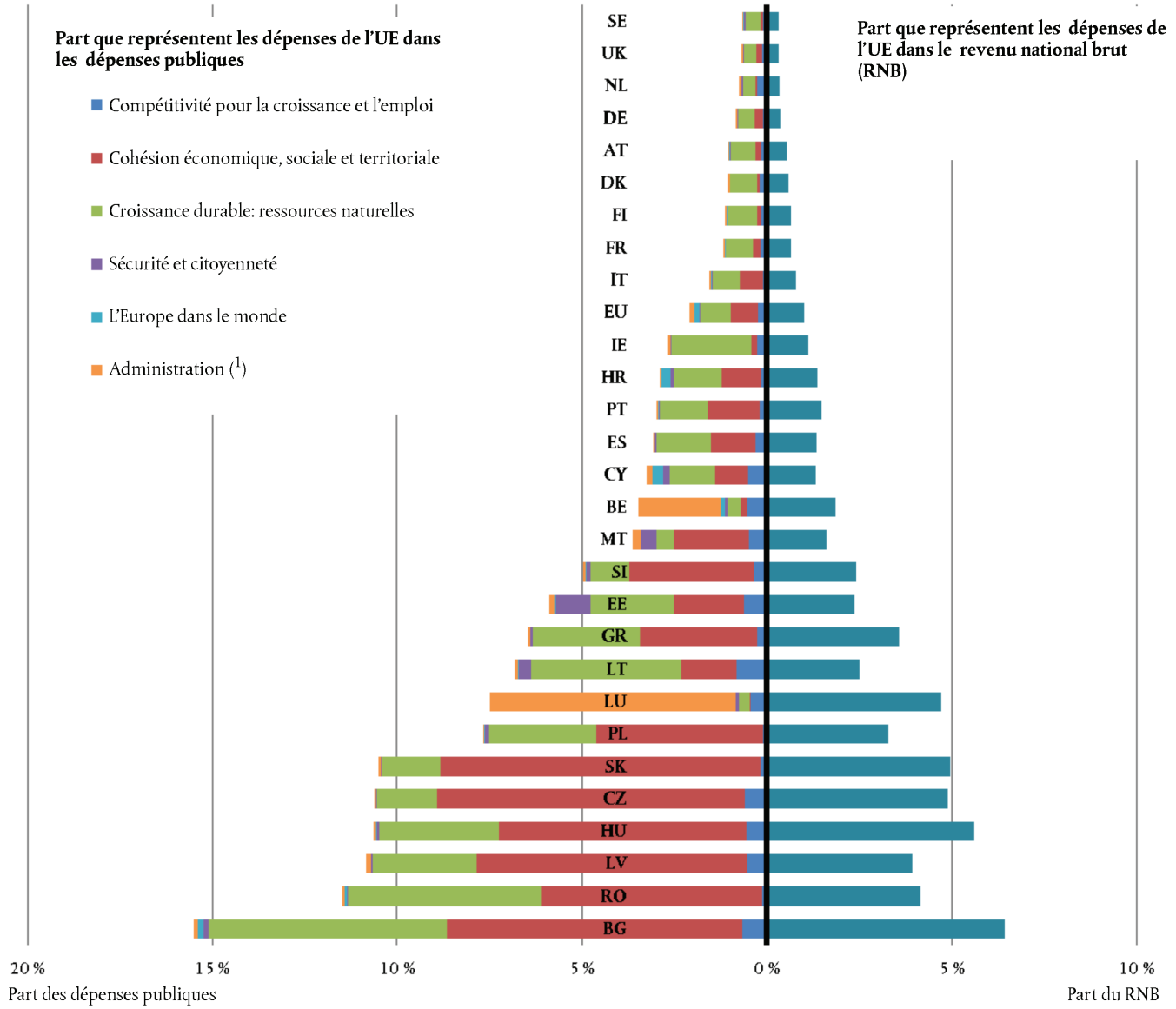
— indiquons si les dépenses de l'UE sont économiques, efficientes et efficaces ([5]);

— formulons des conseils sur les propositions de législation qui ont un impact financier.

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

([5]) Principes définis comme suit à l'article 30, paragraphe 2, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1): «Le principe d'économie prescrit que les moyens mis en œuvre par l'institution dans le cadre de la réalisation de ses activités sont rendus disponibles en temps utile, dans les quantités et qualités appropriées et au meilleur prix. Le principe d'efficience vise le meilleur rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus. Le principe d'efficacité vise l'atteinte des objectifs spécifiques fixés et l'obtention des résultats escomptés.»

Figure 1.1 — Part que représentent les dépenses de l'UE de 2015 dans les dépenses publiques ainsi que dans le revenu national brut (RNB) de chaque État membre



RNB des États membres: ensemble convenu de prévisions des ressources propres traditionnelles et des assiettes TVA/RNB — 19.5.2016 — Commission européenne.

États membres — Dépenses publiques — Eurostat — Comptes nationaux annuels. Voir ***annexe 1.3*** pour l'explication des codes des pays.

(1) Couvre les dépenses, les rémunérations et les autres coûts des organes de l'UE situés dans les États membres.

Source: Dépenses de l'Union européenne (données comptables de la Commission européenne, compilées par la Cour des comptes européenne).

OBSERVATIONS DE LA COUR

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

— décrivons le contexte dans lequel s'inscrit notre déclaration d'assurance et présentons de manière synthétique notre approche d'audit (voir ***annexe 1.1***), nos constatations et nos conclusions;

— abordons des éléments clés qui découlent de l'audit des états financiers de l'Union;

— comparons nos résultats relatifs à la régularité des dépenses effectuées en 2015 avec nos constatations des dernières années et avec les estimations de la Commission européenne;

— examinons, à l'***annexe 1.2***, les approches suivies aux États-Unis et dans l'UE en ce qui concerne les tests et la transmission d'informations sur les paiements indus et irréguliers.

LES COMPTES N'ÉTAIENT PAS AFFECTÉS PAR DES ANOMALIES SIGNIFICATIVES

1.4. Nos observations portent sur les comptes consolidés ([6]) (ci-après les «comptes») de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2015. Nous avons reçu ces comptes, ainsi que la lettre de déclaration du comptable, le 12 juillet 2016 ([7]) ([8]). Ces comptes sont accompagnés d'une section «Examen et analyse des états financiers» ([9]). Notre opinion d'audit ne couvre pas celle-ci. Conformément aux normes d'audit, nous avons toutefois évalué sa cohérence par rapport aux informations figurant dans les comptes.

1.5. Les comptes publiés par la Commission montrent qu'au 31 décembre 2015, le total du passif s'élevait à 226,1 milliards d'euros, alors que le total de l'actif représentait 153,7 milliards d'euros. Le déficit pour l'exercice 2015 représente 13,0 milliards d'euros.

1.6. Notre audit a permis de constater que les comptes n'étaient pas affectés par des anomalies significatives. Nous présentons nos observations concernant la gestion financière et budgétaire des fonds de l'UE au chapitre 2.

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

([7]) Les comptes provisoires, accompagnés de la lettre de déclaration du comptable, ont été reçus le 31 mars 2016, à savoir le jour de l'expiration du délai de présentation fixé par le règlement financier [voir article 147 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012]. Les comptes définitifs approuvés ont été reçus le 12 juillet, soit avant l'expiration du délai de présentation fixé au 31 juillet à l'article 148 de ce même règlement.

([8]) Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012.

([9]) Voir la ligne directrice de pratique recommandée 2 de l'IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board, Conseil des normes comptables internationales du secteur public) intitulée «Financial Statement Discussion and Analysis» (Examen et analyse des états financiers).

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.7. En 2015, la Commission s'est davantage alignée sur les normes internationales ([10]) et sur la ligne directrice de pratique recommandée, pour l'élaboration et la présentation de son «Examen et analyse des états financiers» ([11]).

ÉLÉMENTS CLÉS DE L'AUDIT

1.8. Les éléments clés de l'audit sont ceux qui, selon notre jugement professionnel, ont été les plus importants dans l'audit des états financiers de la période considérée. Nous avons traité ces éléments dans le contexte de notre audit des états financiers pris dans leur ensemble, ainsi que dans le cadre de la formation de notre opinion sur ceux-ci, mais nous ne formulons pas d'opinion distincte sur ces éléments ([12]).

Nous avons demandé à la Commission de fournir des informations supplémentaires afin d'étayer la valorisation des instruments financiers relevant de la gestion partagée

1.9. Les autorités des États membres transfèrent une partie des avances octroyées par la Commission vers des instruments financiers ([13]) sous la forme de prêts, d'instruments de capitaux propres ou de garanties. Pour le CFP de la période 2007-2013, la législation de l'UE n'imposait pas à ces autorités d'établir des rapports réguliers sur les montants détenus sur ces instruments financiers au moment de l'établissement des comptes. C'est pourquoi la Commission a effectué une estimation de l'utilisation faite de ces avances, en partant de l'hypothèse que les fonds seraient utilisés intégralement et de manière uniforme pendant toute la période d'activité [initialement, celle-ci devait durer jusqu'au 31 décembre 2015, mais elle a ensuite été prolongée, sans fondement juridique ([14]), jusqu'au 31 mars 2017]. Fin 2014 ([15]), sur les 16 milliards d'euros (qui comprennent les contributions nationales) transférés vers des instruments financiers de cohésion relevant de la gestion partagée, seuls 9,2 milliards d'euros (57 %) avaient été versés en faveur de projets.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.9. *La Commission rappelle qu'elle était en désaccord avec la Cour au sujet de son observation relative à la prolongation de la période de fonctionnement des instruments financiers relevant de la gestion partagée (voir aussi les réponses de la Commission aux points 6.41 et 6.45).*

([10]) Par exemple pour la présentation des informations sur les retraites et autres avantages du personnel.

([11]) Par exemple en étendant la section consacrée à la gestion des risques et des incertitudes.

([12]) La norme internationale d'audit ISA 701, établie en 2015, dispose dans son introduction que les auditeurs sont tenus de communiquer des informations sur les éléments clés de l'audit.

([13]) Les «instruments financiers» sont des mesures qui prennent «la forme de participations, de quasi-participations, de prêts ou de garanties, ou d'autres instruments de partage des risques». Article 2 («Définitions»), point p), du règlement financier, à savoir le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012.

([14]) Voir rapport annuel 2014, point 6.52.

([15]) Selon les dernières données transmises à la Commission par les autorités de gestion.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.10. Nous avons demandé à la Commission de confirmer la validité de la méthodologie qu'elle utilise pour estimer le montant présenté dans son bilan (3,3 milliards d'euros au 31 décembre 2015). La Commission a dès lors lancé un exercice de collecte de données, axé sur les États membres qui présentent les soldes les plus élevés ([16]).

1.11. Nous avons examiné les procédures mises en place pour collecter les données auprès des États membres concernés et, compte tenu des résultats obtenus, nous estimons, en conclusion, que le montant global inscrit au bilan pour les préfinancements relatifs aux instruments financiers donne une image fidèle de la situation.

Nous avons évalué le traitement comptable des opérations de garantie du Fonds européen pour les investissements stratégiques

1.12. En 2015, le Fonds européen pour les investissements stratégiques (ci-après l'«EFSI» — *European Fund for Strategic Investments*) a été créé ([17]). L'EFSI est une initiative conjointe prise par l'UE et par la Banque européenne d'investissement (BEI) pour encourager les investissements dans l'ensemble de l'Union européenne, moyennant une augmentation de la capacité de prise de risque du groupe BEI. Dans le cadre de cette initiative, une garantie maximale de 16 milliards d'euros sera constituée sur le budget de l'UE, afin de couvrir les pertes potentielles sur les opérations de l'EFSI ([18]) (12,3 milliards d'euros pour un portefeuille de créances et 3,7 milliards d'euros pour un portefeuille d'actions), comme cela est expliqué aux points 2.32 à 2.38. Nous avons porté notre attention sur ce domaine parce que la conception de l'EFSI a donné lieu à un certain nombre de problèmes comptables complexes, en raison des modalités arrêtées entre l'UE et la BEI.

([16]) Sur les montants non dépensés au 31 décembre 2014, 45 % relevaient d'un seul État membre (voir point 2.31).

([17]) Règlement (UE) 2015/1017 du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2015 sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques, la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissement et modifiant les règlements (UE) n° 1291/2013 et (UE) n° 1316/2013 — le Fonds européen pour les investissements stratégiques (JO L 169 du 1.7.2015, p. 1) (ci-après le «règlement EFSI»).

([18]) Les opérations effectuées sur le portefeuille de créances comportent des crédits standard, des garanties et des contre-garanties. Les opérations effectuées sur le portefeuille d'actions comportent des participations et quasi-participations directes et indirectes, ainsi que des prêts subordonnés.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.13. Dans le cadre du portefeuille de créances de l'EFSI, la garantie du budget de l'UE couvre la première perte d'un portefeuille sur des opérations de financement de la BEI. C'est pourquoi la Commission l'enregistre comme un passif au titre de la garantie financière ([19]). Dans le cadre du portefeuille d'actions de l'EFSI, la BEI réalise des investissements égaux et parallèles, à ses propres risques et aux risques de l'UE. Pour les prises de participation effectuées aux risques de l'UE par la BEI, le budget de l'Union supporte l'intégralité des risques. De plus, à la fin de chaque année, la Commission transfère à la BEI un montant équivalent aux ajustements de valeur négatifs (moins-values non réalisées), aux moins-values réalisées en raison des coûts de désinvestissement et des coûts de financement de la BEI, net des recettes d'intérêts, des dividendes ainsi que des plus-values réalisées. Aucun virement n'est effectué de la BEI vers l'UE pour les plus-values non réalisées supérieures à la valeur initiale de l'investissement. Les investissements de portefeuille en actions (qui concernent uniquement le volet «Infrastructures et innovation») couverts par la garantie du budget de l'UE représentaient 7,6 millions d'euros à la fin de l'exercice ([20]).

1.14. Le comptable a dans une large mesure fait appel à son jugement pour évaluer si l'EFSI répondait aux critères pour pouvoir être classé en tant qu'opération conjointe puis pour conclure qu'il n'y satisfaisait pas ([21]). D'autres problèmes comptables complexes se posent en ce qui concerne la comptabilisation et l'évaluation du passif au titre de la garantie financière pour le portefeuille de créances, la garantie donnée par l'UE pour les prises de participation, ainsi que la comptabilisation des gains potentiels sur le portefeuille de créances.

1.15. Nous avons concentré nos travaux d'audit sur l'analyse des indicateurs de contrôle. Si la Commission avait traité l'EFSI comme une opération conjointe, il aurait fallu présenter des informations supplémentaires concernant les participations au capital et les droits de vote dans la note n° 9 annexée aux états financiers (sur le périmètre de consolidation) et comptabiliser la quote-part des actifs, pertes, coûts et recettes du portefeuille d'actions attribuée à l'UE. Cela n'aurait toutefois eu aucun impact sur la position nette de l'UE fin 2015.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.14. *Le comptable de la Commission a exercé, comme il est fréquemment tenu de le faire pour de nombreux autres aspects comptables, son jugement professionnel au moment de prendre une décision sur le traitement comptable de l'EFSI. Ce jugement reposait sur une analyse approfondie des faits par les services du comptable de la Commission et le soutien unanime du groupe consultatif d'experts de l'UE sur les normes comptables.*

1.15. *La Commission a fait figurer dans les notes qui accompagnent les comptes de l'exercice 2015 toutes les informations obligatoires requises par les règles comptables de l'UE en vigueur pour ces comptes. En outre, tant les notes que le document «États financiers — Discussion et analyse» procurent de nombreuses informations supplémentaires sur la nature, l'étendue et les incidences financières de l'EFSI pour l'UE.*

([19]) Un passif au titre de la garantie financière est évalué au plus haut du montant des pertes escomptées et du montant comptabilisé initialement moins, le cas échéant, l'amortissement cumulé des recettes.

([20]) Les contrats signés en 2015 ont atteint 125 millions d'euros, dont la moitié est couverte par la garantie de l'UE. Les décaissements effectués dans le cadre de ces contrats ont représenté un montant de 7,6 millions d'euros.

([21]) Conformément aux normes IPSAS 35 sur les états financiers consolidés et IPSAS 37 sur les accords conjoints.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.16. En ce qui concerne le portefeuille de créances, nous avons également examiné le caractère adéquat des méthodes comptables et avons constaté que le traitement comptable était cohérent et conforme aux normes internationales ([22]). En ce qui concerne le portefeuille d'actions, nous considérons que la valeur des prises de participation devrait être comptabilisée dans les comptes de l'UE si, dans les prochaines années, elle augmente au point de dépasser leur valorisation initiale. Fin 2015, les montants concernés (voir point 1.13) n'ont pas d'impact significatif sur les comptes consolidés de l'UE. À l'avenir, l'incidence de tout profit sur la position nette de l'UE serait la même, que la Commission comptabilise ces opérations en tant qu'opérations conjointes ou en tant que produits dérivés ([23]). Nous restons attentifs à cette question, mais nous estimons, en conclusion, qu'elle n'a pas d'impact sur notre opinion d'audit relative à l'exercice 2015.

Nous avons évalué l'augmentation des charges à payer présentées dans les comptes

1.17. Dans les comptes définitifs relatifs à l'exercice 2015, la Commission a estimé que les dépenses éligibles supportées et dues aux bénéficiaires, mais non encore déclarées, représentaient 106 milliards d'euros. Elle les a comptabilisées en tant que charges constatées par régularisation ([24]). Cela représente une hausse de 18 milliards d'euros par rapport à 2014.

1.18. Nous avons examiné la méthodologie et les systèmes de contrôle appliqués par les principales directions générales aux estimations de fin d'exercice et aux déclarations de coûts présentées par les États membres au cours du premier trimestre de 2016. Nous avons constitué des échantillons de factures et de préfinancements et avons réalisé des travaux concernant ces éléments afin de traiter le risque que le montant des charges à payer soit erroné. Nous avons demandé au comptable des informations supplémentaires sur l'augmentation des charges à payer présentées dans les comptes. Les travaux que nous avons réalisés concernant les comptes provisoires et les ajustements nets de 3,3 milliards d'euros ([25]) effectués dans les comptes définitifs nous permettent d'estimer, en conclusion, que le montant global des charges à payer figurant au bilan consolidé de clôture donne une image fidèle de la situation.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.16. *La Commission se félicite que la Cour ait constaté que le traitement comptable du portefeuille de créances était cohérent et conforme aux normes internationales.*

Les discussions sur le portefeuille d'actions, qui n'a pas été mis en œuvre en 2015, sont toujours en cours entre la Commission et le groupe BEI. Le traitement comptable des opérations capitalistiques sera déterminé par le comptable après consultation du groupe consultatif d'experts de l'UE sur les normes comptables une fois que la modification de la base juridique aura été menée à bien.

1.17. *La Commission mettra à profit l'expérience en matière d'estimation des dépenses éligibles encourues afin de continuer à améliorer la procédure de séparation des exercices à l'avenir.*

([22]) Les normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) sont un ensemble de normes comptables publiées par le Conseil des normes comptables internationales du secteur public, que les entités du secteur public du monde entier sont invitées à utiliser lors de l'établissement d'états financiers.

([23]) En vertu du paragraphe 10 de la norme IPSAS 29, un produit dérivé est un instrument financier présentant l'ensemble des trois caractéristiques suivantes: a) sa valeur varie en fonction d'une variation d'un taux d'intérêt spécifié, du prix d'un instrument financier, du prix d'une marchandise ou d'une autre variable; b) il ne requiert aucun placement initial ou un placement net initial inférieur à celui qui serait nécessaire pour d'autres types de contrats dont on pourrait attendre des réactions semblables aux évolutions des conditions du marché; c) il est réglé à une date future.

([24]) Ces 106 milliards d'euros se composent de 67 milliards d'euros de charges à payer figurant au passif du bilan et de 39 milliards d'euros qui réduisent la valeur des préfinancements figurant à l'actif du bilan.

([25]) Ce montant correspond à une réduction des charges à payer de 4,1 milliards d'euros pour la DG REGIO et à une augmentation des charges à payer de 0,8 milliard d'euros pour la DG EMPL.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS: BIEN QUE LE NIVEAU D'ERREUR QUE NOUS AVONS ESTIMÉ RESTE SIGNIFICATIF, DES AMÉLIORATIONS ONT ÉTÉ CONSTATÉES

1.19. Nous examinons les recettes et les dépenses de l'UE afin d'évaluer si elles sont conformes aux textes législatifs et réglementaires applicables. Nous présentons nos résultats d'audit concernant les recettes dans le chapitre 4 et ceux relatifs aux dépenses dans les chapitres 5 à 9 (voir ***figure 1.2***).

a) Les recettes étaient exemptes d'erreur significative (voir point 4.22).

b) En ce qui concerne les dépenses, nous continuons de relever un niveau significatif d'erreur. Le niveau d'erreur estimatif pour les dépenses était de 3,8 %, soit un niveau inférieur à celui relevé pour l'exercice 2014 (4,4 %) (voir ***figure 1.2***).

   i) Les dépenses relatives à la rubrique 5 du CFP (Administration) étaient exemptes d'erreur significative (voir point 9.16).

   ii) Les dépenses opérationnelles étaient affectées par un niveau significatif d'erreur (voir points 5.35 et 5.36, 6.76 et 6.77, 7.64 et 7.65, ainsi que 8.33 et 8.34), des niveaux d'erreur bien plus élevés affectant les dépenses fondées sur le remboursement de coûts (voir point 1.22).

Figure 1.2 — Synthèse des résultats d'audit relatifs à la régularité des opérations pour l'exercice 2015

Chapitre du rapport annuel	Rubrique du CFP	Population contrôlée *(milliards d'euros)*	Niveau d'erreur estimatif pour 2015 (%)	Intervalle de confiance (%)		Niveau d'erreur estimatif pour 2014 (%)
				Limite inférieure du niveau d'erreur (LIE)	Limite supérieure du niveau d'erreur (LSE)	
5. Compétitivité	Rubrique 1a	14,5	4,4	2,0	6,7	5,6
6. Cohésion	Rubrique 1b	53,9	5,2	2,8	7,6	5,7
7. Ressources naturelles	Rubrique 2	58,6	2,9	1,7	4,2	3,6 ([2])
8. L'Europe dans le monde	Rubrique 4	6,9	2,8	1,0	4,6	2,7
9. Administration	Rubrique 5	9,0	0,6	0,0	1,2	0,5
Autres ([1])	Rubriques 3 et 6, et autres dépenses	3,0	—	—	—	—
Total		**145,9**	**3,8**	**2,7**	**4,8**	**4,4** ([2])
Recettes		**153,8**	**0**	**0**	**0**	**0**

([1]) Nous ne consacrons pas d'appréciation spécifique aux dépenses des rubriques 3 (Sécurité et citoyenneté) et 6 (Compensations) du CFP, ni à certaines autres dépenses (instruments spéciaux en dehors du CFP 2014-2020, comme la réserve pour aides d'urgence, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, le Fonds de solidarité de l'Union européenne et l'instrument de flexibilité). Toutefois, les travaux concernant ces domaines contribuent à notre conclusion générale sur les dépenses relatives à l'exercice 2015.

([2]) En 2015, le cadre juridique de la politique agricole commune a changé et nous n'incluons plus la conditionnalité dans nos tests sur les opérations. En 2014, les erreurs relatives à celle-ci ont contribué à hauteur de 0,6 point de pourcentage au niveau d'erreur estimatif affectant la rubrique 2 du CFP. Pendant la période 2011-2014, elles ont contribué chaque année à raison de 0,1 à 0,2 point de pourcentage au niveau d'erreur estimatif global.

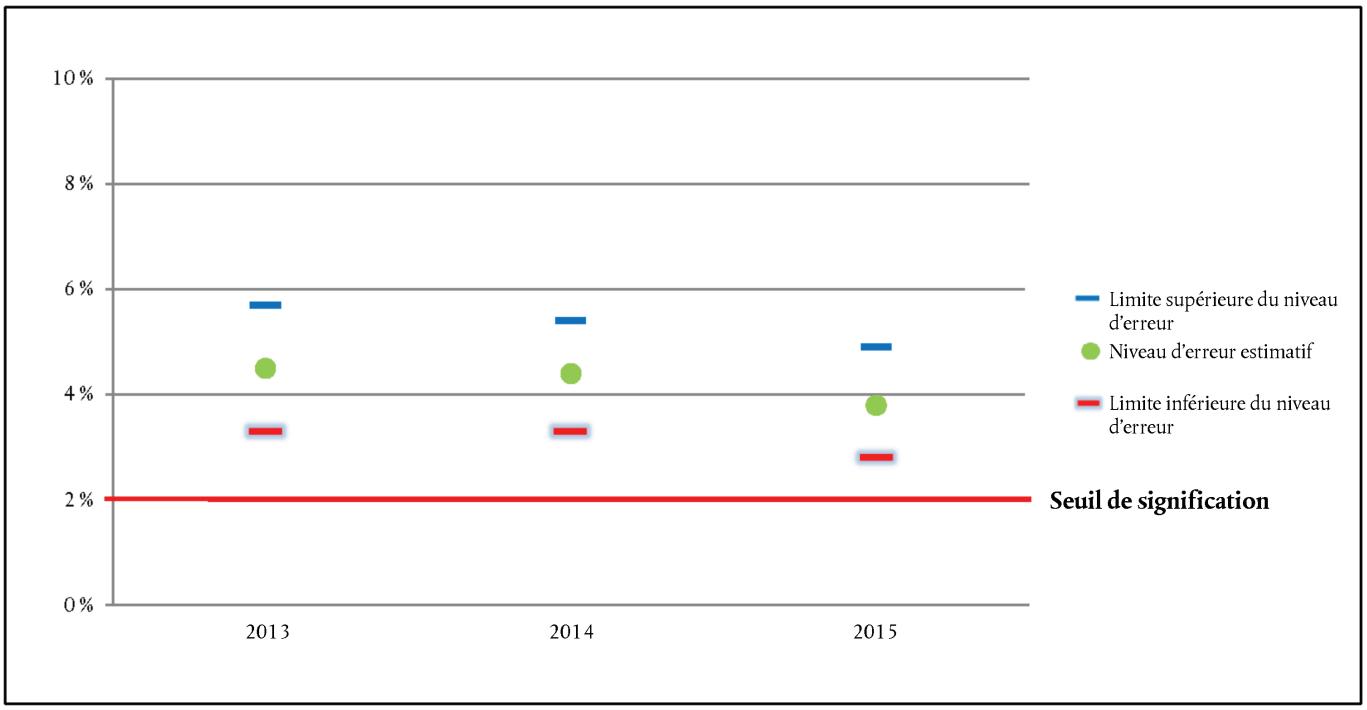
Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Nos résultats d'audit relatifs à l'exercice 2015 dressent un tableau largement semblable à celui des dernières années

1.20. Bien qu'il ait connu une amélioration ces dernières années, notre niveau d'erreur estimatif global continue de dépasser largement notre valeur de référence pour le seuil de signification (voir ***figure 1.3***).

Figure 1.3 — Niveau d'erreur estimatif (2013-2015)



Source: Cour des comptes européenne (voir ***figure 1.2***).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Il existe un lien entre les remboursements de coûts et les niveaux d'erreur plus élevés

1.21. En ce qui concerne les dépenses de l'UE, deux types de programmes occupent une place prépondérante. Les différences entre deux fondements des paiements (les remboursements de coûts et les droits) expliquent, en grande partie, les variations du niveau d'erreur estimatif:

— les remboursements de coûts, dans le cadre desquels l'UE rembourse les coûts éligibles supportés pour des activités éligibles. Ces remboursements concernent, entre autres, des projets de recherche (chapitre 5), des programmes de formation (chapitre 6), des projets dans les domaines du développement régional et rural (chapitres 6 et 7), ainsi que des projets de développement (chapitre 8). Dans le cadre de ces systèmes, les destinataires doivent fournir des informations afin d'étayer leur déclaration dans laquelle ils affirment avoir entrepris une activité éligible à un soutien et avoir supporté des coûts pour lesquels ils ont droit à un remboursement. L'obligation de fournir des informations exactes se traduit par des règles d'éligibilité complexes (indiquant ce qui peut être déclaré) et par des exigences formelles (indiquant comment les coûts peuvent être supportés, par exemple les règles sur les marchés publics ou sur les aides d'État);

— les droits, dans le cadre desquels les paiements sont fondés sur le respect de certaines conditions. Ces programmes comportent, entre autres, des bourses pour étudiants et chercheurs (chapitre 5), de l'appui budgétaire ([26]) (chapitre 8), ainsi que des rémunérations et des retraites (chapitre 9). Les aides directes aux agriculteurs (chapitre 7) reposent sur des droits et sont calculées sur la base d'informations confirmées ou déclarées par les agriculteurs. Le risque lié à des déclarations potentiellement incorrectes est, dans une large mesure, atténué par la nature plus simple des informations demandées aux bénéficiaires, dont une grande partie peut faire l'objet d'une vérification avant paiement, par exemple, au moyen de comparaisons avec des bases de données et des orthophotos.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.21.

la Commission estime que l'effet des règles d'éligibilité complexes mentionnées par la Cour est fortement atténué lorsque sont utilisées des options de présentation simplifiée des coûts.

([26]) Les paiements au titre de l'appui budgétaire permettent de soutenir le budget général d'un État ou le budget qu'il alloue à une politique ou à un objectif spécifique (voir aussi point 8.7).

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.22. Les erreurs d'éligibilité affectant les systèmes fondés sur le remboursement des coûts occupent une place prépondérante parmi les erreurs détectées en 2015.

a) Pour les dépenses de remboursement, le niveau d'erreur estimatif est de 5,2 % (contre 5,5 % en 2014). Dans ce domaine, les erreurs typiques sont, entre autres:

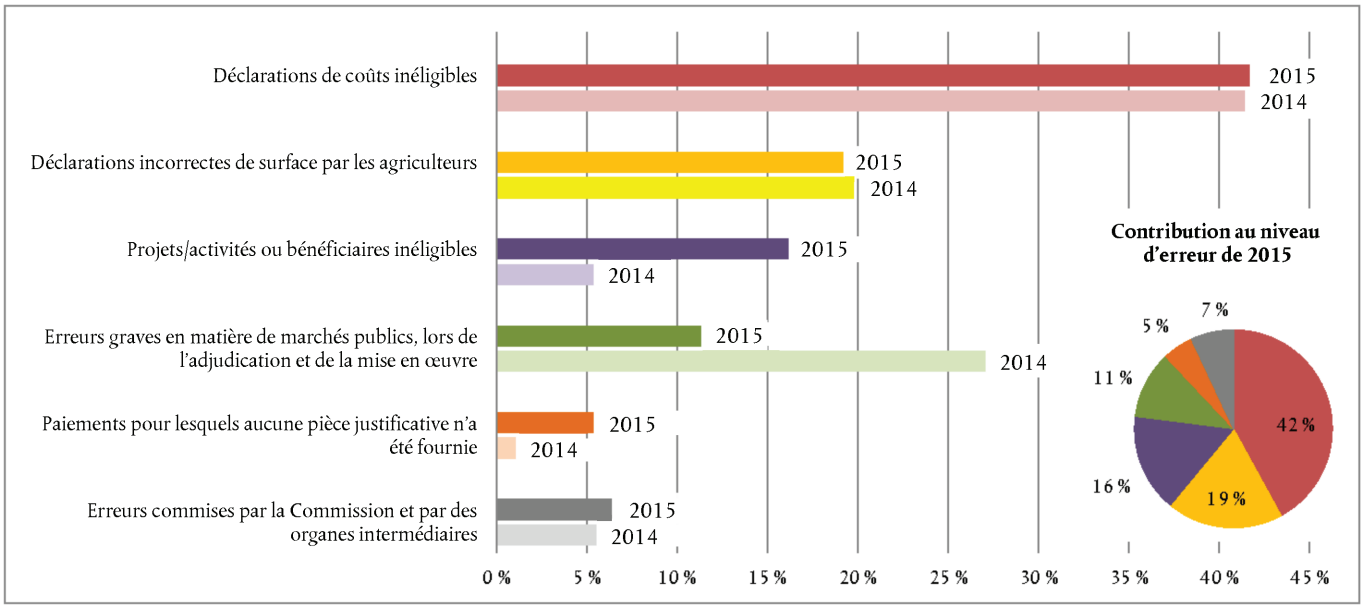
   — des déclarations de coûts inéligibles;

   — des projets, activités ou bénéficiaires inéligibles;

   — des infractions graves aux règles en matière de marchés publics ([27]) (***figure 1.4***).

b) Pour les dépenses fondées sur des droits, le niveau d'erreur estimatif est de 1,9 % (contre 2,7 % en 2014). Dans ce domaine, les erreurs typiques sont, entre autres, des surdéclarations mineures de la surface d'exploitation et de la surface cultivable par les agriculteurs (voir point 7.16).

Figure 1.4 — Ventilation du niveau d'erreur estimatif global, par type d'erreur



La base de comparaison de l'exercice 2014 pour les «Erreurs commises par la Commission et par des organes intermédiaires» correspond au total cumulé des «Erreurs administratives affectant la rubrique Ressources naturelles» et des «Autres types d'erreurs».

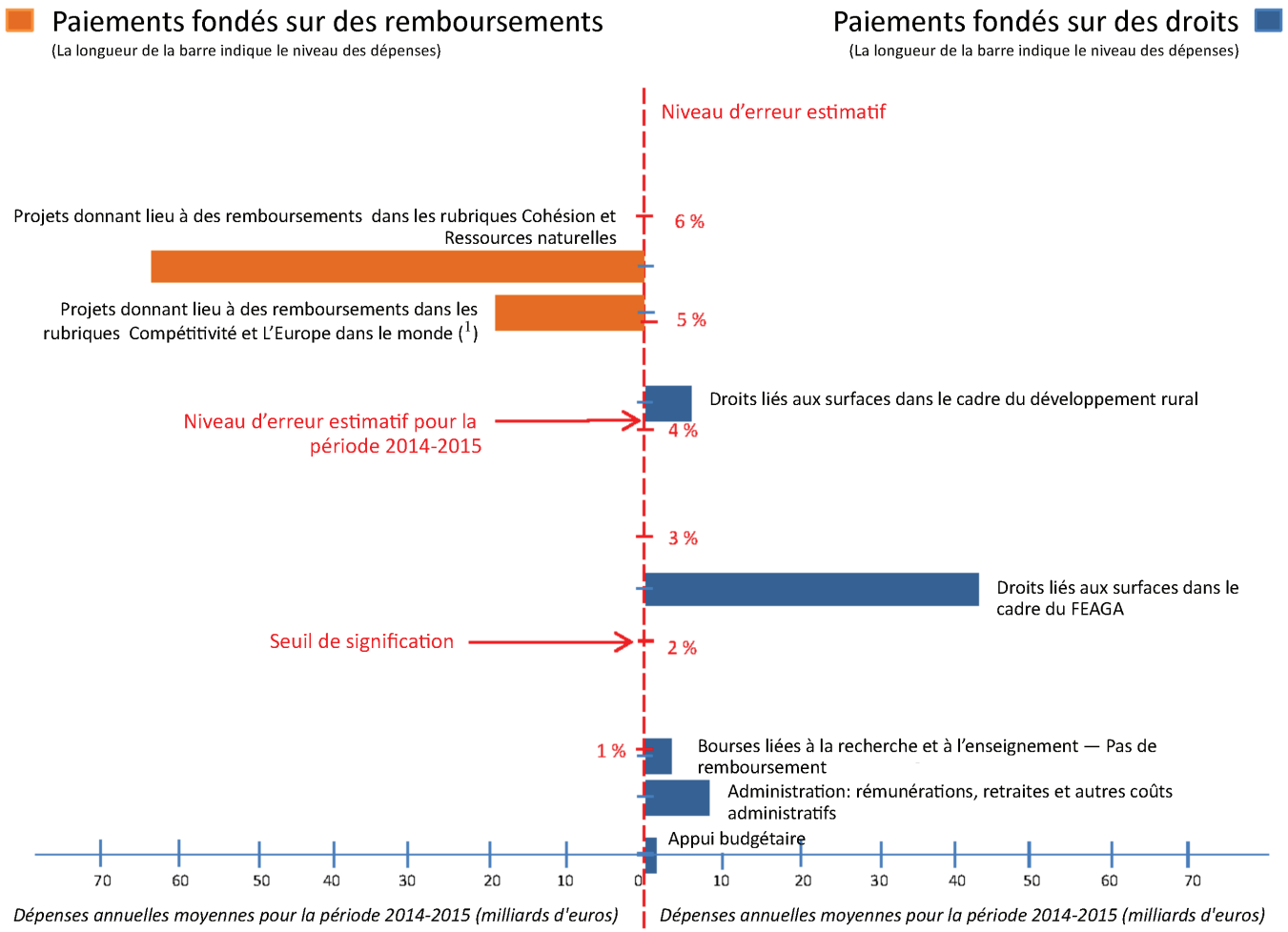
Source: Cour des comptes européenne.

([27]) http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.23. La ***figure 1.5*** est fondée sur les tests que nous avons effectués sur les opérations relatives aux dépenses de l'UE des deux dernières années, pour les rapports annuels relatifs au budget général et aux Fonds européens de développement. En règle générale, le risque d'erreur est d'autant plus élevé que les informations demandées aux bénéficiaires sont complexes.

Figure 1.5 — Lien entre le fondement des paiements et le niveau d'erreur estimatif affectant les opérations de l'UE (période 2014-2015)



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

Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.24. Nous avons analysé d'autres facteurs de risque et leur lien avec le niveau d'erreur estimatif. Dans le cas des dépenses en gestion directe, nous avons constaté que deux facteurs de risque ont un impact significatif sur le niveau d'erreur.

— Dans les domaines où les règles imposent un audit ou une inspection avant le paiement, nous avons trouvé, en règle générale, un niveau d'erreur moins élevé.

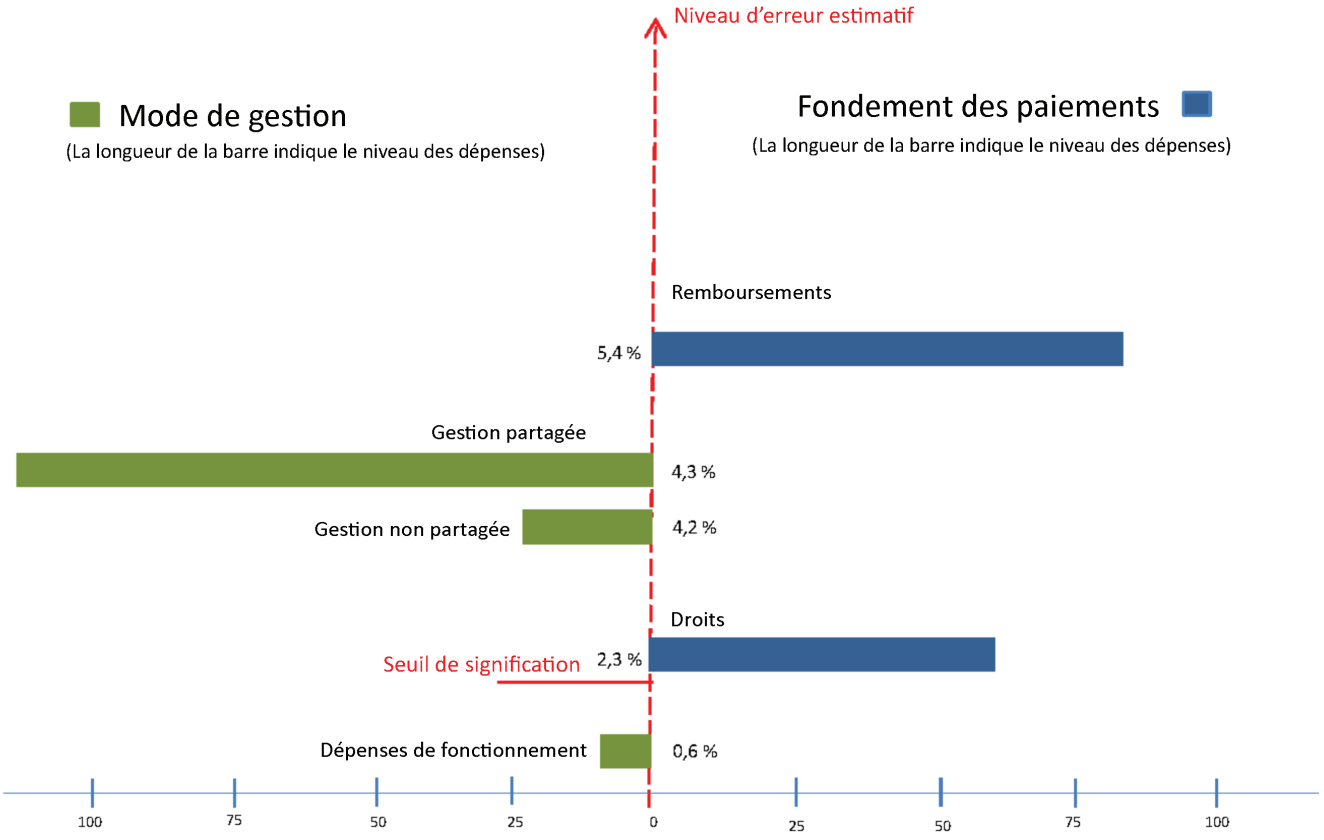
— Les remboursements effectués en faveur de projets impliquant plusieurs partenaires (par exemple des consortiums) sont affectés par des niveaux d'erreur plus élevés que ceux versés à un seul bénéficiaire.

Le mode de gestion a un impact limité sur les niveaux d'erreur

1.25. Le niveau d'erreur affectant les différents domaines de dépenses s'explique davantage par les divers profils de risque des systèmes fondés sur les remboursements et sur les droits, plutôt que par les modes de gestion ([28]). Le niveau d'erreur estimatif montre qu'il existe un lien bien plus étroit avec le fondement des paiements qu'avec le mode de gestion. Ces deux dernières années, les niveaux d'erreur les plus élevés affectaient les rubriques Compétitivité (gérée directement par la Commission et indirectement par l'intermédiaire des entités en charge) et Cohésion (qui relève de la gestion partagée). Les systèmes fondés sur le remboursement de coûts occupent une place prépondérante dans les dépenses de ces deux rubriques (voir ***figure 1.6***).

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

Figure 1.6 — Niveau d'erreur estimatif moyen par mode de gestion et par fondement des paiements (période 2014-2015) [1]



Dépenses annuelles moyennes pour la période 2014-2015: 145,9 milliards d'euros, ventilés par mode de gestion

Dépenses annuelles moyennes pour la période 2014-2015: 145,9 milliards d'euros, ventilés par fondement des paiements

[1] Les deux parties du graphique présentent le même montant de dépenses. La partie gauche présente les dépenses ventilées par mode de gestion et montre que la grande majorité des dépenses opérationnelles relèvent de la gestion partagée. La partie droite présente les dépenses ventilées par fondement des paiements et montre que les dépenses de remboursement sont nettement supérieures à celles fondées sur les droits. L'axe vertical indique le niveau d'erreur estimatif dans chaque cas. Ce graphique fait apparaître l'impact limité du mode de gestion et l'impact significatif du fondement des paiements.

Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

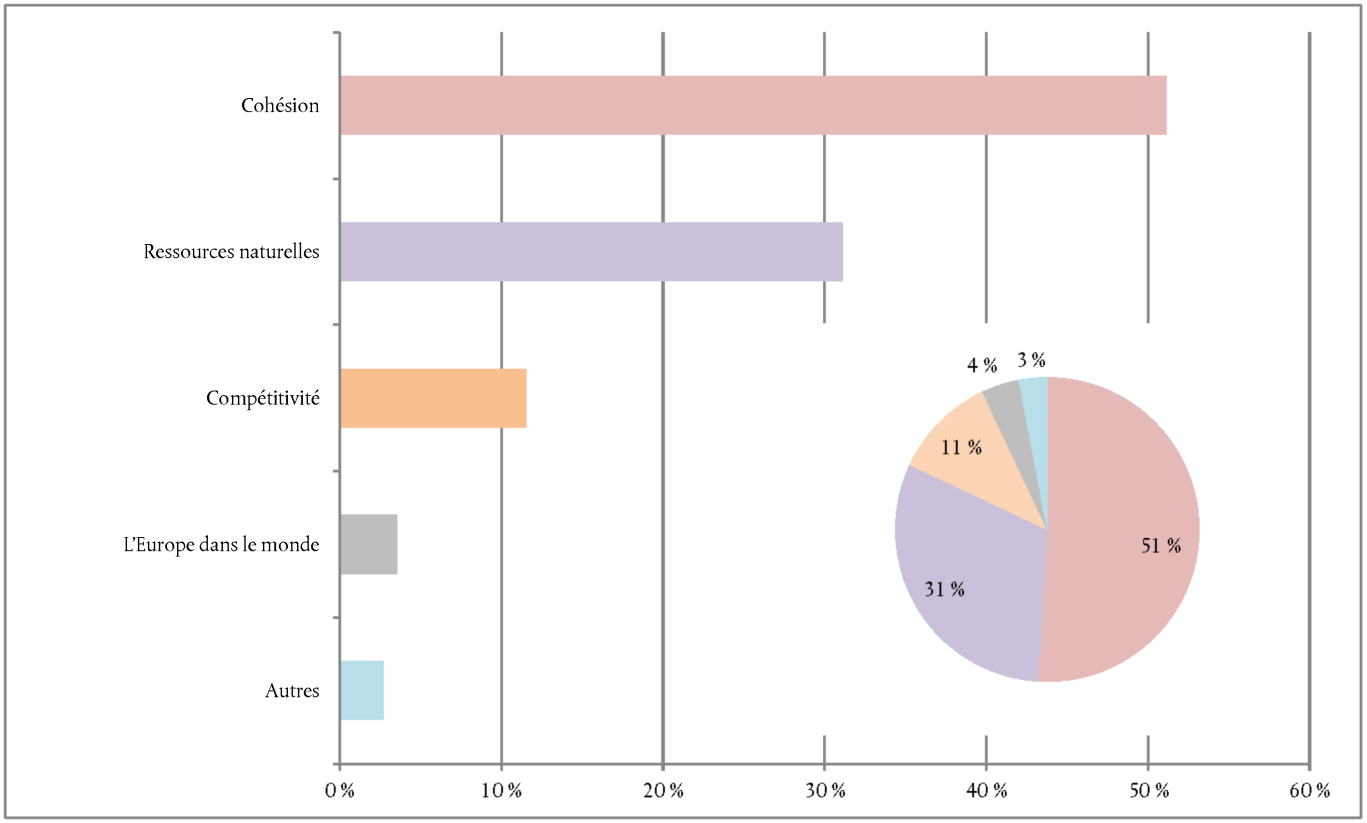
Les résultats dans les différents domaines de dépenses révèlent des types d'erreur distincts

1.26. Comme le montre la ***figure 1.7***, la rubrique Cohésion a le plus contribué à notre niveau d'erreur estimatif relatif à 2015, suivie par les rubriques Ressources naturelles, Compétitivité et L'Europe dans le monde. Cette répartition s'inscrit dans la lignée de nos constatations relatives à 2014.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.26. *Approuvant la Cour pour son évaluation des erreurs, la Commission va en assurer dûment le suivi afin de protéger le budget de l'UE.*

Figure 1.7 — Contribution des différentes rubriques du CFP au niveau d'erreur estimatif global (2015)



Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.27. En ce qui concerne la rubrique Compétitivité (chapitre 5), le niveau d'erreur estimatif est de 4,4 %, ce qui représente un résultat inférieur à celui relatif à l'exercice 2014 (5,6 %). Dans ce domaine, la plupart des dépenses sont fondées sur le remboursement de coûts et les erreurs relèvent essentiellement de différentes catégories de coûts inéligibles (notamment les frais de personnel, d'autres coûts directs et les coûts indirects).

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.28. En ce qui concerne la rubrique Cohésion (chapitre 6), le niveau d'erreur estimatif est de 5,2 %, ce qui représente un résultat inférieur à celui relatif à l'exercice 2014 (5,7 %). Dans ce domaine, presque toutes les dépenses prennent la forme de remboursements de coûts. Les coûts inéligibles dans les déclarations de dépenses et les projets inéligibles représentent les trois quarts du niveau d'erreur. Les infractions graves aux règles en matière de marchés publics représentent un septième du niveau d'erreur total (contre la moitié en 2014).

1.29. En ce qui concerne la rubrique Ressources naturelles (chapitre 7), le niveau d'erreur estimatif est de 2,9 %, ce qui représente un résultat semblable à celui relatif à l'exercice 2014 (3,6 %) ([29]). Le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) représente plus de trois quarts des dépenses dans ce domaine et est moins affecté par des erreurs (2,2 %) que le développement rural (5,3 %), dans lequel nous relevons depuis longtemps des niveaux d'erreur plus élevés dans les dépenses d'investissement (qui consistent à fournir aux exploitations agricoles une aide sous la forme de remboursements de dépenses éligibles). Près de deux tiers des dépenses de la rubrique 2 du CFP sont des aides directes «surfaces» versées aux agriculteurs. Par conséquent, les surdéclarations de terres agricoles sont le type d'erreur qui a le plus contribué au niveau d'erreur estimatif (pour plus de la moitié). Les erreurs liées à l'inéligibilité des bénéficiaires, des activités ou des dépenses ont contribué à un cinquième de ce dernier. Les violations des règles en matière de marchés publics ont augmenté par rapport au niveau relevé en 2014.

1.30. En ce qui concerne la rubrique L'Europe dans le monde (chapitre 8), le niveau d'erreur estimatif est de 2,8 %, ce qui représente un résultat proche de celui relatif à l'exercice 2014 (2,7 %). Les apurements, par la Commission, de travaux, de services ou de livraisons non réalisés, ainsi que les coûts inéligibles remboursés par celle-ci, représentent deux tiers de ce niveau total d'erreur.

1.31. En ce qui concerne la rubrique Administration (chapitre 9), le niveau d'erreur estimatif est de 0,6 %, ce qui représente un résultat du même ordre que celui relatif à l'exercice 2014 (0,5 %). Dans ce domaine, la plupart des dépenses concernent les rémunérations, les retraites et les indemnités versées par les institutions et agences de l'UE. Un petit nombre d'erreurs affectant les indemnités constituent la majeure partie du niveau global d'erreur qui a été décelé dans ce domaine et qui, dans l'ensemble, n'est pas significatif.

([29]) Les résultats pour l'exercice 2014 comportent la quantification des erreurs en matière de conditionnalité. En 2014, ces erreurs ont contribué à hauteur de 0,6 point de pourcentage au niveau d'erreur estimatif affectant la rubrique 2 du CFP (voir ***figure 1.2***). Au cours de la période 2011-2014, pendant laquelle nous quantifiions ces erreurs, leur impact moyen était de 0,4 point de pourcentage dans le groupe de politiques Soutien du marché et aides directes et de 0,3 point de pourcentage dans le groupe de politiques Développement rural.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.28. *La Commission renvoie à sa réponse aux points 6.11 et 6.76.*

1.29. *Le taux d'erreur plus faible pour le FEAGA témoigne de l'efficacité du SIGC, plus particulièrement du SIPA, en matière de prévention des erreurs dès le tout début du processus, lorsque ces systèmes sont correctement mis en œuvre. La Commission estime que, pour la gestion des dépenses liées à la politique agricole commune (PAC), le SIGC est fiable dans son ensemble (voir points 7.16 et 7.18).*

Le taux d'erreur plus élevé dans le domaine du développement rural est en partie imputable à la complexité des règles régissant certaines mesures. Néanmoins, bien qu'il soit supérieur au seuil de signification, le taux d'erreur pour le développement rural a diminué ces dernières années.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.32. Nous n'estimons pas le niveau d'erreur pour les autres domaines de dépenses, y compris pour la rubrique 3 du CFP (voir chapitre 8). En tout, les dépenses couvertes par notre déclaration d'assurance dans ces domaines représentent 3 milliards d'euros (2,1 % des dépenses couvertes par notre audit). Les travaux concernant ces domaines continuent de contribuer à nos conclusions générales relatives à l'exercice 2015.

1.33. Le niveau d'erreur estimatif affectant les dépenses en gestion partagée prises dans leur ensemble est de 4,0 % en 2015 (contre 4,6 % en 2014) et celui affectant tous les autres types de dépenses opérationnelles ([30]), de 3,9 % (contre 4,6 % en 2014). Le niveau d'erreur estimatif pour les dépenses de fonctionnement est de 0,6 % (alors qu'il était de 0,5 % en 2014).

La Commission a considérablement augmenté ses estimations des niveaux d'erreur dans les documents successifs…

1.34. Chaque direction générale de la Commission établit un rapport annuel d'activité qui comporte une déclaration par laquelle le directeur général fournit l'assurance que le rapport présente de façon appropriée les informations financières et que les opérations sous sa responsabilité sont légales et régulières. Les DG fournissent aussi un compte rendu des progrès réalisés dans la poursuite des grands objectifs stratégiques (qui font l'objet du chapitre 3), ainsi qu'un rapport de gestion du directeur général à l'intention du collège des commissaires. En 2015, la Commission a simplifié la structure des rapports annuels d'activité et a accordé aux DG plus de flexibilité pour les présenter.

([30]) Il s'agit essentiellement de dépenses couvertes par les chapitres 5 et 8, mais également d'une partie des dépenses qui relèvent des chapitres 6 et 7. Le niveau d'erreur extrapolé pour les dépenses en gestion partagée est fondé sur l'examen de 580 opérations (tirées d'une population de 113 milliards d'euros). L'extrapolation pour les autres types de dépenses opérationnelles s'appuie sur l'examen de 318 opérations (tirées d'une population de 24 milliards d'euros).

Figure 1.8 — Comparaison des résultats d'audit de la Cour relatifs à 2015 avec les montants estimés à risque lors du paiement, ainsi qu'avec la capacité de correction mentionnée dans le rapport sur la gestion et la performance du budget de l'UE et dans les rapports annuels d'activité relatifs à l'exercice 2015

Chapitre du rapport annuel [1]	Niveau d'erreur estimatif (%)	Intervalle de confiance (%)		Rapports annuels d'activité des directions générales de la Commission [3] [4]	Exposition financière sur les paiements bruts [5] communiquée par les DG (%)		Exposition financière ajustée par la Commission [5] (%) (voir point 1.35)		Capacité de correction de la Commission (%)
		Limite inférieure du taux d'erreur (LIE)	Limite supérieure du taux d'erreur (LSE)		Valeur la plus basse	Valeur la plus élevée	Valeur la plus basse	Valeur la plus élevée	
Chapitre 5 — Compétitivité	**4,4**	**2,0**	**6,7**	CONNECT, EAC, EACEA, EASME, ECFIN, ENER, ERCEA, FISMA, GROW, INEA, MOVE, REA, RTD et TAXUD	**1,2**	**1,4**	**1,9**	**2,2**	**0,9**
Chapitre 6 — Cohésion	**5,2**	**2,8**	**7,6**	EMPL et REGIO	**2,5**	**4,3**	**2,9**	**5,1**	**1,6 à 2,7** [7]
Chapitre 7 — Ressources naturelles	**2,9**	**1,7**	**4,2**	AGRI, CLIMA, ENV, MARE et SANTE	**2,0**	**2,0**	**2,0**	**2,0**	**1,9**
L'Europe dans le monde et FED [2]	**3,1**	**1,7**	**4,5**	AGRI, DEVCO [2], EACEA, ECFIN, ECHO, EMPL, FPI, HOME, NEAR, REGIO et TRADE	**2,2**	**2,3**	**2,6**	**2,7**	**0,6**
Chapitre 9 — Administration	**0,6**	**0,0**	**1,2**	Administration [6]	**0,3**	**0,4**	**0,3**	**0,4**	**0,0**
Source: Cour des comptes européenne.				*Source*: Rapports annuels d'activité de la Commission.			*Source*: Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par la DG Budget.		

(1) Voir note 1 sous la ***figure 1.2***.
(2) Y compris les huitième, neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement.
(3) Certaines directions générales gèrent des dépenses allouées à plusieurs rubriques du CFP (AGRI, EACEA, ECFIN, ECHO, EMPL, HOME, REGIO et SANTE).
(4) Voir ***annexe 1.3*** pour la liste des abréviations.
(5) L'exposition financière est définie comme le pourcentage des dépenses susceptibles de ne pas respecter les exigences contractuelles et réglementaires applicables au moment du paiement.
(6) BUDG, COMP, DGT, DIGIT, EPSC, EPSO/EUSA, ESTAT, HR, IAS, JRC, OIB, OIL, OLAF, OP, PMO, SCIC, SG et SJ.
(7) Pour la cohésion, la Commission a présenté la capacité de correction sous la forme d'une fourchette dont la valeur la plus élevée est fondée sur le montant moyen des corrections financières et recouvrements précédents.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.35. La Commission communique trois séries de niveaux d'erreur estimatifs:

— des estimations originales transmises à la Commission par les organismes et autorités établis en vertu de la législation sectorielle ([31]) et par d'autres entités (ces estimations ont été mises à notre disposition en avril et en mai);

— des estimations [qui sont parfois considérablement plus élevées ([32])] présentées dans les rapports annuels d'activité et ajustées sur la base de l'évaluation des informations disponibles effectuée par la Commission (ces estimations ont aussi été mises à notre disposition en avril et en mai);

— des chiffres ajustés publiés en juillet 2016 dans le rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'UE, qui tiennent compte des différences entre flux de trésorerie et apurements.

Nous fondons le niveau d'erreur estimatif sur notre examen d'un échantillon statistique composé de paiements intermédiaires et finals, ainsi que d'apurements (voir ***figure 1.8***). La Commission européenne n'est pas tenue d'établir sa propre estimation statistiquement valide du niveau d'erreur, contrairement aux organismes des États-Unis chargés de la gestion de fonds fédéraux (voir ***annexe 1.2***).

1.36. En vertu du règlement financier, nous sommes tenus de transmettre nos observations préliminaires à la Commission à la date à laquelle celle-ci doit signer un rapport de synthèse. Cette année, le rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'UE, qui comprend le rapport de synthèse relatif à l'exercice 2015, nous a été transmis par la Commission le 5 juillet 2016, à savoir le jour de notre réunion contradictoire. C'est pourquoi nous ne formulons pas, dans le présent rapport annuel, de commentaires de fond sur le rapport de synthèse (qui, cette année, fait partie du rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'UE). Le rapport de synthèse et le rapport sur la gestion et la performance du budget de l'UE ne font pas partie des états financiers et nous ne fournissons aucune assurance sur leur contenu.

([31]) Qui mettent en œuvre des procédures convenues avec la Commission.

([32]) À titre d'exemple, la DG AGRI a ajusté le niveau d'erreur moyen affectant le FEAGA communiqué par les organismes payeurs, en le faisant passer de 0,68 % à 1,47 % et celui affectant le Feader de 1,78 % à 4,99 % (voir aussi points 7.53, 7.55 et 7.56).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.35. *La Commission a décidé d'ajuster les estimations pour le rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'UE aux fins d'une meilleure comparabilité avec le niveau d'erreur estimatif de la Cour.*

Elle considère que le renvoi à la méthodologie statistique appliquée par les «organismes des États-Unis d'Amérique chargés de la gestion de fonds fédéraux» n'est pas approprié pour les fonds en gestion partagée. Dans le cadre de la gestion partagée, la Commission ne se fonde pas sur des audits effectués sur les dépenses par ses propres services au niveau de l'UE, mais sur les travaux des organismes d'audit dans les États membres souverains qui contrôlent les dépenses effectuées par ces États membres, souvent avec un cofinancement national. Par conséquent, la Commission considère que la production d'une estimation du taux d'erreur statistiquement valable à l'échelle de l'UE découlant de ses propres audits auprès des bénéficiaires n'apporterait pas de valeur ajoutée pour les dépenses en gestion partagée.

Conformément aux dispositions du cadre juridique, la Commission continuera de coopérer avec les organismes d'audit des États membres et à définir conjointement une approche statistiquement valable afin d'estimer le niveau d'erreur au niveau des programmes, et d'utiliser ces taux d'erreur après validation. Elle met ainsi en œuvre le «principe de contrôle unique» en concentrant son activité sur les auditeurs de l'État membre et en validant leurs travaux. Ce principe repose sur l'avis n° 2/2004 de la Cour sur le modèle de contrôle unique (single audit) *(et proposition relative à un cadre de contrôle interne communautaire). L'approche en la matière s'inscrit parfaitement dans l'objectif de réduction des charges administratives pesant sur les bénéficiaires, tout en diminuant les besoins en postes d'audit à la CE.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

… et le calcul de la capacité de correction demeure problématique pour la Commission

1.37. Depuis 2014, les DG présentent leur estimation du niveau d'erreur, ainsi que de la future «capacité de correction». La Commission définit cette dernière comme une estimation prudente du montant des dépenses qui ne respectent pas les dispositions réglementaires et contractuelles applicables, que la DG recensera et corrigera dans le cadre de vérifications effectuées après l'ordonnancement du paiement ([33]).

1.38. Pour calculer la «capacité de correction», la DG Budget (BUDG) transmet aux directeurs généraux le montant moyen des recouvrements et des corrections financières effectués depuis 2009 et enregistrés dans les comptes ([34]). En tout, 29 des 48 DG et agences exécutives ont ajusté de façon appropriée ce chiffre afin de présenter une estimation plus prudente, notamment en supprimant les corrections et recouvrements ex ante et non pertinents, ainsi que les événements ponctuels ([35]), ou en choisissant de fonder autrement leur calcul ([36]). Dans le rapport sur la gestion et la performance du budget de l'UE, le montant des corrections futures affectant les dépenses de 2015 ainsi estimé par la Commission est de 2,1 milliards d'euros (contre 2,7 milliards d'euros en 2014). Celle-ci fournit également une estimation plus élevée des futures corrections potentielles de 2,7 milliards d'euros.

1.39. Dans le document intitulé «Examen et analyse des états financiers» de 2015, la Commission mentionne un montant total de 3,9 milliards d'euros pour les corrections financières et les recouvrements mis en œuvre. Comme les années précédentes, le montant enregistré dans les comptes couvrait un large éventail de mesures, qui ont été appliquées avant ou après le versement (ou l'acceptation) de la dépense par la Commission. La ***figure 1.9*** montre notre classement des corrections et des recouvrements effectués, ainsi que leur ventilation par domaine de dépenses.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

1.38. *Dans son rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'UE, la Commission indique une fourchette concernant les corrections futures estimées, qui se situe entre 2,1 et 2,7 milliards d'euros. Ces deux estimations sont le fruit d'une approche prudente.*

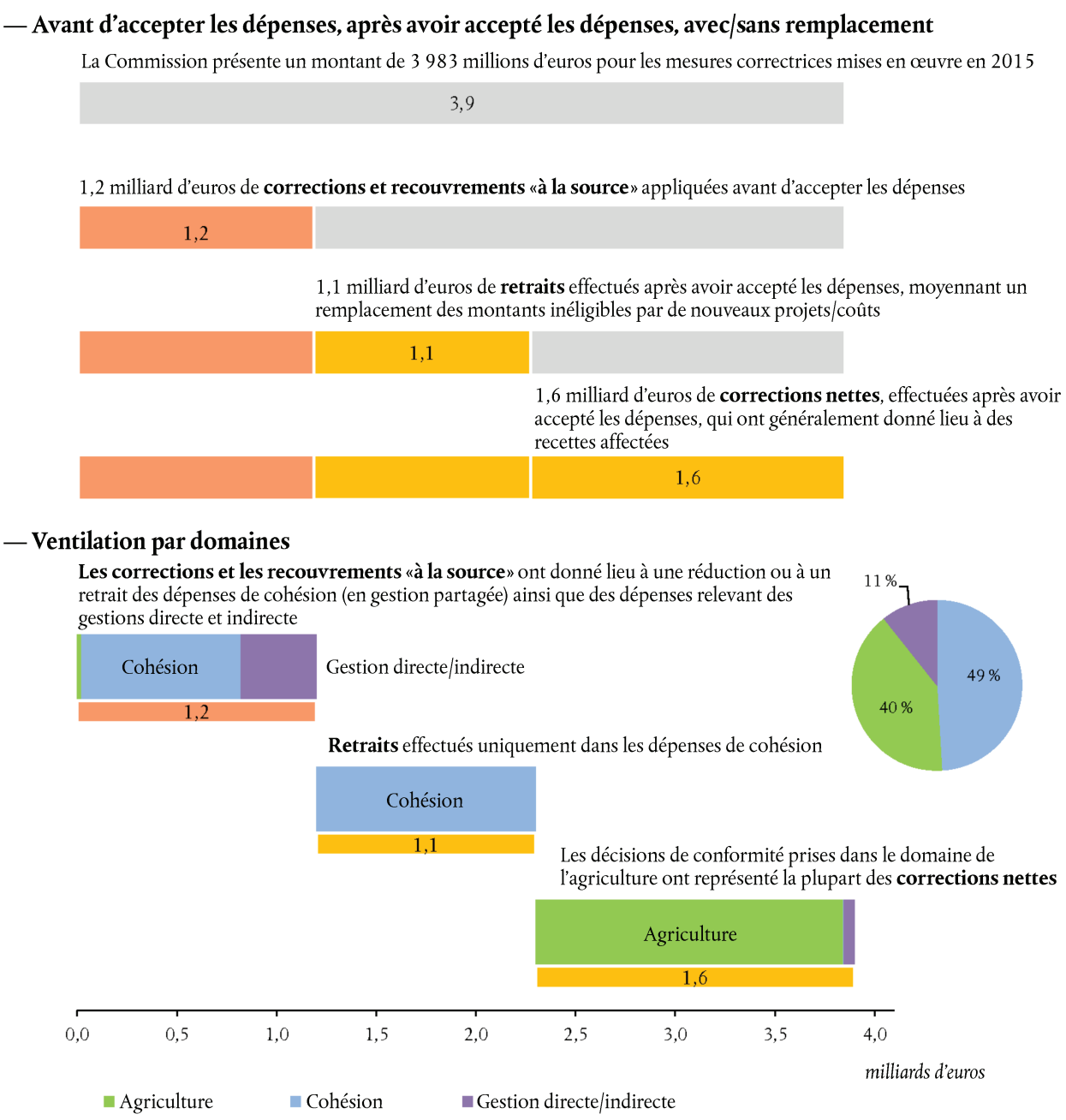
([33]) Ligne directrice de la Commission sur les principales notions et définitions relatives à la détermination des taux d'erreur, des montants à risque et du montant estimatif des futures corrections.

([34]) Jusqu'aux comptes relatifs à l'exercice 2014, la Commission présentait, sur une base volontaire, ses données sur les corrections financières et les recouvrements dans une note accompagnant les comptes. À présent, la Commission procède à cette présentation volontaire dans le document intitulé «Examen et analyse des états financiers».

([35]) Par exemple l'EACEA, l'EASME, l'INEA, les DG ENER, MOVE, SANTE, BUDG et COMP, ainsi que le SG. Notre examen des corrections financières et des recouvrements enregistrés en 2015 montre notamment que les DG ont inclus des montants qui ne sont pas liés à des erreurs, à des irrégularités ou à des fraudes (à savoir la restitution de préfinancements inutilisés) et ont classé comme ex post certains recouvrements et corrections financières ex ante (à savoir des recouvrements de préfinancements liés à des erreurs, à des irrégularités ou à des fraudes, ou des déductions opérées sur des déclarations de dépenses avant l'acceptation de celles-ci). Ces problèmes n'affectent pas les comptes de l'UE pris dans leur ensemble, mais peuvent avoir un impact significatif sur le calcul de la capacité de correction de nombreuses DG.

([36]) Par exemple, les DG REGIO et EMPL.

Figure 1.9 — Classement et ventilation par domaine de dépenses des mesures correctrices mises en œuvre en 2015



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document «Examen et analyse des états financiers» accompagnant les comptes consolidés 2015 de l'UE et des données sous-jacentes.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.40. En 2015, dans le montant des corrections et recouvrements communiqué par la Commission, environ 1,2 milliard d'euros concernaient des cas où ils avaient été effectués «à la source» (à savoir avant d'accepter les dépenses), ce qui représente plus d'un quart du montant total des corrections financières et recouvrements communiqué. C'est pourquoi la Commission n'a pas comptabilisé ces montants en tant que dépenses: il s'agit de déductions opérées sur les montants demandés avant l'approbation. Dans le cadre des gestions directe et indirecte, ces déductions, normalement enregistrées en tant que recouvrements, ont représenté plus de deux tiers du total des actions correctrices communiquées pour 2015.

1.41. Le reste des mesures correctrices (2,7 milliards d'euros) concernaient des déclarations déjà acceptées par la Commission. Dans ce montant:

a) quelque 1,1 milliard d'euros concernent les retraits, par les États membres, des demandes de remboursement précédemment acceptées pour des projets ou des dépenses dans le domaine de la cohésion, ainsi que leur remplacement par de nouveaux projets ou dépenses. Ces retraits sont présentés avec de nouveaux projets et dépenses et font donc partie de la population dont est tiré notre échantillon. Ils ne donnent pas lieu à une restitution de fonds au budget de l'UE: ils constituent des mesures correctrices efficaces lorsque les projets et les dépenses de remplacement sont exempts d'erreur significative;

b) quelque 1,5 milliard d'euros concernent les décisions de conformité prises dans le domaine de l'agriculture, que la Commission a enregistrées en tant que recettes affectées disponibles pour financer des dépenses agricoles. Ces corrections sont souvent effectuées sur une base forfaitaire et pallient davantage des faiblesses des systèmes que des erreurs au niveau des bénéficiaires finals.

Les mesures correctrices prises en temps utile ont permis de réduire considérablement notre niveau d'erreur estimatif

1.42. Nous veillons à prendre en considération les mesures correctrices mises en œuvre par les États membres et la Commission, lorsqu'elles sont appliquées avant le versement du paiement ou avant notre examen. Nous vérifions l'application de ces corrections (qui incluent les recouvrements auprès des bénéficiaires et les corrections au niveau des projets) et ajustons la quantification des erreurs le cas échéant. Cependant, l'impact des mesures correctrices varie de façon significative entre elles, ainsi que d'un domaine de dépenses à l'autre.

OBSERVATIONS DE LA COUR

1.43. En ce qui concerne 16 opérations échantillonnées pour l'exercice 2015, la Commission et les autorités des États membres avaient appliqué des mesures correctrices qui ont affecté directement l'opération concernée et étaient pertinentes pour nos calculs. Ces mesures correctrices ont permis de réduire notre niveau d'erreur estimatif de 0,5 point de pourcentage (contre 1,1 point de pourcentage pour 2014). Les modifications du nombre d'opérations affectées et de l'impact sur notre niveau d'erreur estimatif ne signifient pas que les mesures correctrices sont devenues plus ou moins efficaces. En effet, étant donné que ces dernières s'appliquent à une partie relativement restreinte de notre échantillon, il est normal de relever une fluctuation d'un exercice à l'autre.

NOUS COMMUNIQUONS LES CAS DE FRAUDE PRÉSUMÉE À L'OLAF

1.44. Nous communiquons les cas de fraude présumée détectés lors de nos audits à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), qui les analyse et procède éventuellement à des enquêtes. Nous ne pouvons formuler aucun commentaire sur les cas individuels ou sur les suites données par l'OLAF à ces cas. Toutefois, nous notons qu'au cours des audits relatifs à l'exercice 2015:

— nous avons évalué la légalité et la régularité de quelque 1 200 opérations;

— nous avons relevé 12 cas de fraude présumée (contre 22 en 2014), que nous avons communiqués à l'OLAF ([37]);

— les cas de fraude présumée les plus fréquents étaient les conflits d'intérêts et la création artificielle de conditions pour pouvoir bénéficier d'une subvention, suivis par la déclaration de coûts ne respectant pas les critères d'éligibilité.

([37]) Au cours de l'année civile 2015, nous avons communiqué 27 cas à l'OLAF (qui concernaient à la fois les exercices 2014 et 2015), contre 16 en 2014. Ces cas n'ont pas tous été détectés dans le cadre des travaux à l'appui de la déclaration d'assurance.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSIONS

1.45. Le présent chapitre vise essentiellement à étayer l'opinion d'audit présentée dans la déclaration d'assurance.

Résultats d'audit

1.46. Nos résultats d'audit font apparaître des améliorations dans certains domaines, mais restent largement semblables à ceux des années précédentes.

1.47. Comme le montrent les ***figures 1.5*** et ***1.6***, nos résultats font apparaître un lien étroit entre le fondement des paiements et les niveaux d'erreur. Nous continuons de relever que les dépenses de remboursement sont affectées par des niveaux d'erreur nettement plus élevés que celles fondées sur les droits.

1.48. La Commission a pris de nouvelles mesures pour mieux quantifier les montants à risque et la capacité de correction. Toutefois, elle peut encore améliorer son évaluation de ces deux éléments.

1.48. *La Commission a amélioré sa méthodologie et a ajusté les chiffres dans le rapport annuel 2015 sur la gestion et la performance du budget de l'UE, le cas échéant, pour veiller à ce que les chiffres communiqués procurent une estimation prudente des montants à risque et de la capacité de correction. Compte tenu du nouveau cadre juridique pour la période 2014-2020, il se peut que la méthodologie fasse l'objet d'ajustements à l'avenir.*

ANNEXE 1.1

APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE D'AUDIT

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

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

2. Les comptes consolidés comprennent:

A. les états financiers consolidés;

B. les états agrégés sur l'exécution du budget.

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

— la situation financière de l'Union européenne à la fin de l'exercice;

— le résultat de ses opérations et ses flux de trésorerie;

— la variation de l'actif net pour l'exercice clos.

Notre audit comporte:

a) une évaluation de l'environnement de contrôle comptable;

b) des vérifications concernant le bon fonctionnement des procédures comptables clés et des procédures de clôture de fin d'année;

c) des contrôles analytiques (cohérence et vraisemblance) des principales données comptables;

d) des analyses et des rapprochements de comptes et/ou de soldes;

e) des vérifications de détail, fondées sur des échantillons représentatifs, concernant les engagements, les paiements et des éléments spécifiques du bilan;

f) dans la mesure du possible et conformément aux normes internationales d'audit, une utilisation des travaux d'autres auditeurs. C'est notamment le cas pour l'audit des activités de prêt et d'emprunt gérées par la Commission pour lesquelles des certificats d'audit externes sont disponibles.

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

3. L'audit de la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes comprend des tests directs sur les opérations (voir ***figure 1.2***). Nous nous assurons qu'elles sont conformes aux textes législatifs et réglementaires applicables.

Comment contrôlons-nous les opérations?

4. Pour chaque appréciation spécifique (chapitres 5 à 9), nous effectuons des tests directs sur les opérations, sur la base d'un échantillon représentatif. Nos tests fournissent une estimation de la mesure dans laquelle les opérations de la population concernée sont irrégulières.

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

— est calculée de manière incorrecte;

— n'est pas conforme aux dispositions réglementaires ou contractuelles.

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

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

— le destinataire final des fonds de l'UE (par exemple un agriculteur, un institut de recherche, une entreprise qui réalise des travaux ou fournit des services dans le cadre d'un marché public) produit des éléments probants attestant leur bonne utilisation;

— la Commission (ou l'autre institution ou organisme qui gère les fonds de l'UE) accepte la justification des fonds finalement utilisés en procédant à l'apurement de l'avance.

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

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

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

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

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

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

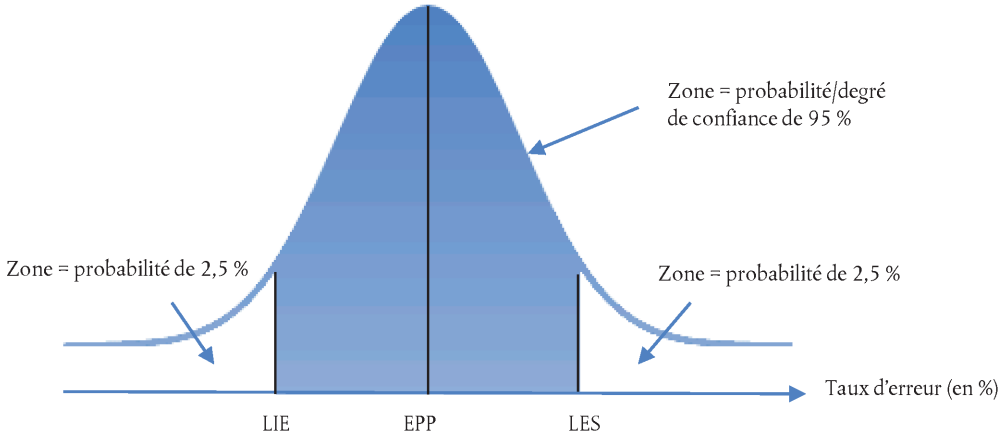
([1]) Voir aussi les points 6.30 à 6.35 et le rapport spécial n° 10/2015 intitulé «Les efforts déployés pour remédier aux problèmes liés aux marchés publics dans le cadre des dépenses de cohésion de l'UE doivent être intensifiés».

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

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

Niveau d'erreur estimatif

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



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

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

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

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

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

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

20. Nous formulons notre opinion concernant la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes consolidés de l'Union européenne en nous appuyant sur l'ensemble de nos travaux d'audit dont il est fait état aux chapitres 4 à 9. Notre opinion figure dans la déclaration d'assurance. Lorsque nous établissons notre opinion, nous examinons si les erreurs sont généralisées. Nos travaux nous permettent d'aboutir à une opinion éclairée par laquelle nous indiquons si les erreurs affectant la population sont supérieures ou inférieures aux seuils de signification. Le montant global des dépenses de 2015 est affecté par un niveau d'erreur de 3,8 %, d'après notre meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de plus de 95 %, que le niveau d'erreur affectant la population auditée est significatif. Le niveau d'erreur estimatif constaté dans les différentes rubriques du CFP varie, comme indiqué aux chapitres 5 à 9. Nous avons considéré que l'erreur était généralisée, puisqu'elle affecte la plupart des domaines de dépenses.

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

Présomption de fraude

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

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

22. Nous avons formulé:

a) une opinion d'audit sur les comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice clôturé;

b) des opinions d'audit sur la régularité des recettes et des paiements sous-jacents à ces comptes.

23. Nous effectuons nos travaux et formulons nos opinions conformément aux normes internationales d'audit et aux codes de déontologie de l'IFAC, ainsi qu'aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle, établies par l'Intosai.

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

ANNEXE 1.2

APPROCHES SUIVIES AUX ÉTATS-UNIS ET DANS L'UNION EUROPÉENNE EN CE QUI CONCERNE LES TESTS ET LA TRANSMISSION D'INFORMATIONS SUR LES PAIEMENTS INDUS ET IRRÉGULIERS

1. Une loi du Congrès des États-Unis dispose que tous les organismes publics doivent effectuer suffisamment de tests sur leurs propres paiements, afin de calculer une estimation statistiquement valide du montant annuel des paiements indus, pour les programmes où une analyse des risques semble indiquer que ces paiements sont susceptibles de dépasser 1,5 % du total des montants versés ([3]). Les organismes doivent exprimer le résultat sous la forme d'un total extrapolé, ainsi que d'un pourcentage des paiements effectués. Les auditeurs des organismes publics ([4]) sont tenus d'établir des rapports indiquant si le processus d'élaboration et de publication de ces chiffres est conforme à la loi du Congrès applicable ([5]).

2. Aux États-Unis (ainsi que dans l'UE en ce qui concerne les paiements irréguliers), la définition de l'indu dépend de la disposition législative applicable au paiement effectué. La définition générale des paiements indus utilisée dans le système des États-Unis ([6]) n'est pas très éloignée de celle des paiements irréguliers dont il est question dans le chapitre 1 du présent rapport annuel. Le tableau ci-après présente les similitudes et les différences entre les approches utilisées aux États-Unis et dans l'UE pour effectuer des tests et établir des rapports sur les dépenses.

3. Le total des paiements indus calculé aux États-Unis couvre un éventail large et varié de dépenses publiques, qui va de la protection sociale à la défense. Les domaines de dépenses qui occupent une place prépondérante dans le budget de l'UE (agriculture et infrastructures) équivalent à une part relativement peu élevée du budget fédéral des États-Unis. La ventilation par type d'erreur fait apparaître des différences manifestes entre les caractéristiques des erreurs. En ce qui concerne les conditions complémentaires (comme l'application de procédures de marchés publics satisfaisantes ou la problématique des aides d'État liée à la priorité politique accordée par l'UE à l'établissement d'un marché unique), les manquements ont un impact plus élevé sur notre niveau d'erreur estimatif que sur le total des paiements indus calculé aux États-Unis. Les paiements insuffisants constituent une composante significative du total calculé aux États-Unis, mais pas de notre niveau d'erreur. Les erreurs dans la documentation ont également un impact plus élevé sur les chiffres établis aux États-Unis que sur notre niveau d'erreur estimatif.

4. Lorsqu'ils estiment le montant des paiements indus, les organismes des États-Unis ne sont pas autorisés à utiliser comme seule source les informations transmises par les destinataires des paiements qu'ils versent ([7]), ni à effectuer une compensation en déduisant du total des paiements indus l'impact calculé des mesures de recouvrement. Par contre, les mesures correctrices prises avant la réalisation de l'audit permettent de réduire notre niveau estimatif d'erreur, comme cela est indiqué aux points 1.42 et 1.43.

5. Les organismes concernés consacrent des ressources considérables à l'examen des paiements sélectionnés. À titre d'exemple, l'administration de la sécurité sociale des États-Unis examine quelque 6 000 paiements par an pour calculer le taux de paiements indus et affecte près de 90 années-personnes à cette tâche. Les autorités avec lesquelles nous avons discuté de cette question ont estimé que, grâce à ces travaux, les organismes concernés obtiennent des informations de qualité élevée sur les caractéristiques des paiements indus et sont souvent en mesure de concevoir et de mettre en œuvre des actions appropriées pour réduire le risque d'erreur.

6. Pour l'exercice 2015, les paiements indus communiqués ont représenté 136,7 milliards de dollars des États-Unis (à savoir 123,2 milliards d'euros) ([8]), ce qui équivaut à 4,4 % des dépenses effectuées par le gouvernement fédéral ([9]). Le type de dépenses couvertes et les définitions spécifiques des erreurs diffèrent en de nombreux points. La principale différence réside dans le fait qu'aux États-Unis, les organismes qui gèrent les fonds sont tenus d'établir leur propre estimation statistiquement valide du niveau d'erreur.

([3]) Les organismes effectuent leur propre analyse des risques. L'estimation du niveau des paiements indus est automatique pour certains programmes de dépenses et le seuil de 1,5 % peut être réduit.

([4]) Pour la plupart des organismes, ce sont les inspecteurs généraux, sinon c'est l'institution supérieure de contrôle des États-Unis (GAO — *Governement Accountability Office*).

([5]) Actuellement, la loi de 2012 sur l'amélioration de l'élimination et du recouvrement des paiements indus (*Improper Payments Elimination and Recovery Improvement Act* — IPERIA). Certains organismes ont établi des rapports sur les paiements indus pour la première fois en 2003, en vertu de la loi de 2002 relative aux informations sur les paiements indus (*Improper Payments Information Act* — IPIA). Voir aussi le site paymentaccuracy.gov.

([6]) Annexe C de la circulaire n° A-123 intitulée *Requirements for Effective Estimation and Remediation of Improper Payments* (Exigences pour une estimation et un recouvrement efficaces des paiements indus).

([7]) La Commission européenne utilise, dans une large mesure, des données qui lui sont transmises par des organismes et des autorités créés en vertu de la législation sectorielle, ainsi que par d'autres entités (voir point 1.35).

([8]) Taux de change moyen de l'année 2015: 1 euro = 1,1095 USD.

([9]) Rapport financier du gouvernement fédéral des États-Unis.

Différences et similitudes entre les modèles utilisés aux États-Unis et à la Cour des comptes européenne pour estimer le niveau d'erreur affectant les dépenses budgétaires

		Gouvernement fédéral des États-Unis	Cour des comptes européenne
Responsabilité en matière de calcul du niveau d'erreur estimatif	Les gestionnaires des fonds doivent fournir l'estimation statistique du niveau d'erreur	✓	×
	Des auditeurs externes calculent l'estimation statistique du niveau d'erreur	×	✓
Couverture	Tous les paiements du budget font l'objet de l'échantillonnage	×	✓
	Seules les dépenses effectuées au titre de programmes jugés à risque par les gestionnaires des fonds sont échantillonnées	✓	×
Principales erreurs	Montants incorrects versés à des destinataires éligibles	✓	✓
	Paiements à des destinataires inéligibles	✓	✓
	Paiements correspondant à des biens ou des services inéligibles	✓	✓
	Paiements pour des biens ou des services non fournis	✓	✓
	Doubles paiements	✓	✓
	Paiements pour lesquels les pièces justificatives fournies étaient insuffisantes, voire inexistantes	✓	✓
Fondement du calcul de l'erreur	Tests sur un échantillon d'opérations sélectionnées au moyen de méthodes statistiques	✓	✓
	Les actions correctrices ex post (mises en œuvre par les gestionnaires des fonds) peuvent contribuer à réduire le niveau d'erreur estimatif	×	✓
Présentation du niveau d'erreur estimatif	Erreur extrapolée présentée en termes nominaux	✓	×
	Erreur extrapolée présentée sous la forme d'un pourcentage	✓	✓
Résultats	Niveau moyen pour la période 2012-2015	4,1 %	4,3 %
	Niveau pour 2015	4,4 %	3,8 %

ANNEXE 1.3

FRÉQUENCE DES ERREURS DÉTECTÉES DANS L'ÉCHANTILLON D'AUDIT RELATIF À L'EXERCICE 2015

État membre (gestion partagée)		Rubrique 1b du CFP — Cohésion							Rubrique 2 du CFP — Ressources naturelles														Gestion partagée Rubriques 1b Cohésion et 2 Ressources naturelles du CFP (total)						
		Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds de cohésion (FC) et Fonds social européen (FSE)							Soutien du marché et aides directes							Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche													
				Nombre d'opérations affectées par:							Nombre d'opérations affectées par:							Nombre d'opérations affectées par:												
		Nombre d'opérations	Nombre d'opérations affectées par des erreurs	uniquement d'autres problèmes de conformité et des erreurs non quantifiables	des erreurs quantifiables	*des erreurs quantifiables inférieures à 20 %*	*des erreurs quantifiables de 20 % à 80 %*	*des erreurs quantifiables de 80 % à 100 %*	Nombre d'opérations	Nombre d'opérations affectées par des erreurs	uniquement d'autres problèmes de conformité et des erreurs non quantifiables	des erreurs quantifiables	*des erreurs quantifiables inférieures à 20 %*	*des erreurs quantifiables de 20 % à 80 %*	*des erreurs quantifiables de 80 % à 100 %*	Nombre d'opérations	Nombre d'opérations affectées par des erreurs	uniquement d'autres problèmes de conformité et des erreurs non quantifiables	des erreurs quantifiables	*des erreurs quantifiables inférieures à 20 %*	*des erreurs quantifiables de 20 % à 80 %*	*des erreurs quantifiables de 80 % à 100 %*	Nombre d'opérations	Nombre d'opérations affectées par des erreurs	uniquement d'autres problèmes de conformité et des erreurs non quantifiables	des erreurs quantifiables	*des erreurs quantifiables inférieures à 20 %*	*des erreurs quantifiables de 20 % à 80 %*	*des erreurs quantifiables de 80 % à 100 %*
BE	Belgique	0	0	0	0	*0*	*0*	*0*	0	0	0	0	*0*	*0*	*0*	5	2	0	2	*1*	*1*	*0*	5	2	0	2	*1*	*1*	*0*
BG	Bulgarie	9	0	0	0	*0*	*0*	*0*	4	2	0	2	*2*	*0*	*0*	5	0	0	0	*0*	*0*	*0*	18	2	0	2	*2*	*0*	*0*
CZ	République tchèque	28	6	2	4	*2*	*0*	*2*	4	0	0	0	*0*	*0*	*0*	5	4	0	4	*4*	*0*	*0*	37	10	2	8	*6*	*0*	*2*
DK	Danemark	0	0	0	0	*0*	*0*	*0*	8	5	0	5	*5*	*0*	*0*	0	0	0	0	*0*	*0*	*0*	8	5	0	5	*5*	*0*	*0*
DE	Allemagne	16	6	3	3	*2*	*1*	*0*	24	5	2	3	*3*	*0*	*0*	14	3	0	3	*2*	*1*	*0*	54	14	5	9	*7*	*2*	*0*
IE	Irlande	0	0	0	0	*0*	*0*	*0*	8	0	0	0	*0*	*0*	*0*	0	0	0	0	*0*	*0*	*0*	8	0	0	0	*0*	*0*	*0*
EL	Grèce	17	2	2	0	*0*	*0*	*0*	8	1	0	1	*1*	*0*	*0*	5	2	0	2	*1*	*0*	*1*	30	5	2	3	*2*	*0*	*1*
ES	Espagne	17	7	5	2	*0*	*2*	*0*	20	5	0	5	*4*	*0*	*1*	21	8	3	5	*3*	*2*	*0*	58	20	8	12	*7*	*4*	*1*
FR	France	8	3	0	3	*2*	*0*	*1*	32	10	1	9	*7*	*2*	*0*	14	11	8	3	*2*	*1*	*0*	54	24	9	15	*11*	*3*	*1*
IT	Italie	25	9	5	4	*1*	*2*	*1*	20	8	1	7	*5*	*2*	*0*	22	13	7	6	*4*	*1*	*1*	67	30	13	17	*10*	*5*	*2*
CY	Chypre	0	0	0	0	*0*	*0*	*0*	4	3	0	3	*3*	*0*	*0*	0	0	0	0	*0*	*0*	*0*	4	3	0	3	*3*	*0*	*0*
LV	Lettonie	4	1	0	1	*1*	*0*	*0*	0	0	0	0	*0*	*0*	*0*	0	0	0	0	*0*	*0*	*0*	4	1	0	1	*1*	*0*	*0*
LT	Lituanie	0	0	0	0	*0*	*0*	*0*	0	0	0	0	*0*	*0*	*0*	5	3	3	0	*0*	*0*	*0*	5	3	3	0	*0*	*0*	*0*
HU	Hongrie	17	6	2	4	*1*	*3*	*0*	8	3	0	3	*3*	*0*	*0*	5	1	0	1	*1*	*0*	*0*	30	10	2	8	*5*	*3*	*0*

État membre (gestion partagée)		Rubrique 1b du CFP — Cohésion							Rubrique 2 du CFP — Ressources naturelles														Gestion partagée Rubriques 1b Cohésion et 2 Ressources naturelles du CFP (total)						
		Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds de cohésion (FC) et Fonds social européen (FSE)							Soutien du marché et aides directes							Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche												
		Nombre d'opérations	Nombre d'opérations affectées par des erreurs	Nombre d'opérations affectées par:					Nombre d'opérations	Nombre d'opérations affectées par des erreurs	Nombre d'opérations affectées par:					Nombre d'opérations	Nombre d'opérations affectées par des erreurs	Nombre d'opérations affectées par:					Nombre d'opérations	Nombre d'opérations affectées par des erreurs	Nombre d'opérations affectées par:				
				uniquement d'autres problèmes de conformité et des erreurs non quantifiables	des erreurs quantifiables	*des erreurs quantifiables inférieures à 20 %*	*des erreurs quantifiables de 20 % à 80 %*	*des erreurs quantifiables de 80 % à 100 %*			uniquement d'autres problèmes de conformité et des erreurs non quantifiables	des erreurs quantifiables	*des erreurs quantifiables inférieures à 20 %*	*des erreurs quantifiables de 20 % à 80 %*	*des erreurs quantifiables de 80 % à 100 %*			uniquement d'autres problèmes de conformité et des erreurs non quantifiables	des erreurs quantifiables	*des erreurs quantifiables inférieures à 20 %*	*des erreurs quantifiables de 20 % à 80 %*	*des erreurs quantifiables de 80 % à 100 %*			uniquement d'autres problèmes de conformité et des erreurs non quantifiables	des erreurs quantifiables	*des erreurs quantifiables inférieures à 20 %*	*des erreurs quantifiables de 20 % à 80 %*	*des erreurs quantifiables de 80 % à 100 %*
NL	Pays-Bas	0	0	0	0	*0*	*0*	*0*	4	0	0	0	*0*	*0*	*0*	0	0	0	0	*0*	*0*	*0*	4	0	0	0	*0*	*0*	*0*
AT	Autriche	8	2	1	1	*0*	*1*	*0*	0	0	0	0	*0*	*0*	*0*	10	0	0	0	*0*	*0*	*0*	18	2	1	1	*0*	*1*	*0*
PL	Pologne	41	16	11	5	*1*	*2*	*2*	8	0	0	0	*0*	*0*	*0*	22	4	3	1	*1*	*0*	*0*	71	20	14	6	*2*	*2*	*2*
PT	Portugal	12	5	5	0	*0*	*0*	*0*	0	0	0	0	*0*	*0*	*0*	8	2	2	0	*0*	*0*	*0*	20	7	7	0	*0*	*0*	*0*
RO	Roumanie	4	2	0	2	*1*	*1*	*0*	8	2	1	1	*1*	*0*	*0*	11	3	0	3	*0*	*2*	*1*	23	7	1	6	*2*	*3*	*1*
SI	Slovénie	8	1	1	0	*0*	*0*	*0*	4	0	0	0	*0*	*0*	*0*	0	0	0	0	*0*	*0*	*0*	12	1	1	0	*0*	*0*	*0*
SK	Slovaquie	0	0	0	0	*0*	*0*	*0*	0	0	0	0	*0*	*0*	*0*	5	1	0	1	*0*	*0*	*1*	5	1	0	1	*0*	*0*	*1*
SF	Finlande	0	0	0	0	*0*	*0*	*0*	4	1	0	1	*1*	*0*	*0*	5	4	0	4	*4*	*0*	*0*	9	5	0	5	*5*	*0*	*0*
SE	Suède	0	0	0	0	*0*	*0*	*0*	4	2	0	2	*2*	*0*	*0*	0	0	0	0	*0*	*0*	*0*	4	2	0	2	*2*	*0*	*0*
UK	Royaume-Uni	9	6	2	4	*3*	*1*	*0*	8	5	0	5	*5*	*0*	*0*	10	6	3	3	*3*	*0*	*0*	27	17	5	12	*11*	*1*	*0*
	Total	**223**	**72**	**39**	**33**	***14***	***13***	**6**	**180**	**52**	**5**	**47**	**42**	**4**	***1***	**172**	**67**	**29**	**38**	***26***	**8**	**4**	**575**	**191**	**73**	**118**	***82***	***25***	***11***

Nous tenons compte des mesures correctrices et cela a un impact sur les différentes constatations présentées dans le tableau (voir aussi points 1.42 et 1.43). Nous n'examinons pas des opérations dans tous les États membres, pays et/ou régions bénéficiaires chaque année. Pour l'exercice 2015, nous n'avons examiné aucune opération au Luxembourg, à Malte, en Croatie et en Estonie. Notre approche ne vise pas à collecter des données sur la fréquence d'erreur au sein de la population. Les chiffres relatifs à la fréquence d'erreur ne doivent donc pas être considérés comme une indication de la fréquence d'erreur dans les opérations financées par l'UE ou dans les différents États membres. La fréquence relative d'erreur dans les échantillons constitués dans les différents États membres ne peut servir d'indicateur du niveau d'erreur relatif dans ces pays.

Direction générale (DG) de la Commission européenne, autres institutions et organes (tous les types de gestion)		Nombre total d'opérations examinées	Nombre d'opérations affectées par une ou plusieurs erreurs	Nombre d'opérations affectées par:				
				uniquement d'autres problèmes de conformité et des erreurs non quantifiables	des erreurs quantifiables	des erreurs quantifiables inférieures à 20 %	des erreurs quantifiables de 20 % à 80 %	des erreurs quantifiables de 80 % à 100 %
Commission européenne:								
AGRI	DG Agriculture et développement rural	344	116	31	85	68	12	5
DEVCO	DG Coopération internationale et développement	49	14	5	9	7	2	0
HOME	DG Migration et affaires intérieures	8	4	2	2	2	0	0
JUST	DG Justice et consommateurs	1	0	0	0	0	0	0
SANTE	DG Santé et sécurité alimentaire	2	1	0	1	0	1	0
EACEA	Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture»	7	5	1	4	3	0	1
EMPL	DG Emploi, affaires sociales et inclusion	82	30	16	14	8	5	1
JRC	Centre commun de recherche	3	2	2	0	0	0	0
NEAR	DG Voisinage et négociations d'élargissement	46	13	2	11	8	3	0
PMO	Office de gestion et de liquidation des droits individuels	71	7	3	4	1	1	2
REGIO	DG Politique régionale et urbaine	150	43	23	20	7	8	5
ESTAT	Eurostat	1	0	0	0	0	0	0
CNECT	DG Réseaux de communication, contenu et technologies	20	9	2	7	4	2	1
MOVE	DG Mobilité et transports	7	1	1	0	0	0	0
RTD	DG Recherche et innovation	55	35	15	20	14	5	1
ENER	DG Énergie	11	7	5	2	2	0	0
GROW	DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME	7	1	1	0	0	0	0

Direction générale (DG) de la Commission européenne, autres institutions et organes (tous les types de gestion)		Nombre total d'opérations examinées	Nombre d'opérations affectées par une ou plusieurs erreurs	Nombre d'opérations affectées par:				
				uniquement d'autres problèmes de conformité et des erreurs non quantifiables	des erreurs quantifiables	des erreurs quantifiables inférieures à 20 %	des erreurs quantifiables de 20 % à 80 %	des erreurs quantifiables de 80 % à 100 %
EAC	DG Éducation et culture	32	13	7	6	5	1	0
ECFIN	DG Affaires économiques et financières	2	1	0	1	1	0	0
TAXUD	DG Fiscalité et union douanière	1	1	1	0	0	0	0
COMM	DG Communication	1	0	0	0	0	0	0
FISMA	DG Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux	1	0	0	0	0	0	0
ENV	DG Environnement	7	2	0	2	2	0	0
MARE	DG Affaires maritimes et pêche	12	3	3	0	0	0	0
ECHO	DG Aide humanitaire et protection civile	36	7	1	6	6	0	0
OP	Office des publications	1	1	1	0	0	0	0
DIGIT	DG Informatique	3	1	1	0	0	0	0
HR	DG Ressources humaines et sécurité	5	0	0	0	0	0	0
OIB	Office «Infrastructures et logistique» — Bruxelles	6	1	1	0	0	0	0
OIL	Office «Infrastructures et logistique» — Luxembourg	2	0	0	0	0	0	0
SJ	Service juridique	1	1	0	1	1	0	0
SCIC	Interprétation	1	0	0	0	0	0	0
Sous-total Commission européenne		975	319	124	195	139	40	16

Direction générale (DG) de la Commission européenne, autres institutions et organes (tous les types de gestion)	Nombre total d'opérations examinées	Nombre d'opérations affectées par une ou plusieurs erreurs	Nombre d'opérations affectées par:				
			uniquement d'autres problèmes de conformité et des erreurs non quantifiables	des erreurs quantifiables	des erreurs quantifiables inférieures à 20 %	des erreurs quantifiables de 20 % à 80 %	des erreurs quantifiables de 80 % à 100 %
Autres institutions et organes							
Parlement européen	25	2	1	1	*1*	*0*	*0*
Service européen pour l'action extérieure	25	9	7	2	*2*	*0*	*0*
Conseil de l'Union européenne	9	0	0	0	*0*	*0*	*0*
Cour de justice de l'Union européenne	6	1	1	0	*0*	*0*	*0*
Cour des comptes européenne	3	0	0	0	*0*	*0*	*0*
Autres organes	6	0	0	0	*0*	*0*	*0*
Sous-total autres institutions et organes	74	12	9	3	3	0	0
Total	**1 049**	**331**	**133**	**198**	**142**	**40**	**16**

CHAPITRE 2

Gestion budgétaire et financière

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Introduction	2.1-2.4
Observations	2.5-2.38
Les engagements restant à liquider étaient en hausse et les obligations futures en matière de paiement ont continué à augmenter	2.5-2.10
Le budget 2015 initial pour les crédits de paiement était plus élevé que les années précédentes…	2.11
… et le montant final des paiements a dépassé le plafond du CFP, en raison des paiements sur les recettes affectées et sur les crédits reportés	2.12-2.13
Le montant représenté par les déclarations de coûts dans le domaine de la cohésion a fortement diminué	2.14-2.15
La période entre l'engagement initial et l'approbation de la dépense correspondante reste longue	2.16-2.18
L'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) présente un arriéré significatif	2.19-2.21
Les instruments financiers représentent une part croissante du budget…	2.22-2.26
… et du bilan…	2.27-2.30
… tandis que les montants inutilisés détenus par les instruments financiers relevant de la gestion partagée restent relativement élevés	2.31
Les premières opérations dans le cadre du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) ont été enregistrées…	2.32-2.37
… mais le lancement du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) a été retardé	2.38
Conclusions et recommandations	2.39-2.47
Conclusions relatives à l'exercice 2015	2.39-2.46
Recommandations	2.47

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

2.1. Le présent chapitre donne une vue d'ensemble des principaux problèmes en matière de gestion budgétaire et financière survenus en 2015 et affectant le budget et le bilan de l'UE. Ils portent, entre autres, sur les niveaux globaux des dépenses et des engagements effectués, sur le lien entre les comptes budgétaires et financiers, sur les instruments financiers, ainsi que sur la manière dont le budget s'inscrit dans le cadre financier pluriannuel (CFP).

2.2. Le CFP est un cadre septennal pour le budget annuel de l'UE. Il est établi par un règlement du Conseil ([1]) et fixe pour chaque année un plafond global pour les crédits de paiement et d'engagement. Pour la période de sept ans concernée (2014-2020), le CFP actuel limite les crédits d'engagement à 1 083 milliards d'euros et les crédits de paiement à 1 024 milliards d'euros ([2]). L'une des nouvelles caractéristiques de ce CFP réside dans le fait que les montants inutilisés dans les limites du plafond des paiements ([3]) et de celui des engagements ([4]) relèvent automatiquement les plafonds du CFP pour les années suivantes.

2.3. L'exercice 2015 a été le deuxième du CFP en cours. Plus de trois quarts des dépenses opérationnelles effectuées en 2015 concernaient des régimes soumis aux règles du CFP précédent (aides octroyées aux agriculteurs pour l'exercice 2014, remboursement de dépenses déclarées pour des projets dans le domaine de la cohésion relevant de programmes opérationnels de la période 2007-2013 et projets de recherche relevant du septième programme-cadre lancé en 2007). Dans le cadre du nouveau CFP, la Commission a déboursé 9,6 milliards d'euros sous la forme de préfinancements relatifs à de nouveaux programmes opérationnels dans le domaine de la cohésion.

([1]) Règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 884). Les limites indiquées ici sont exprimées en prix courants.

([2]) Les montants sont exprimés en prix courants.

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

([4]) L'article 14 du règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 dispose que les marges laissées disponibles sous les plafonds du cadre financier pour les crédits d'engagement pour les années 2014-2017 constituent une marge globale du cadre financier en engagements, à mobiliser au-delà des plafonds établis dans le cadre financier pour les années 2016 à 2020 afin d'atteindre les objectifs des politiques liées à la croissance et à l'emploi, en particulier celui des jeunes.

2.4. La plupart des avantages de l'appartenance à l'UE (comme l'accès au marché unique) ne sont pas liés au budget général proprement dit, où ne sont pas non plus enregistrés tous les coûts (tels que les cofinancements et les dépenses relevant de la gestion partagée). Comme nous l'avons constaté ([5]), plusieurs mécanismes financiers appuyant les politiques de l'Union ne sont pas financés directement par le budget de l'UE et ne sont pas repris au bilan de celle-ci. C'est le cas notamment du Fonds européen de stabilité financière, du mécanisme européen de stabilité, du mécanisme de résolution unique, ainsi que de la Banque européenne d'investissement ([6]) (BEI) et du Fonds européen d'investissement (FEI) qui lui est rattaché. Nous ne sommes pas chargés de l'audit de certains de ces mécanismes, ce qui limite la couverture que nous en assurons dans le cadre du présent chapitre. D'autres sont en partie inscrits au bilan de l'UE. C'est le cas des mécanismes de financement mixte ([7]) et du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) (voir points 2.32 à 2.37). Les Fonds européens de développement ([8]) (FED) constituent un mécanisme que nous soumettons à un audit distinct. Nos observations relatives à leur gestion budgétaire et financière sont intégrées dans le rapport annuel qui leur est consacré ([9]).

OBSERVATIONS

Les engagements restant à liquider étaient en hausse et les obligations futures en matière de paiement ont continué à augmenter

Le montant des engagements pris par la Commission en 2015 n'a jamais été aussi élevé

2.5. La Commission a comptabilisé des engagements pour un montant total de 177,2 milliards d'euros, ce qui correspond à 97,7 % du budget total disponible. Le fondement d'un «engagement» varie d'un domaine budgétaire à l'autre (voir ***figure 2.1***).

([5]) Discours prononcé le 10 novembre 2015 par le président de la Cour des comptes européenne devant la commission du contrôle budgétaire (CONT) du Parlement européen (http://www.eca.europa.eu/fr/Pages/AR2014.aspx).

([6]) En 2015, la BEI a déboursé 57,4 milliards d'euros dans l'UE (rapport statistique 2015 de la BEI, p. 2).

([7]) Les mécanismes de financement mixte dans le cadre de la politique extérieure de l'UE sont complémentaires d'autres modalités en matière d'aide. Leur principe consiste à combiner des subventions de l'UE avec des prêts ou des participations acquises d'institutions financières publiques et privées.

([8]) En 2015, 3 088 millions d'euros ont été versés au titre des FED.

([9]) Voir points 13 à 17 du «Rapport annuel sur les activités relevant des huitième, neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement (FED) relatif à l'exercice 2015» dans le présent Journal officiel.

Figure 2.1 – Engagements

Des engagements budgétaires sont nécessaires pour toute une série de contrats, décisions ou accords entre l'UE et des particuliers, des entreprises, des organisations, des institutions, des agences ou des administrations publiques. Citons par exemple:

Rubriques du cadre financier	Fondement habituel de l'engagement	Total des engagements pris en 2015 *(milliards d'euros)*
Rubrique 1a — Compétitivité	Contrats conclus avec des chercheurs et des organismes de recherche, des organisations actives dans les programmes spatiaux et des agences nationales chargées de la gestion des programmes Erasmus	18,9
Rubrique 1b — Cohésion	Tranches annuelles des dépenses planifiées relatives à la cohésion dans chaque État membre pendant la période couverte par le CFP	69,5
Rubrique 2 — Ressources naturelles	Accords conclus avec des agriculteurs et des entreprises agricoles, assortis de conditions pour plus d'une année dans le domaine du développement rural. Accords de pêche conclus avec des pays tiers pour garantir les droits de pêche	67,4
Rubrique 3 — Sécurité et citoyenneté	Contrats et accords visant à promouvoir la santé, la culture, la politique d'asile, l'égalité et la justice	2,8
Rubrique 4 — L'Europe dans le monde	Accords de financement conclus avec des partenaires dans le domaine du développement pour une période spécifique	9,4
Rubrique 5 — Administration	Marchés publics pour des fournitures et des services	9,2

Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.6. Les crédits d'engagement disponibles en 2015 ont atteint un niveau historiquement élevé. Cette situation s'explique, entre autres, par deux décisions permises par les règles budgétaires de l'UE et liées au retard dans l'approbation des programmes relevant du CFP actuel:

i) la décision du Conseil de transférer 16,5 milliards d'euros de crédits d'engagement non utilisés de 2014 à 2015 ([10]), ce qui a eu pour effet de relever le plafond du CFP à 163 milliards d'euros;

ii) la décision de la Commission de reporter 12,1 milliards d'euros de crédits d'engagement non utilisés en 2014, dont 11 milliards d'euros étaient «sur le point de l'être» ([11]).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.6. *Cette augmentation des crédits d'engagement pour 2015 était attendue, étant donné qu'elle englobait les engagements supplémentaires liés à la politique de cohésion qui devaient être contractés en 2014, mais qui ont été reportés conformément au cadre juridique applicable (en raison de retards dans l'adoption des programmes opérationnels relevant de la politique de cohésion).*

([10]) Le règlement (UE, Euratom) 2015/623 du Conseil (JO L 103 du 22.4.2015, p. 1) prévoit une reprogrammation d'un montant total de 21,1 milliards d'euros de 2014 sur les exercices suivants: 16,5 milliards d'euros en 2015, 4,5 milliards d'euros en 2016 et 0,1 milliard d'euros en 2017. Le budget rectificatif n° 1 de 2015 était également un préalable à ce transfert.

([11]) Les reports sont autorisés par l'article 13, paragraphe 2, point a), du règlement financier, à savoir le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1) (http://ec.europa.eu/budget/explained/glossary/glossary_fr.cfm).

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.7. Les crédits d'engagement disponibles ont également augmenté sous l'effet de recettes affectées ([12]) (6,8 milliards d'euros) et d'autres budgets rectificatifs (0,5 milliard d'euros). Le montant total des crédits d'engagement disponibles a donc atteint 181,3 milliards d'euros, ce qui correspond à 1,3 % du RNB de l'UE. Seuls 2 milliards d'euros de crédits de paiement étaient prêts à être reportés à 2015. Le transfert des crédits d'engagement accentue ainsi encore la pression sur les futurs budgets pour les crédits de paiement.

2.8. Les engagements restant à liquider sont des engagements qui ont été pris, mais qui n'ont pas encore été apurés ou annulés. Ils ont atteint un montant de 217,7 milliards d'euros (voir ***figure 2.2***).

2.9. Les éléments de passif et les charges à payer figurent au bilan sans nécessiter forcément un engagement (par exemple pour les pensions perçues par les fonctionnaires de l'UE ou le coût probable du déclassement de centrales nucléaires dans l'Union). Les éléments de passif et les charges à payer qui ne sont pas couverts par un engagement budgétaire représentent 121 milliards d'euros et portent ainsi le montant total à financer sur les futurs budgets à 339 milliards d'euros au 31 décembre 2015 (contre 305 milliards d'euros fin 2014) ([13]).

2.10. Comme nous l'avons déjà observé les années précédentes ([14]), la Commission n'établit et ne publie aucune prévision de ses flux de trésorerie, actualisée chaque année, qui couvre une période de sept à dix ans et qui tienne compte des plafonds budgétaires, des besoins en crédits de paiement, des contraintes de capacité et de l'annulation éventuelle d'engagements.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.7. *La majeure partie de ces engagements étant soumise à la règle N + 3, il est normal que ces engagements supplémentaires ne donnent pas lieu à une hausse correspondante des paiements. Au lieu de cela, il en résulte effectivement une augmentation du niveau des paiements restant à liquider (RAL).*

2.10. *Voir la réponse de la Commission au point 2.40.*

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

([13]) De ce montant, 19,1 milliards d'euros (33 milliards d'euros en 2014) correspondent à des dettes envers des agriculteurs, apurées en principe au cours des deux premiers mois de l'exercice suivant.

([14]) Rapport annuel 2014, point 2.22; rapport annuel 2013, point 1.50, et rapport annuel 2012, point 1.59.

Figure 2.2 – Évolution du montant cumulé des engagements restant à liquider

(milliards d'euros)

Source: comptes annuels consolidés de l'Union européenne — exercices 2007 à 2015.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Le budget 2015 initial pour les crédits de paiement était plus élevé que les années précédentes…

2.11. Le budget de l'UE pour les crédits de paiement est planifié et présenté sur la base d'une comptabilité de caisse et doit équilibrer les recettes et les paiements: il ne peut être financé par des emprunts ([15]). Le budget initial de l'UE pour les crédits de paiement n'a jamais été aussi élevé qu'en 2015.

([15]) Article 17 du règlement financier.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

… et le montant final des paiements a dépassé le plafond du CFP, en raison des paiements sur les recettes affectées et sur les crédits reportés

2.12. Le règlement fixant le CFP ([16]), adopté en 2013, a établi à 142 milliards d'euros le niveau maximal des crédits de paiement pour l'exercice 2015 ([17]). Le budget initial a été fixé à un niveau à peine inférieur à ce plafond, à 141,2 milliards d'euros. Le montant final des paiements a dépassé de 4 milliards d'euros le montant fixé dans le budget original (voir point 2.2 et ***figure 2.4***) et a atteint son deuxième niveau le plus élevé, après celui de 2013. Pour la troisième année consécutive, le niveau final des paiements a été supérieur au plafond du CFP pour l'exercice concerné. La ***figure 2.3*** présente l'écart entre le plafond fixé par le CFP et le niveau final des paiements des sept derniers exercices.

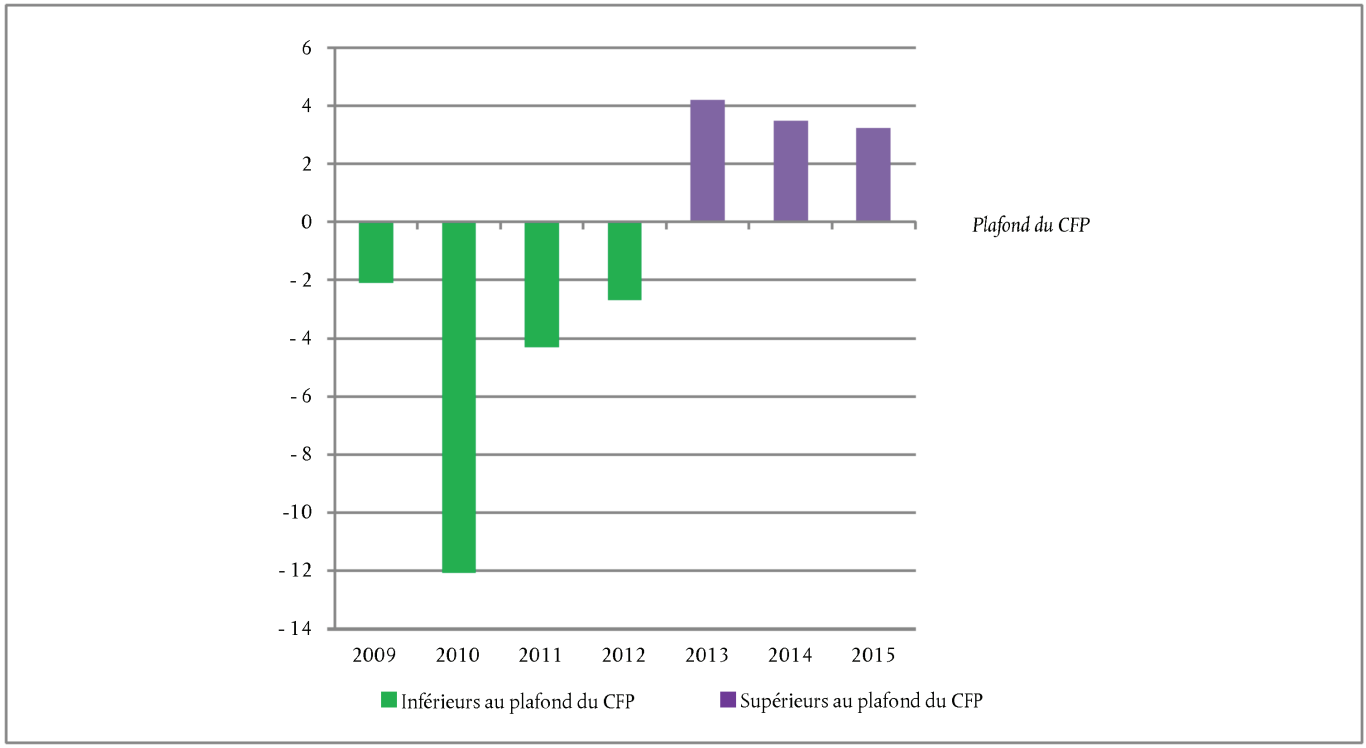
2.12. *La Cour procède à une comparaison entre le budget voté et le niveau des paiements, comprenant:*

— *les paiements effectués sur des crédits provenant de recettes affectées (s'ajoutant aux crédits de paiement autorisés dans le budget 2015 et au plafond du CFP), et*

— *les paiements liés aux crédits reportés d'exercices antérieurs (qui sont à imputer sur le plafond des paiements du CFP de l'exercice, lorsque les crédits ont été autorisés par le Parlement européen et le Conseil en premier lieu).*

Figure 2.3 – Comparaison entre les paiements finals et le plafond du CFP

(milliards d'euros)



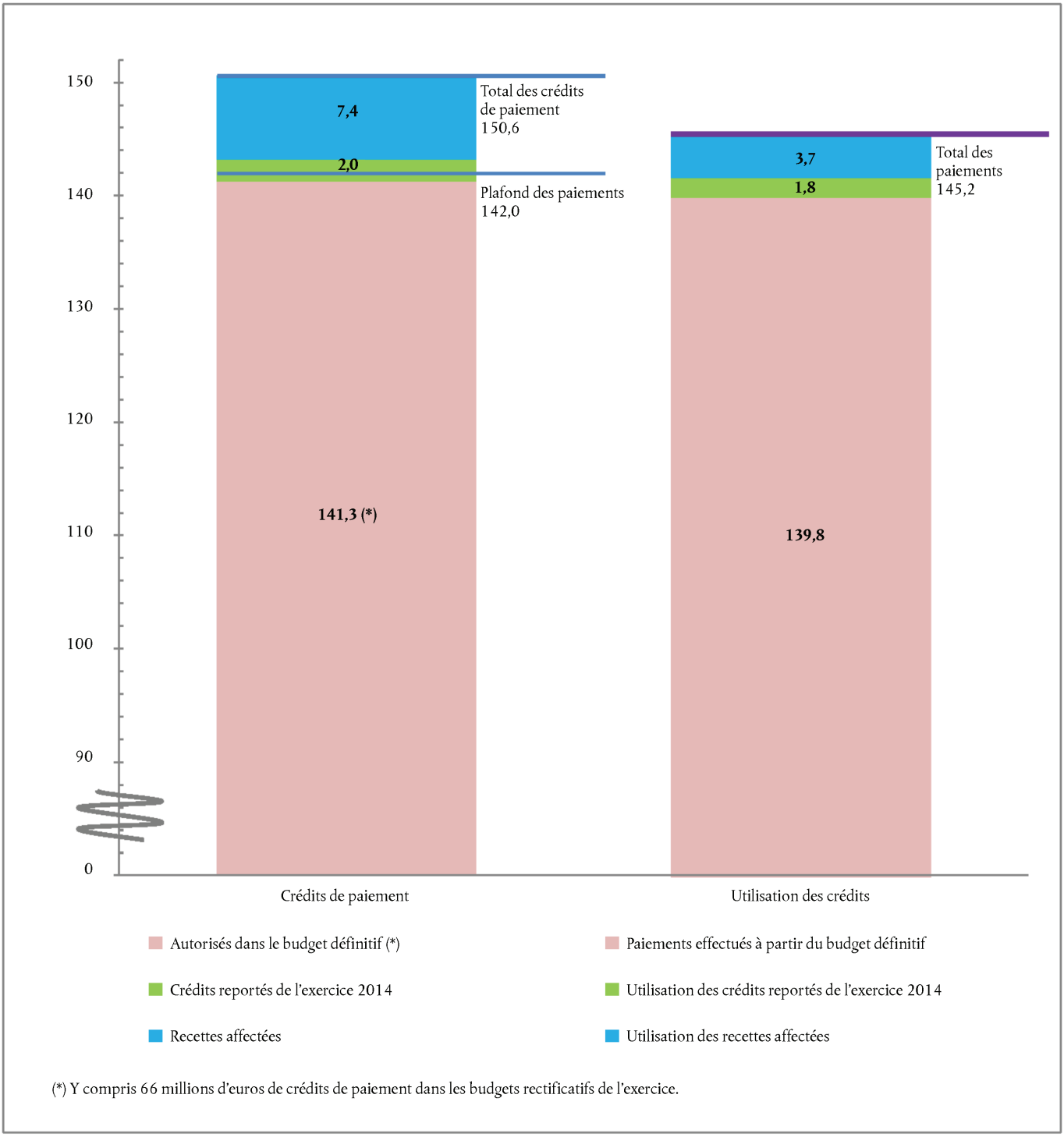
Sources: comptes annuels consolidés de l'Union européenne — exercices 2009 à 2015, et règlements fixant les CFP.

([16]) Règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013.

([17]) Modifié par la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Ajustement technique du cadre financier pour 2016 à l'évolution du RNB» [COM(2015) 320 final].

Figure 2.4 – Crédits de paiement et paiements effectués en 2015

(milliards d'euros)



(*) Y compris 66 millions d'euros de crédits de paiement dans les budgets rectificatifs de l'exercice.

Source: comptes annuels consolidés de l'Union européenne — exercice 2015, «États agrégés sur l'exécution du budget et notes explicatives», tableaux 5.1 et 5.3.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.13. Le Parlement et le Conseil ont approuvé huit budgets rectificatifs. Le premier d'entre eux était le plus élevé et portait sur la reprogrammation de 16,5 milliards d'euros (voir point 2.6). Ensemble, les autres budgets rectificatifs ont augmenté les crédits d'engagement disponibles de 486 millions d'euros et les crédits de paiement disponibles de 85 millions d'euros. Ils ont notamment porté sur:

— la réaffectation de 1,4 milliard d'euros de crédits d'engagement au fonds de garantie de l'EFSI, montant provenant en grande partie du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (voir point 2.35),

— l'ajout de 407 millions d'euros de crédits d'engagement au budget consacré à la politique migratoire,

— la réaffectation de 127 millions d'euros de crédits de paiement, prélevés sur d'autres rubriques, au budget consacré à la politique migratoire.

Le montant représenté par les déclarations de coûts dans le domaine de la cohésion a fortement diminué

2.14. Les demandes de remboursement présentées par les autorités des États membres pour des dépenses effectuées dans le cadre des activités de cohésion ont atteint un montant moins élevé en 2015 (42,2 milliards d'euros) qu'en 2014 (56,6 milliards d'euros). Cela s'est traduit par une nette diminution du montant des demandes de paiement en souffrance, qui est passé de 23,2 milliards d'euros fin 2014 à 10,8 milliards d'euros ([18]) à la fin de 2015. Le montant représenté par les déclarations reçues au cours du dernier mois de l'exercice a presque diminué de moitié, atteignant 10,5 milliards d'euros (contre 19,4 milliards d'euros en 2014), tout comme celui des déclarations reçues au cours des quatre derniers jours de l'année (5,4 milliards d'euros en 2015, contre 10,1 milliards d'euros en 2014). Des 10,8 milliards d'euros que représentait le montant des demandes de paiement en souffrance fin 2015, 2,8 milliards d'euros concernaient des demandes non acquittées de fin 2014.

2.15. Tous les États membres ont bénéficié de préfinancements sur le budget de l'UE dans le cadre des CFP 2007-2013 et 2014-2020. Le montant total des préfinancements non apurés était de 32,7 milliards d'euros ([19]) à la fin de l'exercice 2015. Par conséquent, le total des «factures impayées» n'implique pas que, d'une manière générale, des fonds relevant du budget sont «dus» aux États membres.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.15. *Le règlement portant dispositions communes pour la période 2014-2020 prévoit que les préfinancements de la période de programmation servent à financer des opérations effectuées dans le cadre de la période de programmation en question.*

([18]) Note n° 2.12 des comptes. Les montants des déclarations de coûts non acquittées, jugés corrects par la Commission et enregistrés dans le système comptable de celle-ci comme étant prêts à être versés, représentaient un total de 3,3 milliards d'euros (contre 1,3 milliard d'euros en 2014).

([19]) Ce montant se compose de 23,1 milliards d'euros provenant de la période 2007-2013 et de 9,6 milliards d'euros concernant la période 2014-2020.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La période entre l'engagement initial et l'approbation de la dépense correspondante reste longue

2.16. La ***figure 2.5*** présente une ventilation des engagements restant à liquider et des préfinancements en fonction de leur ancienneté. Le délai moyen qui s'écoule entre l'engagement et le paiement est de 2,4 ans (contre 2,1 ans en 2014). Dans la plupart des cas, le premier paiement relatif à un programme ou projet (qui contribue à réduire le niveau des engagements restant à liquider) s'effectue sous forme de préfinancement. Le préfinancement reste à liquider tant que le destinataire des fonds de l'UE n'a pas fourni le service attendu ou justifié l'utilisation de l'argent versé par l'Union.

2.17. Le montant des engagements restant à liquider (le «stock») équivaut à près de deux fois et demie le montant enregistré au cours d'une année (le «flux») ([20]). Les montants bruts des préfinancements en cours représentent un peu plus d'une demi-année de paiements. La période cumulée, de l'engagement à l'approbation de la dépense correspondante, est en moyenne de trois ans sur l'ensemble du budget de l'UE. Le recours à un préfinancement est nettement plus courant dans les domaines de dépenses en gestion indirecte/directe (où le stock de préfinancements équivaut à 1,6 année de paiements) que dans ceux en gestion partagée. En ce qui concerne la rubrique 4, le montant total des engagements restant à liquider et des préfinancements en cours correspond à 4,6 années de dépenses normales.

2.17. *La Commission considère que le reste à liquider (RAL ou engagements restant à liquider) est compatible avec les règles applicables en matière de dégagement d'office.*

2.18. Les longs délais entre l'engagement initial et l'apurement final des dépenses s'expliquent par des problèmes de documents manquants au moment de la clôture et réduisent la flexibilité. Comme nous le faisons observer au point 2.3, les paiements effectués en 2015 portaient encore fréquemment sur des programmes de périodes antérieures.

2.18. *Pour la cohésion, la date finale d'éligibilité est le 31 décembre 2015. Les documents de clôture doivent être transmis au plus tard le 31 mars 2017. Le règlement (UE) n° 1083/2006 prévoit qu'une part de 5 % de la dotation totale de l'UE est conservée jusqu'à la clôture du programme.*

Les colégislateurs ont décidé de modifier le règlement et de prolonger le délai N + 2 du dégagement d'office pour deux États membres. Cette mesure a allégé la pression exercée sur ces États membres, qui devaient présenter leurs demandes de paiement au cours d'une période de référence raccourcie. En outre, le traité d'adhésion de la Croatie permet une dérogation à la règle du dégagement d'office. Il prévoit aussi des modalités N + 3.

Enfin, une task force pour une meilleure exécution a été créée en 2014 pour aider les États membres à faire un usage optimal des enveloppes au titre de la politique de cohésion 2007-2013. L'état d'avancement fait l'objet d'un suivi de la part de la Commission.

([20]) En ce qui concerne les dépenses de cohésion effectuées au titre des programmes opérationnels adoptés dans le cadre du CFP 2007-2013, le dégagement d'office doit s'effectuer sur une base N + 2 pour tous les États membres, à l'exception de la Croatie, de la Roumanie et de la Slovaquie (pour lesquelles la règle N + 3 s'applique).

Figure 2.5 – Ventilation des engagements budgétaires restant à liquider et des préfinancements de la Commission

(millions d'euros)

Engagements budgétaires restant à liquider ([1])

Rubrique		< 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total	Années d'engagements ([2])
1a	Compétitivité	295	672	1 209	1 541	3 885	5 942	7 844	13 066	34 455	2,1
1b	Cohésion	1 653	38	237	1 455	7 191	29 459	21 324	65 016	126 372	2,6
2	Ressources naturelles	223	62	82	127	213	7 231	2 140	18 112	28 191	1,8
3	Sécurité et citoyenneté	21	39	62	136	277	580	350	1 671	3 137	1,5
4	L'Europe dans le monde	938	522	883	1 412	3 364	4 719	5 390	7 446	24 673	3,0
5	Administration	0	0	0	0	0	0	0	295	295	0,0
	Total	**3 130**	**1 333**	**2 473**	**4 671**	**14 931**	**47 931**	**37 049**	**105 606**	**217 123** ([3])	**2,4**

Préfinancements ([4])

Rubrique		< 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total	Années de paiements ([5])
1a	Compétitivité	127	165	422	1 382	3 353	6 117	5 343	8 636	25 545	1,5
1b	Cohésion	12 934	9 347	689	69	33	75	2 042	7 523	32 711	0,6
2	Ressources naturelles	3 443	131	60	78	120	172	393	2 397	6 795	0,1
3	Sécurité et citoyenneté	19	27	58	92	192	675	792	1 430	3 284	1,6
4	L'Europe dans le monde	236	461	397	817	947	1 634	2 520	5 446	12 458	1,6
5	Administration	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0,0
	Total (montant brut des préfinancements)	**16 758**	**10 130**	**1 626**	**2 439**	**4 645**	**8 673**	**11 090**	**25 434**	**80 795** ([6])	**0,6**

([1]) *Source*: comptes annuels de la Commission européenne — exercice 2015, tableau 2.5 des «Rapports sur l'exécution du budget et notes explicatives».
([2]) *Source*: rapport sur la gestion budgétaire et financière pour l'exercice 2015, section A.7.2.
([3]) Les engagements budgétaires restant à liquider indiqués ici n'incluent pas 570 millions d'euros provenant des autres institutions.
([4]) *Source*: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par la Commission.
([5]) Préfinancements versés au 31 décembre 2015, répartis par paiements effectués sur les crédits de l'exercice.
([6]) Voir comptes annuels de la Commission européenne relatifs à l'exercice 2015, note n° 2.5.1.

OBSERVATIONS DE LA COUR

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

2.19. Fin 2015, les paiements versés aux États membres pour les Fonds ESI relevant du CFP 2007-2013 ([21]) avaient atteint un montant de 400,8 milliards d'euros (90 % du total de 446,2 milliards d'euros ([22]) pour tous les programmes opérationnels approuvés). La ***figure 2.6*** présente, pour chaque État membre, notre analyse du niveau des paiements effectués par la Commission par rapport aux engagements. Cinq États membres ([23]) représentent plus de la moitié des engagements inutilisés des Fonds ESI qui n'ont pas donné lieu à un paiement.

2.20. Dans certains États membres, le montant que représentent la contribution non demandée à l'UE ([24]) et le cofinancement national nécessaire équivaut à une partie significative du total des dépenses publiques (voir ***figure 2.7***). Dans sept États membres, le montant total cumulé susceptible d'être demandé aux Fonds de l'UE (pour les périodes 2007-2013 et 2014-2020) représente plus de 15 % des dépenses publiques annuelles.

2.21. Pour pouvoir utiliser tous les fonds disponibles dans le cadre du CFP 2007-2013, les autorités des États membres doivent présenter des déclarations valables, dont le montant doit être égal à la somme de tous les engagements restant à liquider, des cofinancements nationaux requis et des préfinancements déjà imputés sur le budget. La ***figure 2.8*** présente, par État membre, les parts relatives des engagements inutilisés pour la période 2007-2013, ainsi que des préfinancements versés pour le CFP 2014-2020 à la fin de l'exercice 2015.

([21]) Les Fonds ESI comportent le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds de cohésion (FC), le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) ainsi que le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Dans le CFP 2007-2013, le Feader et le FEAMP étaient dissociés des fonds de cohésion (FSE, FEDER et FC).

([22]) Ce montant inclut les mesures annuelles du Feader afin de permettre une comparaison avec les Fonds ESI du CFP actuel.

([23]) La République tchèque, l'Espagne, l'Italie, la Pologne et la Roumanie représentent 27,9 des 45,4 milliards d'euros d'engagements inutilisés des Fonds ESI.

([24]) Ce montant couvre à la fois la contribution non acquittée relevant du CFP 2007-2013 et les tranches annuelles au titre du CFP 2014-2020.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

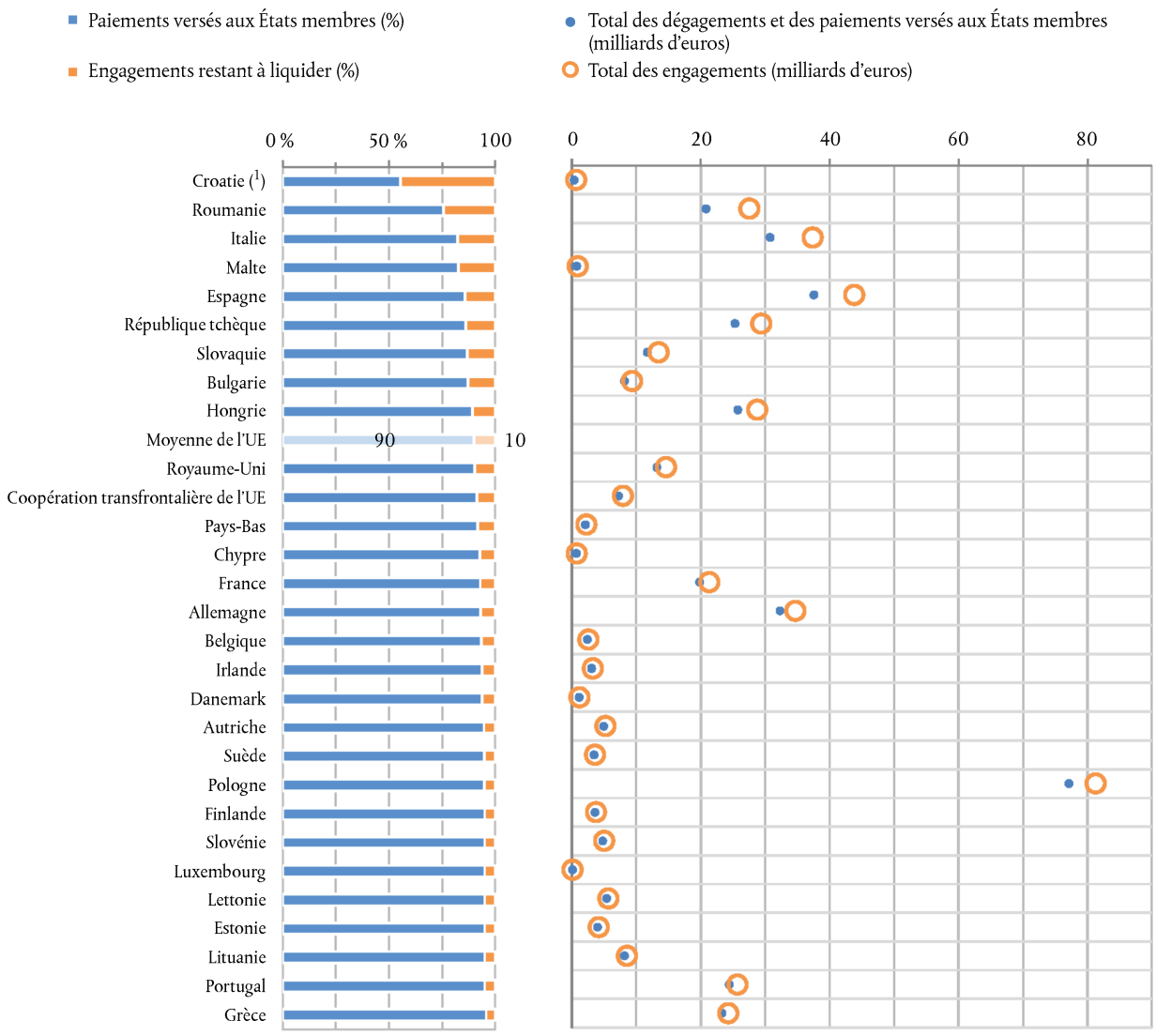
2.19. *Les cinq États membres mentionnés par la Cour représentent la majeure partie des dotations des Fonds ESI.*

En ce qui concerne la question des faibles niveaux d'absorption, la task force pour une meilleure exécution créée par la Commission s'emploie activement à venir en aide aux États membres les plus concernés par de faibles niveaux d'absorption.

2.20. *Une task force pour une meilleure exécution dans les États membres a été créée en 2014 afin d'améliorer l'exécution et l'absorption budgétaire dans les États membres enregistrant les plus faibles niveaux d'absorption et pour lesquels les contributions de l'UE en souffrance étaient proportionnellement les plus élevées ([1]).*

([1]) *http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/task-force-better-implementation*

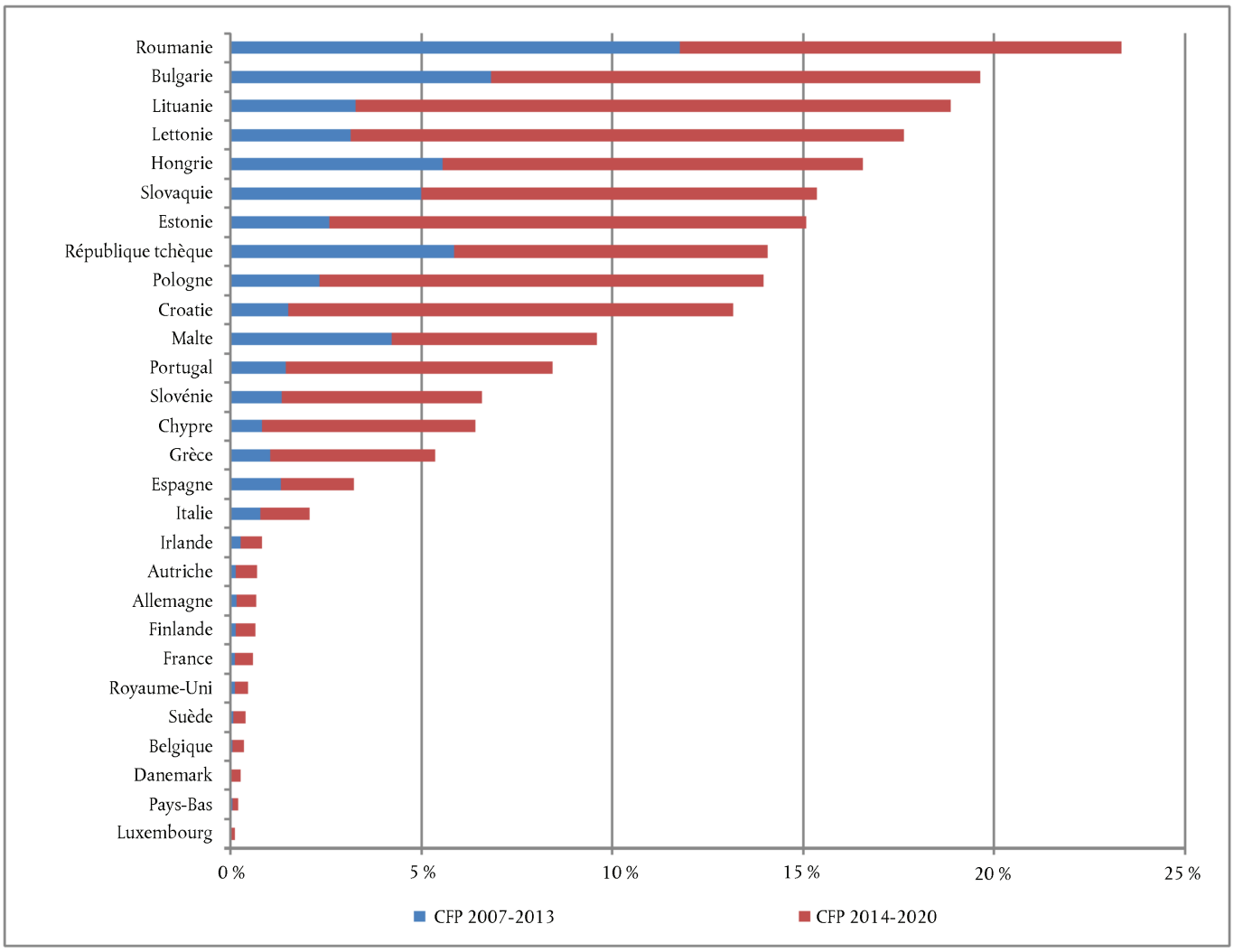
Figure 2.6 – Taux d'absorption (en %) et totaux relatifs aux Fonds ESI dans le cadre du CFP 2007-2013, au 31 décembre 2015



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

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

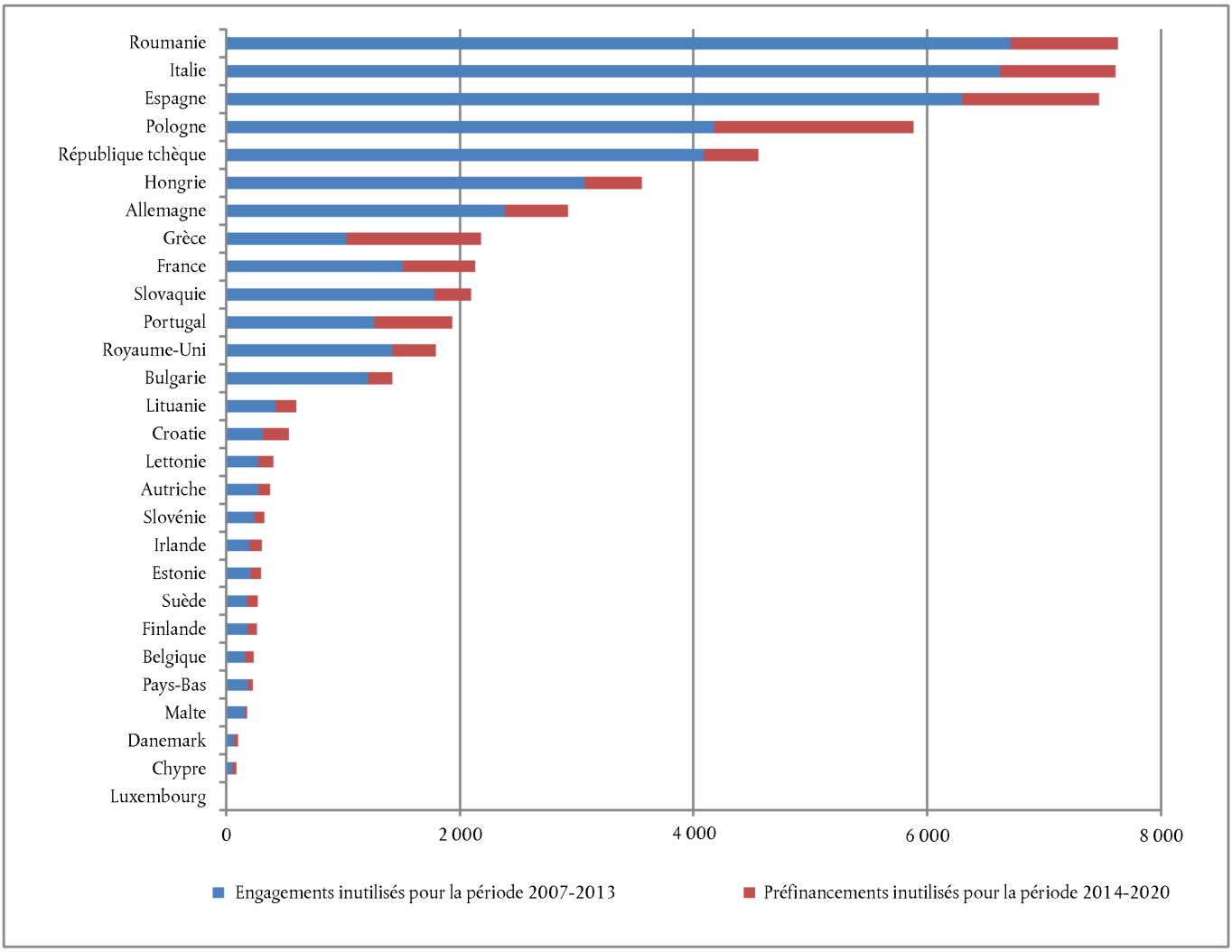
Figure 2.7 – Pourcentage que représentent les engagements inutilisés des Fonds ESI au 31 décembre 2015 par rapport au total des dépenses publiques de chaque État membre en 2015



Sources: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par la Commission. Données d'Eurostat relatives aux dépenses publiques pour 2015, avril 2016.

Figure 2.8 – Engagements inutilisés des Fonds ESI relevant de la période 2007-2013 et préfinancements relatifs à la période 2014-2020 (fin 2015)

(millions d'euros)



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

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les instruments financiers représentent une part croissante du budget…

2.22. Les instruments financiers consistent principalement en des prêts, des instruments de capitaux propres, des garanties et des instruments de partage des risques ([25]).

Instruments financiers relevant de la gestion indirecte

2.23. Dans le CFP 2014-2020, les instruments financiers relevant de la gestion indirecte ont gagné en importance et représentent une part croissante des décaissements à la charge du budget de l'UE. Le groupe BEI gère presque tous les instruments financiers en gestion indirecte, y compris le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures (voir ***figure 2.9***), qui représente 32 % du total de l'actif détenu sur des instruments financiers. Seul un nombre très limité de petits instruments (représentant un actif de 74 millions d'euros) et quelques mécanismes d'assistance technique créés avant 2014 sont gérés par d'autres institutions financières internationales ([26]). En ce qui concerne le CFP 2014-2020, la Commission n'a signé que deux conventions de délégation ([27]) avec des organes autres que le groupe BEI.

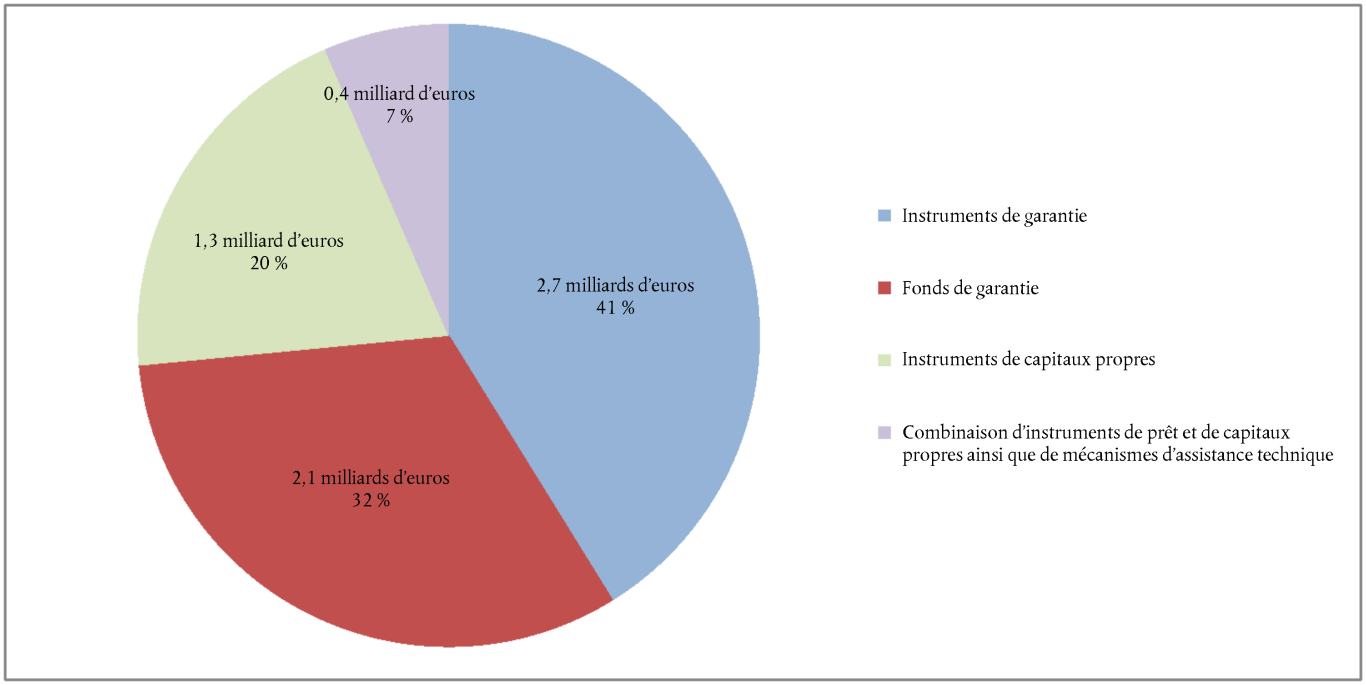
2.23. *Le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures n'est pas un instrument financier au sens du règlement financier. Il existait en effet avant le règlement financier, sur la base d'une* lex specialis*, à savoir le règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 du Conseil du 25 mai 2009 instituant un Fonds de garantie relatif aux actions extérieures.*

([25]) Les instruments financiers sont des mesures qui prennent «la forme de participations, de quasi-participations, de prêts ou de garanties, ou d'autres instruments de partage des risques». Article 2 («Définitions»), point p), du règlement financier.

([26]) En l'occurrence la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* et la Banque de développement du Conseil de l'Europe.

([27]) Avec la BERD pour le mécanisme de financement des PME en Arménie (15 millions d'euros) et pour le programme *Women in Business* dans le cadre du partenariat oriental (5 millions d'euros) le 29 décembre 2015.

Figure 2.9 – Ventilation, par type d'instrument du total de l'actif [6,5 milliards d'euros ([1]) au 31 décembre 2015] détenu sur des instruments financiers en gestion indirecte



([1]) Voir le tableau relatif aux instruments financiers et figurant dans les comptes, à la section intitulée «Examen et analyse des états financiers».

Sources: comptes annuels consolidés de l'Union européenne — exercice 2015 (section intitulée «Examen et analyse des états financiers) et compilation de données tirées des liasses d'informations 2015 sur les instruments financiers.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.24. La Commission clôture les instruments financiers créés dans le cadre des CFP précédents ([28]) ou les fusionne avec les nouveaux ([29]).

2.25. Dans le CFP 2014-2020:

— les versements prévus en faveur d'instruments financiers en gestion indirecte ont quasiment doublé, atteignant 7,4 milliards d'euros (contre 3,8 milliards d'euros dans le CFP 2007-2013),

— le budget de l'UE prévoit une garantie supplémentaire pouvant atteindre 16 milliards d'euros pour le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) nouvellement créé (voir point 2.33),

([28]) Mécanisme de garantie pour les PME — GPME 1998.

([29]) Initiative relative aux emprunts obligataires (PBI — *Project Bond Initiative*) et instrument de garantie de prêt pour les projets RTE-T (GPTT): fusion prévue en 2016 avec l'instrument d'emprunt du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE).

OBSERVATIONS DE LA COUR

— l'initiative européenne en faveur des PME (conçue à l'origine comme un instrument pour répondre à la crise) combine des ressources budgétaires de l'UE disponibles dans le cadre des programmes COSME ([30]) et Horizon 2020 (175 millions d'euros chacun) et du FEDER-Feader ([31]) (8,5 milliards d'euros) avec des ressources du groupe BEI ([32]).

2.26. Comme le montre la ***figure 2.10***, les versements cumulés en faveur des nouveaux instruments atteignaient, fin 2015, 1,3 milliard d'euros (contre 0,7 milliard d'euros en 2014), répartis comme suit:

— 1,1 milliard d'euros (88 %) pour les instruments de garantie,

— 0,2 milliard d'euros (12 %) pour les instruments de capitaux propres.

([30]) Programme de l'UE pour la compétitivité des entreprises et des petites et moyennes entreprises (COSME — *EU programme for the competitiveness of enterprises and small and medium-sized enterprises*).

([31]) FEDER — Fonds européen de développement régional; Feader — Fonds européen agricole pour le développement rural.

([32]) Le groupe BEI se compose de la Banque européenne d'investissement et du Fonds européen d'investissement.

Figure 2.10 – Instruments financiers en gestion indirecte relevant du CFP 2014-2020

(millions d'euros)

Dénomination de l'instrument	Type d'instrument	Budget indicatif pour la période 2014-2020	Engagements cumulés		Paiements cumulés	
			2014	2015	2014	2015
Horizon 2020 — Service de prêt et de garantie pour la recherche, le développement et l'innovation dans le cadre du dispositif InnovFin — BEI ([1])	Garantie	1 060	483	646	483	646
	dont nouvelle allocation des recettes affectées du mécanisme de financement avec partage des risques (MFPR)		*375*	*430*	*374*	*395*
Horizon 2020 — Service de prêts pour la R & I aux PME et sociétés de petite ou moyenne capitalisation dans le cadre du dispositif InnovFin — FEI ([2])	Garantie	1 060	169	306	169	304
Horizon 2020 — Mécanisme de fonds propres pour les activités de recherche et d'innovation dans le cadre du dispositif InnovFin — FEI ([1])	Capitaux propres	430	0	125	0	110
Instrument d'emprunt du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) — BEI	Garantie	2 557	128	247	0	0
Instrument de capitaux propres du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)	Capitaux propres		0	10	0	0
COSME — Mécanisme de fonds propres pour la croissance — FEI	Capitaux propres	633	52	102	33	41
COSME — Mécanisme de garantie des prêts — FEI	Garantie	686	89	238	42	131
Mécanisme de garantie de prêts aux étudiants («Erasmus +») — FEI	Garantie	517	28	61	0	20
Emploi et innovation sociale (EaSI) — FEI	Garantie	193	28	60	0	10
Mécanisme de garantie en faveur des secteurs de la culture et de la création ([3])	Garantie	123	0	0	0	0
Instrument de financement privé pour l'efficacité énergétique (PF4EE) — BEI	Garantie	80	30	50	6	12
Mécanisme de financement du capital naturel (NCFF) — BEI	Garantie	60	10	30	3	12
Total		**7 399**	**1 017**	**1 875**	**735**	**1 286**

([1]) Outre le budget spécifié dans l'acte de base, des contributions composées de recettes et de remboursements provenant des instruments financiers du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC) et du 7e programme-cadre (7e PC) seront affectées aux instruments financiers des programmes COSME et Horizon 2020.
([2]) Y compris la contribution du programme Horizon 2020 à l'initiative en faveur des PME.
([3]) Fin 2015, la convention de délégation n'avait pas été signée.

Sources: SWD(2015) 206 final, conventions de délégation et ABAC Workflow.

OBSERVATIONS DE LA COUR

… et du bilan…

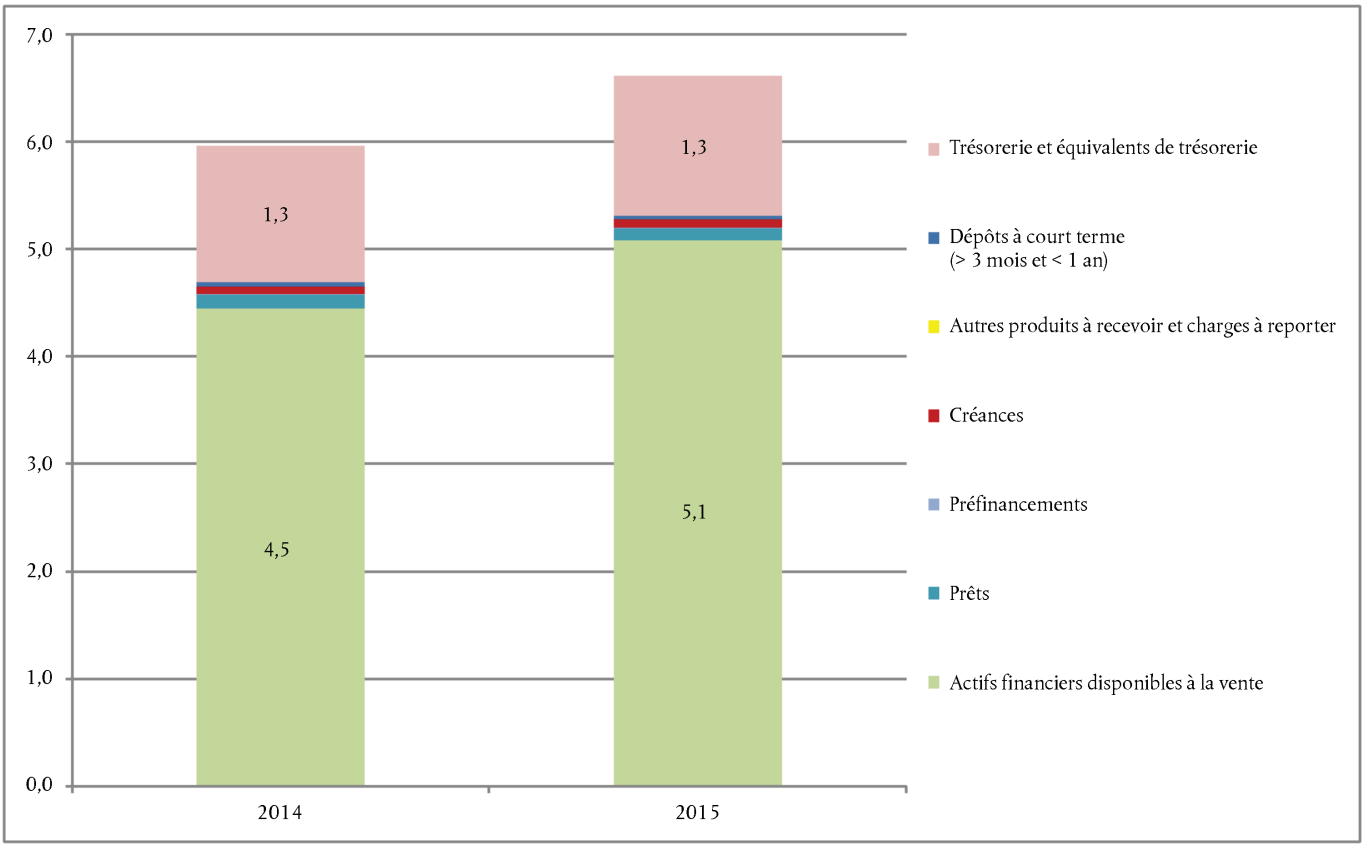
2.27. Le total de l'actif détenu sur des instruments financiers en gestion indirecte a augmenté de 650 millions d'euros (11 %) par rapport à l'exercice précédent (voir ***figure 2.11***). Cette hausse s'explique surtout par:

— une augmentation de 251 millions d'euros des investissements dans des titres d'emprunt et dans des titres à revenu fixe, à la suite de transferts du budget de l'UE vers des comptes fiduciaires,

— une augmentation de 177 millions d'euros des investissements dans des obligations libellées en euros par le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures ([33]), vers lequel avaient été transférés 144 millions d'euros du budget de l'UE.

Figure 2.11 – Ventilation, par type d'actif, du total de l'actif détenu sur des instruments financiers en gestion indirecte

(milliards d'euros)



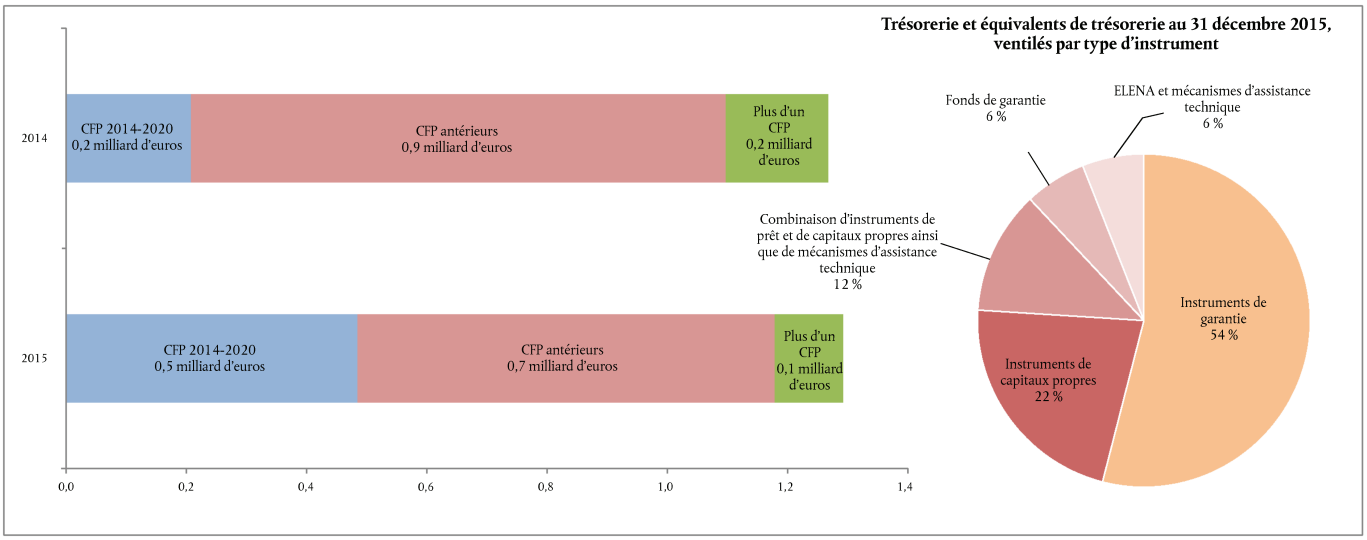
Source: comptes annuels consolidés de l'Union européenne — exercices 2014 et 2015.

([33]) Les contributions au Fonds de garantie atteignaient 1,2 milliard d'euros à la fin de l'exercice, l'augmentation enregistrée en 2015 s'élevant à 144 millions d'euros. Pour permettre d'atteindre le «montant objectif» fixé à 9 % de l'encours en principal de l'ensemble des engagements, une contribution supplémentaire de 257 millions d'euros prélevée sur le budget de l'UE a été affectée en 2015 pour paiement en 2016.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.28. La trésorerie représente 20 % du total de l'actif des instruments financiers. Fin 2015, elle était stable et se situait au même niveau qu'en 2014 [1,3 milliard d'euros ([34])] (voir ***figure 2.12***).

Figure 2.12 – Trésorerie et équivalents de trésorerie rattachés aux instruments financiers ([1])



([1]) Voir note n° 2.8 des comptes 2015.

Source: compilation des données tirées des liasses d'informations 2015 sur les instruments financiers.

([34]) Voir rapport annuel 2014, point 2.24.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.29. En 2015, 211 millions d'euros ont été reversés depuis les comptes fiduciaires des instruments financiers gérés par les entités en charge: 126 millions d'euros au budget général ([35]) et 85 millions d'euros au titre de recettes affectées internes. Ce montant se ventile comme suit:

— 134 millions d'euros de recettes et de remboursements,

— 59 millions d'euros de restitutions au budget général de l'UE provenant de fonds inutilisés détenus sur les comptes fiduciaires des instruments financiers et des mécanismes d'assistance technique à la clôture, et 18 millions d'euros d'opérations annulées dans le cadre de l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP).

2.30. Pour l'exercice 2015, le montant total des coûts et frais de gestion des instruments financiers s'élève à 63 millions d'euros (contre 50 millions d'euros en 2014). En ce qui concerne les nouveaux instruments, les coûts et frais de gestion cumulés pour 2014 et 2015 atteignent 72 millions d'euros, soit 5,77 % du total de l'actif détenu.

… tandis que les montants inutilisés détenus par les instruments financiers relevant de la gestion partagée restent relativement élevés

2.31. Le dernier rapport disponible sur les instruments financiers en gestion partagée et décrivant la situation fin 2014 ([36]) montre qu'il subsistait 6,8 milliards d'euros de fonds inutilisés dans ces instruments. Il apparaît que 80 % de ce montant étaient concentrés dans cinq États membres ([37]). L'Italie (3 milliards d'euros) représentait 45 % du montant total ([38]). Lors de notre examen du bilan, nous avons demandé à la Commission de fournir une analyse complémentaire de l'utilisation de ces instruments en Italie jusqu'au 31 décembre 2015. Cette analyse révèle que, pour ce pays, un montant de 1,7 milliard d'euros était toujours inutilisé au 31 décembre 2015.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.31. *La Commission a demandé à l'Italie de fournir un complément d'information pour le 31 décembre 2015. Il en ressort que, pour l'Italie, 45 % des fonds étaient restés inutilisés au 31 décembre 2015. Les données obtenues, vérifiées par rapport aux imputations effectuées dans les comptes de la Commission pour 2015, ont été transmises à la Cour. Après analyse, il est apparu qu'il n'y avait pas lieu de modifier la méthodologie actuelle. Cependant, l'exécution sera réévaluée pour l'exercice 2016.*

([35]) Conformément à l'article 140, paragraphe 6, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012.

([36]) Les derniers chiffres disponibles concernent la fin de l'exercice 2014 et sont présentés dans le rapport de la Commission, daté de septembre 2015, qui constitue une synthèse des données relatives aux progrès accomplis en termes de financement et de mise en œuvre des instruments relevant de l'ingénierie financière et communiquées par les autorités de gestion conformément à l'article 67, paragraphe 2, point j), du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil.

([37]) Voir les points 6.41 et 6.42 du présent rapport annuel ainsi que les points 29 à 45 du rapport spécial n° 19/2016 intitulé «Instruments financiers et exécution du budget de l'UE: quels enseignements tirer de la période de programmation 2007-2013?».

([38]) Le reste du montant se répartit comme suit: Espagne: 0,9 milliard d'euros (13 %); Grèce: 0,9 milliard d'euros (13 %); Royaume-Uni: 0,5 milliard d'euros (7 %); Allemagne: 0,3 milliard d'euros (4 %); autres États membres: 1,2 milliard d'euros (18 %).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les premières opérations dans le cadre du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) ont été enregistrées…

2.32. La Commission, en tant que représentante de l'UE, et la BEI ont signé l'accord EFSI le 22 juillet 2015. L'EFSI fait partie du plan d'investissement pour l'Europe annoncé en 2014 par le président de la Commission européenne. Il vise à soutenir les investissements dans des domaines tels que les infrastructures, l'éducation, la recherche et l'innovation, ainsi que le financement à risque des petites entreprises.

2.33. L'UE apporte une garantie budgétaire allant jusqu'à 16 milliards d'euros (dont 8 milliards d'euros seront transférés progressivement vers un fonds spécifique entre 2016 et 2022), tandis que la BEI contribue à hauteur de 5 milliards d'euros prélevés sur ses ressources propres à une réserve pour risques. La Commission et la BEI entendent ainsi appuyer le financement d'un montant maximal de 61 milliards d'euros assuré par la BEI/le FEI, l'objectif étant de mobiliser 315 milliards d'euros d'investissements.

2.34. L'UE garantit les opérations menées dans le cadre du volet d'infrastructures et d'innovation, mis en œuvre par la BEI, et celles effectuées dans le cadre du volet «PME», mis en œuvre par le FEI. Chacun de ces deux volets est doté d'un portefeuille de créances (garantie de l'UE de 11 milliards d'euros pour le premier volet et de 1 250 millions d'euros pour le second) et d'un portefeuille d'actions (garantie de l'UE de 2 500 millions d'euros pour le premier volet et de 1 250 millions d'euros pour le second).

2.35. La Commission transférera les fonds de la garantie à la BEI, dès réception de la demande de celle-ci. Pour faire face à une telle éventualité, elle a constitué un fonds de garantie (le «fonds de garantie de l'EFSI») ([39]). Ce dernier sera financé sur le budget de l'UE d'ici 2020, par une réduction de 2,8 milliards d'euros des dépenses prévues pour le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) et par une diminution de 2,2 milliards d'euros des dépenses prévues pour le programme Horizon 2020 ([40]), ainsi que par l'utilisation de 3 milliards d'euros provenant des marges non allouées sous le plafond des dépenses autorisé par le CFP. En décembre 2015, la Commission a engagé 1,4 milliard d'euros ([41]) pour des paiements en faveur du fonds. Elle n'a effectué aucun paiement en 2015.

2.35. *Les fonds seront versés à la BEI si nécessaire pour honorer les appels à garantie conformément au règlement EFSI, dans les conditions énoncées dans l'accord EFSI.*

([39]) Article 12, paragraphe 1, du règlement (UE) 2015/1017.

([40]) L'annexe I du règlement EFSI modifie l'enveloppe financière des programmes MIE et Horizon 2020.

([41]) Ce montant a été réaffecté depuis les lignes budgétaires relatives au MIE (790 millions d'euros), au programme Horizon 2020 (70 millions d'euros) et à ITER (490 millions d'euros).

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.36. La BEI a signé huit opérations relevant du portefeuille de créances du volet d'infrastructures et d'innovation pour un montant total de 1 092,7 millions d'euros, dont 193,8 millions d'euros ont été décaissés en 2015. La BEI a signé deux opérations relevant du portefeuille d'actions du volet d'infrastructures et d'innovation pour un montant total de 125 millions d'euros en 2015, dont la moitié est garantie par l'UE. En ce qui concerne les montants couverts par la garantie de l'UE, la BEI n'a déboursé que 7,6 millions d'euros en 2015. La garantie totale de l'UE sur les montants déboursés et sur les intérêts courus au niveau de ce portefeuille s'élevait à 202 millions d'euros ([42]) en fin d'exercice.

2.37. En ce qui concerne le volet «PME», le FEI n'a utilisé la garantie de l'UE en 2015 que pour garantir des opérations dans le cadre des instruments financiers existants en faveur des PME ([43]).

… mais le lancement du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) a été retardé

2.38. La Commission et la BEI ont signé l'accord relatif à l'instrument d'emprunt du MIE le 22 juillet 2015, à savoir le même jour que celui portant sur l'EFSI. La fusion des portefeuilles GPTT et PBI a été reportée à 2016. La Commission n'a versé aucune contribution à ce mécanisme en 2015 et la BEI n'a signé aucune opération.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions relatives à l'exercice 2015

2.39. La prolifération des mécanismes financiers qui ne sont pas financés directement par le budget de l'UE ni contrôlés par la Cour génère des risques, tant pour l'obligation de rendre compte que pour la coordination des politiques et opérations de l'Union (point 2.4).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.36. *Les décaissements augmentent progressivement lors de la constitution d'un portefeuille d'opérations. Le portefeuille de l'EFSI est en cours d'extension, une forte augmentation de son volume étant prévue d'ici à la fin de 2016.*

([42]) Voir note n° 5.2.1 à la p. 75 des comptes.

([43]) En tout, 55 millions d'euros pour des opérations relevant du dispositif InnovFin pour les PME et 39 millions d'euros pour des opérations dans le cadre de la facilité «Garantie des prêts» du programme COSME.

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.40. Le niveau d'engagements atteint par la Commission en 2015 a été élevé, entre autres en raison de crédits reportés de 2014. Les engagements restant à liquider ont retrouvé leurs niveaux antérieurs (points 2.5 à 2.9). Les montants à financer sur les budgets futurs ont augmenté, atteignant 339 milliards d'euros. La Commission n'a pas établi de prévisions couvrant les sept à dix prochaines années pour ses flux de trésorerie (point 2.10). De telles projections permettraient aux parties prenantes d'anticiper les obligations futures en matière de paiement et les priorités budgétaires, ainsi que de prévoir une planification constructive.

2.41. Le montant représenté par les déclarations de coûts dans le domaine de la cohésion a fortement diminué en 2015, ce qui a contribué à réduire le montant total des demandes de remboursement en souffrance. Cependant, le niveau des paiements effectués n'a pas baissé pour autant (points 2.14 et 2.15).

2.42. En raison du long délai qui persiste entre l'engagement initial et l'apurement final des dépenses, l'adaptation des structures de dépenses à la modification des priorités budgétaires est lente, avec, pour corollaire, un accroissement du risque que la documentation requise ne soit pas disponible au moment de la clôture (points 2.16 et 2.17).

2.43. Dans certains États membres, les engagements restant à liquider (ainsi que les préfinancements en cours) dans les Fonds ESI relevant du CFP 2007-2013 restent élevés et correspondent fréquemment à plus de 15 % des dépenses publiques (points 2.19 à 2.21).

2.44. Des montants toujours plus élevés sont détenus par les instruments financiers en gestion indirecte. Le groupe BEI reste l'institution financière privilégiée pour assurer la gestion de ces derniers (point 2.23).

2.45. Les montants inutilisés des instruments financiers en gestion partagée restent élevés et sont concentrés dans certains États membres (point 2.31).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.40. *Le CFP est l'instrument qui garantit la stabilité à moyen et long termes, ainsi que la prévisibilité des besoins à venir en crédits de paiement et des priorités budgétaires.*

Par conséquent, les prévisions à long terme ne peuvent être établies que sur la base des cadres financiers existants. Les implications, en matière de paiements, des futurs cadres financiers qui n'ont pas encore été décidés ne peuvent faire l'objet de prévisions précises.

Les prévisions pour la période postérieure à 2020 seront présentées en 2017 (conformément au point 9 de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière) et feront partie intégrante des propositions de la Commission pour le CFP après 2020 (à soumettre avant le 1er janvier 2018 sur la base de l'article 25 du règlement CFP).

La Commission s'est déjà engagée à présenter des prévisions de paiement à moyen terme (dans le cadre du réexamen à mi-parcours du cadre financier), qui analyseront la viabilité des plafonds des paiements et l'évolution du RAL et des dégagements jusqu'en 2020.

2.42. *Le délai entre les engagements et les paiements n'est que le reflet de la durée des projets en cours. Certains d'entre eux sont de grands projets d'infrastructure dans l'Union ou des projets dans des pays tiers où la situation est plutôt difficile, de sorte qu'un délai moyen de 2,4 ans ne doit pas être considéré comme particulièrement anormal. Le cadre juridique fait obligation aux bénéficiaires de conserver la documentation pertinente pendant une certaine période après la clôture.*

2.45. *Voir la réponse relative au point 2.31.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

2.46. L'instauration de l'EFSI a affecté le lancement du programme MIE. Bien que cela ait une incidence sur les hypothèses formulées par la Commission dans son évaluation ex ante de l'utilisation des instruments financiers dans le cadre du MIE, aucune réévaluation n'a eu lieu. L'EFSI aura également un impact sur l'utilisation de certains autres instruments financiers (points 2.32 à 2.38).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

2.46. *L'adoption de l'EFSI n'a pas affecté les objectifs globaux du MIE, mais a instauré un mécanisme supplémentaire pour l'aide financière de l'UE, notamment pour des projets d'infrastructures, en particulier au moyen d'un financement par l'emprunt. Afin de tenir compte du lancement de l'EFSI, le comité de pilotage de l'instrument d'emprunt du MIE a, lors de sa première réunion, défini les grands principes du soutien accordé au titre du MIE et de l'EFSI, en vue d'accroître leur complémentarité. Par ailleurs, un addendum à l'évaluation ex ante du MIE est en cours d'élaboration afin que soient prises en considération: i) l'analyse la plus récente sur la possibilité de lancer un instrument de capitaux propres au titre du MIE dans les secteurs relevant de celui-ci; et ii) l'évolution des marchés après le lancement de l'EFSI. Cet addendum doit se concevoir comme un complément de la précédente évaluation ex ante et non comme une révision. La cohérence de l'instrument d'emprunt du MIE avec d'autres initiatives de l'UE, y compris l'EFSI, sera évaluée dans le cadre du réexamen à mi-parcours du MIE.*

Recommandations

2.47. Nous formulons les recommandations ci-après.

— **Recommandation n° 1:** la Commission devrait prendre des mesures afin de réduire les engagements restant à liquider, comme, par exemple, une accélération des dégagements (le cas échéant), une clôture plus rapide des programmes de la période 2007-2013 (le cas échéant), une utilisation plus large des corrections nettes dans le domaine de la cohésion, une diminution des liquidités détenues par les fiduciaires, ainsi que l'élaboration d'échéanciers et de prévisions de paiement dans les domaines où le montant des engagements restant à liquider et des autres obligations est élevé (points 2.5 à 2.9 ainsi que 2.19 et 2.28).

La Commission accepte cette recommandation.

Toute mesure prise par la Commission à l'égard des États membres, y compris des efforts pour réduire les engagements restant à liquider et faire une utilisation plus large des corrections nettes dans le domaine de la cohésion, doit naturellement respecter le cadre réglementaire.

— **Recommandation n° 2:** en ce qui concerne ses flux de trésorerie, la Commission devrait établir, publier et mettre à jour chaque année des prévisions qui couvrent un horizon de sept à dix ans et qui tiennent compte des plafonds budgétaires, des besoins en crédits de paiement, des contraintes de capacité et des dégagements éventuels (point 2.10).

La Commission accepte cette recommandation.

Les prévisions pour la période postérieure à 2020 seront présentées en 2017 (conformément au point 9 de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière) et feront partie intégrante des propositions de la Commission pour le CFP après 2020 (à soumettre avant le 1er janvier 2018 sur la base de l'article 25 du règlement CFP).

En outre, la Commission présentera des prévisions de paiement à moyen terme pour évaluer la viabilité des actuels plafonds de paiements jusqu'à la fin du CFP en cours, dans le cadre du réexamen à mi-parcours du CFP.

OBSERVATIONS DE LA COUR

— **Recommandation n° 3:** dans le cadre de sa gestion budgétaire et financière, la Commission devrait tenir compte des contraintes de capacité dans certains États membres afin de garantir une utilisation efficiente des fonds (points 2.19 à 2.21).

— **Recommandation n° 4:** la Commission devrait récupérer les soldes de trésorerie non utilisés des instruments financiers en gestion partagée (voir point 2.31), ainsi que le reste des fonds inutilisés que détiennent les instruments financiers en gestion indirecte relevant de CFP antérieurs et dont la période d'éligibilité a expiré ([44]).

— **Recommandation n° 5:** la Commission devrait réévaluer l'évaluation ex ante de l'instrument d'emprunt du MIE à la lumière de la création de l'EFSI et tenir compte de l'impact de ce dernier sur les programmes et les instruments financiers de l'UE.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission accepte cette recommandation dans le cadre défini par le CFP et la législation en la matière.

Elle a déjà mis en place une task force pour une meilleure exécution afin d'améliorer l'exécution des Fonds ESI dans certains États membres, tout en garantissant le plein respect de la légalité et de la régularité des dépenses (voir la réponse de la Commission aux points 2.19 et 2.20). La Commission entend veiller à ce qu'il soit pleinement tiré profit des travaux de cette task force et elle se concentrera sur l'instauration d'une approche proactive et ciblée à l'égard des États membres afin de soutenir la mise en œuvre du financement de la politique de cohésion au cours de la période 2014-2020.

La Commission accepte cette recommandation.

Pour les instruments financiers en gestion indirecte, une procédure couvrant le transfert des recettes du MIC et les remboursements à Horizon 2020 et COSME a été mise au point par la Commission avec le FEI en novembre 2015; celle-ci prévoit le retour de fonds et leur dégagement en faveur de l'UE. L'exécution est en cours et s'accompagnera de visites de suivi auprès du FEI.

Pour la gestion partagée, les dotations au titre des instruments financiers qui n'auraient pas été utilisées seront déduites à la clôture conformément aux dispositions juridiques applicables aux programmes relevant de la gestion partagée.

La Commission accepte en partie cette recommandation.

La cohérence de l'instrument d'emprunt du MIE avec d'autres initiatives de l'UE, notamment l'EFSI, sera évaluée dans le cadre du réexamen à mi-parcours du MIE.

Un addendum à l'évaluation ex ante du MIE est en cours d'élaboration afin que soient prises en considération: i) l'analyse la plus récente sur la possibilité de lancer un instrument de capitaux propres au titre du MIE dans les secteurs relevant de celui-ci; et ii) l'évolution des marchés après le lancement de l'EFSI. Cet addendum doit se concevoir comme un complément de la précédente évaluation ex ante et non comme une révision.

L'additionnalité des instruments financiers du MIE envers l'EFSI repose sur le principe selon lequel le financement du MIE est axé sur des initiatives et des projets pilotes et de démonstration innovants, qui sont éligibles au titre de la réglementation applicable dans les secteurs du MIE, tandis que la portée et les critères d'éligibilité des aides de l'EFSI sont plus vastes.

([44]) Voir rapport annuel 2014, points 6.46 à 6.52.

CHAPITRE 3

Le budget de l'UE: obtenir des résultats

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Introduction	3.1-3.5
Première partie — Horizon 2020 (2014-2020)	3.6-3.59
Section 1 — Les liens entre Europe 2020, les nouvelles priorités de la Commission et Horizon 2020 ne permettent pas toujours de mettre l'accent sur la performance et doivent être clarifiés	3.7-3.21
Section 2 — Synergies et complémentarités avec les Fonds ESI et les programmes nationaux	3.22-3.23
Section 3 — Le fonctionnement d'Horizon 2020 n'incite pas toujours à mettre l'accent sur la performance	3.24-3.59
Deuxième partie — Planification et établissement de rapports en matière de performance au niveau des directions générales: la famille des «ressources naturelles»	3.60-3.65
Troisième partie — Résultats des travaux de la Cour en matière d'audit de la performance	3.66-3.85
Rapports spéciaux de 2015 et autres réalisations en matière de performance	3.66-3.77
Suivi des recommandations formulées dans les rapports spéciaux	3.78-3.85
Conclusions et recommandations	3.86-3.95
Conclusions	3.86-3.93
Recommandations	3.94-3.95

Annexe 3.1 — Rapports spéciaux adoptés par la Cour des comptes européenne en 2015

Annexe 3.2 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour les questions de performance

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

3.1. Le présent chapitre a pour sujet la performance (voir ***figure 3.1***). Nous prolongeons ainsi la pratique (qui caractérise nos rapports annuels depuis 2010) consistant à consacrer un chapitre à l'appréciation de différents aspects des systèmes mis en place par la Commission pour veiller à ce que les fonds de l'UE soient utilisés non seulement dans le respect de la législation applicable, mais aussi à bon escient.

3.2. Depuis 2010, nous analysons l'autoévaluation, par la Commission, de sa propre performance, telle qu'elle ressort des rapports annuels d'activité (RAA) d'une sélection de ses directeurs généraux, et examinons certains des thèmes abordés dans les rapports spéciaux de l'exercice relatifs à des audits de la performance. Nous avons également analysé d'autres éléments se rapportant à la performance, comme les plans de gestion d'une sélection de directions générales (DG) et les rapports que la Commission présente au Parlement européen et au Conseil, y compris ses tout premiers «rapports d'évaluation» ([1]).

Figure 3.1 — La performance au niveau de l'UE

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

a) les intrants (moyens financiers, humains, matériels, organisationnels ou réglementaires nécessaires pour la mise en œuvre du programme);

b) les réalisations (les éléments livrables du programme);

c) les résultats (les effets immédiats du programme pour les destinataires ou les bénéficiaires directs);

d) les impacts (les changements à long terme dans la société attribuables, au moins partiellement, à l'action de l'UE).

([1]) Requis en vertu de l'article 318 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

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

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.3. Dans le chapitre correspondant du rapport annuel de l'an dernier, nous nous sommes penchés en particulier sur la stratégie à long terme de l'UE, dénommée «Europe 2020». Nous avons examiné le suivi et les rapports de haut niveau de l'Union concernant la stratégie et, pour les Fonds structurels et d'investissement européens ([3]) (les «Fonds ESI»), les répercussions de cette stratégie sur les accords de partenariat et les programmes de financement convenus entre la Commission et les États membres. Cette année, nous continuons à nous intéresser à ce thème, en centrant notre examen sur la performance de la Commission dans le cadre d'Horizon 2020, de son programme en matière de recherche et d'innovation et, comme nous le verrons ci-après, d'un important élément du budget de l'UE.

3.4. Le présent chapitre comporte donc trois parties. La première concerne Horizon 2020. Les deux autres parties traitent de sujets que nous avons examinés les années précédentes: la mesure dans laquelle les directeurs généraux de la Commission intègrent la performance dans les principaux documents de planification annuelle et rapports qu'ils établissent; quelques-uns des grands thèmes de nos rapports spéciaux de 2015, y compris le suivi d'un échantillon de recommandations formulées dans des rapports spéciaux antérieurs et, pour la première fois, les réponses des États membres à une enquête de la Cour concernant les suites qu'ils ont données à nos recommandations.

3.5. Dans le rapport annuel 2014, nous avions indiqué, en nous appuyant sur les informations communiquées par la Commission, que l'examen à mi-parcours de la stratégie Europe 2020, que la Commission devait présenter au Conseil en mars 2015, avait été reporté à début 2016 ([4]). En juin 2016, la Commission nous a informés que l'examen à mi-parcours était terminé et qu'il ne ferait à présent plus l'objet d'un document de clôture formel. De ce fait, nous ne sommes pas en mesure de rendre compte, dans le présent chapitre, de la manière dont ce processus a été mis en œuvre. Nous pourrions toutefois revenir sur cette question dans de futurs rapports.

([3]) Le terme «Fonds ESI» désigne les Fonds suivants: le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

([4]) Rapport annuel 2014, point 3.29.

OBSERVATIONS DE LA COUR

PREMIÈRE PARTIE — HORIZON 2020 (2014-2020)

3.6. Notre analyse d'Horizon 2020 se fera en trois temps. Le premier sera consacré à la présentation des principales caractéristiques du programme et à l'examen du cadre stratégique dans lequel il s'inscrit, en particulier ses liens avec d'autres stratégies de l'Union. Dans un deuxième temps, nous pèserons les avantages et les risques potentiels du regroupement des activités de recherche et d'innovation. Enfin, nous analyserons dans quelle mesure l'accent est mis sur la performance dans le cadre d'Horizon 2020.

Section 1 — Les liens entre Europe 2020, les nouvelles priorités de la Commission et Horizon 2020 ne permettent pas toujours de mettre l'accent sur la performance et doivent être clarifiés

Europe 2020 et Horizon 2020

3.7. Europe 2020 est la stratégie décennale de l'Union européenne pour l'emploi et la croissance. Elle a été lancée en 2010 et vise à mettre en place les conditions d'une croissance intelligente, durable et inclusive. La responsabilité de la mise en œuvre de cette stratégie est partagée entre l'Union et ses 28 États membres. Chacun des cinq grands objectifs de la stratégie ([5]) est donc assorti d'un objectif national dans chaque État membre, qui tient compte de la situation particulière de ce dernier.

([5]) Les cinq grands objectifs concernent: 1. l'emploi (un emploi pour 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans); 2. la recherche et le développement (investissement de 3 % du PIB de l'UE dans la recherche et le développement); 3. le changement climatique et les énergies durables (réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20 %, voire de 30 %, si les conditions le permettent, par rapport à 1990; utilisation d'énergie provenant de sources renouvelables à hauteur de 20 %; augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique); 4. l'éducation (abaissement du taux de sortie précoce du système scolaire à moins de 10 %; un diplôme de l'enseignement supérieur pour au moins 40 % de la population âgée de 30 à 34 ans); 5. lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (réduction d'au moins 20 millions du nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale).

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.8. Horizon 2020 est doté d'un budget d'environ 75 milliards d'euros pour la période 2014-2020. Il s'agit du programme de l'UE en faveur de la recherche et de l'innovation; il a pour objectif général «de contribuer à la construction d'une société et d'une économie fondées sur la connaissance et l'innovation dans l'ensemble de l'Union» ([6]). Il soutient la stratégie Europe 2020 ainsi que l'objectif de l'UE de créer un espace européen de la recherche (EER) ([7]). Il regroupe des programmes de dépenses autrefois distincts en matière de recherche et d'innovation ([8]).

3.9. L'aide octroyée prend essentiellement la forme de subventions, mais un accès à d'autres formes de financement, telles que les instruments financiers, est également possible. La Commission gère la majorité des dépenses au titre d'Horizon 2020, soit elle-même, soit par l'intermédiaire d'agences et d'autres organismes. Les bénéficiaires d'Horizon 2020 sont des particuliers, des équipes, des universités, des instituts de recherche, des PME et des entreprises plus grandes, de l'UE comme de pays tiers. De nombreux projets financés sont collaboratifs.

([6]) Horizon 2020 trouve sa base juridique dans un certain nombre de textes. L'article 182 du TFUE prévoit un programme-cadre pluriannuel pour la recherche et des programmes spécifiques en tant qu'instruments de la politique de l'Union en matière de recherche et de développement. Le règlement (UE) n° 1291/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon 2020» (2014-2020) et abrogeant la décision n° 1982/2006/CE (JO L 347 du 20.12.2013, p. 104) fixe les objectifs généraux et spécifiques, les priorités, les grandes lignes des activités et l'enveloppe financière globale d'Horizon 2020. La décision 2013/743/UE du Conseil du 3 décembre 2013 établissant le programme spécifique d'exécution du programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon 2020» (2014-2020) et abrogeant les décisions 2006/971/CE, 2006/972/CE, 2006/973/CE, 2006/974/CE et 2006/975/CE (JO L 347 du 20.12.2013, p. 965) définit les objectifs spécifiques et les grandes lignes des activités. Le règlement (UE) n° 1290/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 définissant les règles de participation au programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon 2020» (2014-2020) et les règles de diffusion des résultats et abrogeant le règlement (CE) n° 1906/2006 (JO L 347 du 20.12.2013, p. 81) précise les procédures d'attribution, les règles de financement et les modalités de diffusion des résultats.

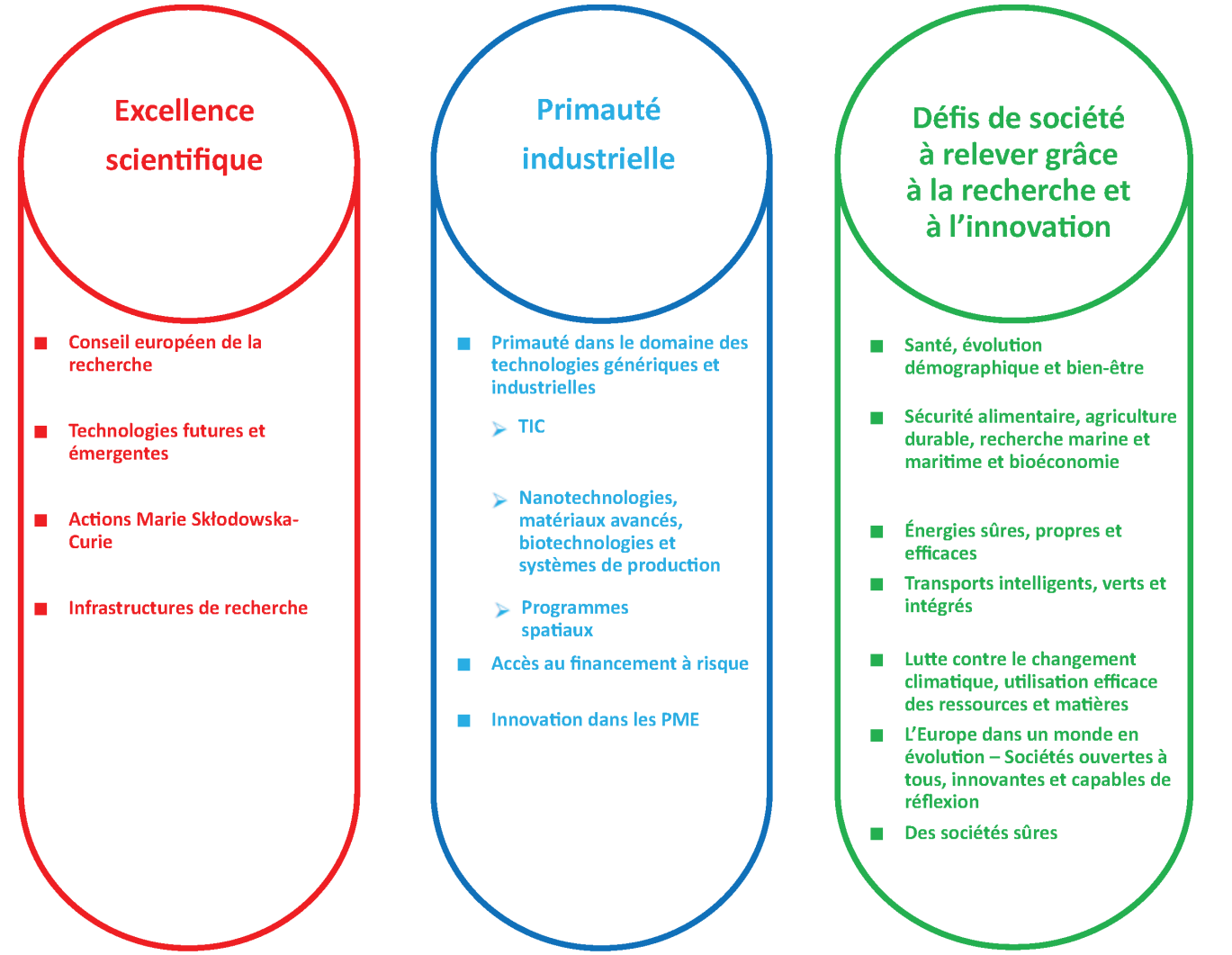
([7]) Article 179 du TFUE.

([8]) Outre l'ancien septième programme-cadre (7e PC), le programme Euratom de recherche et de formation et certaines activités du Centre commun de recherche (JRC), service scientifique interne de la Commission européenne, qui avaient déjà fait l'objet d'un regroupement, il englobe également les volets «innovation» du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité ainsi que la contribution de l'UE à l'Institut européen d'innovation et de technologie (EIT).

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.10. La ***figure 3.2*** montre la structure d'Horizon 2020. L'objectif général s'articule autour de trois priorités (1. Excellence scientifique, 2. Primauté industrielle et 3. Défis de société). Ces priorités sont mises en œuvre au travers de 14 «objectifs spécifiques», complétés par les grandes lignes des activités, qui en précisent le contenu scientifique et technologique. L'objectif général se décompose également en deux objectifs spécifiques («Propager l'excellence et élargir la participation» et «La science avec et pour la société»), tandis que deux autres organismes (le JRC et l'EIT) contribuent aussi à la réalisation de l'objectif général et au respect des priorités tout en poursuivant leurs propres objectifs spécifiques. Horizon 2020 englobe également d'autres mesures en matière de recherche, comme l'«action rapide pour l'innovation», qui vise à promouvoir les activités d'innovation proches du marché.

Figure 3.2 — La structure d'Horizon 2020



Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Il existe des liens à un haut niveau, c'est-à-dire celui des objectifs les plus généraux, entre Horizon 2020 et Europe 2020, mais il convient de les renforcer afin de garantir qu'ils permettent de mettre davantage l'accent sur la performance

3.11. Conformément à la réglementation, Horizon 2020 est assorti de trois indicateurs de performance pour évaluer les progrès réalisés au regard de l'objectif général:

a) l'indicateur d'intensité de recherche et développement, qui prévoit que les investissements en la matière doivent représenter au moins 3 % du PIB d'ici 2020, faisant ainsi écho à l'un des cinq grands objectifs d'Europe 2020;

b) un indicateur relatif aux résultats de l'innovation;

c) la proportion de chercheurs dans la population active ([9]). Cet indicateur n'est pas directement lié aux grands objectifs d'Europe 2020.

3.12. L'indicateur des 3 % mesure les fonds injectés dans la recherche et le développement. Il n'est pas conçu pour mesurer les réalisations, les résultats ou l'impact. Horizon 2020 introduit, pour la première fois dans la réglementation, l'exigence selon laquelle les investissements privés (par opposition aux investissements publics) dans la recherche et le développement doivent représenter deux tiers de l'investissement total ([10]). Par rapport à ces objectifs, en 2014, le montant total de l'investissement dans l'ensemble de l'Europe était à peine supérieur à 2 % du PIB, dont environ 64 % d'investissements privés. Aux États-Unis, ce chiffre était de 2,8 % en 2012, tandis qu'au Japon et en Corée du Sud, il a atteint respectivement 3,5 % et 4,2 % en 2013.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.12. *Si l'indicateur d'intensité de R & D de 3 % mesure les fonds injectés dans la recherche et le développement, il rend également compte de l'efficacité des mesures stratégiques prises pour stimuler une base scientifique de grande qualité dans les États membres et pour créer de meilleures conditions-cadres pour la recherche et l'innovation dans le secteur privé.*

([9]) Annexe I du règlement (UE) n° 1291/2013.

([10]) Considérant 3 du règlement (UE) n° 1291/2013. En mars 2002, le Conseil de Barcelone a fixé l'objectif de faire passer le niveau moyen d'investissement dans la recherche de 1,9 % à 3 % du PIB, dont les deux tiers en provenance du secteur privé.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.13. Les dépenses d'Horizon 2020 représentent une contribution relativement modeste à la réalisation de cet objectif. Les États membres ont toujours été supposés apporter la majeure partie des fonds dans ce domaine. En 2014, première année de mise en œuvre, les dépenses des institutions de l'UE au titre d'Horizon 2020 ont représenté un peu moins de 10 % du total des budgets publics de recherche et développement. Dans le rapport annuel de l'an dernier, nous avions fait observer que si tous les objectifs nationaux en matière de recherche et de développement étaient atteints, le total des investissements dans ce domaine représenterait 2,6 % du PIB en 2020, soit bien en deçà du grand objectif de 3 % ([11]).

3.14. Le deuxième indicateur de performance d'Horizon 2020, concernant l'innovation, est un indicateur composite de résultats. Il a initialement été élaboré pour l'initiative phare d'Europe 2020 «Une Union de l'innovation» ([12]). Il rend compte de quatre éléments: les brevets, l'emploi dans les activités à haute intensité de connaissances, la compétitivité des biens et services à forte intensité de connaissances et l'emploi dans les entreprises à croissance rapide des secteurs d'activité innovants. Le groupe de recherche sur les indicateurs composites (*Composite indicators research group*, financé par l'UE) a souligné que ces indicateurs, fondés sur des sous-indicateurs sans aucune unité de mesure significative commune et sans méthode de pondération évidente, présentent des avantages et des inconvénients. En particulier, s'ils permettent d'appréhender la situation dans son ensemble, le risque existe que, pris isolément, ils conduisent à tirer des conclusions simplistes quant à la politique à mener; c'est pourquoi il convient de les utiliser en combinaison avec les sous-indicateurs. La Commission a fait rapport sur cet indicateur et sur ses sous-indicateurs en mars 2016 ([13]).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.13. *Dans le domaine de la recherche, ainsi que pour Horizon 2020, des efforts sont déployés pour coordonner et améliorer les investissements des États membres dans la recherche et l'innovation et pour mettre en place les conditions-cadres permettant à l'innovation du secteur privé de prospérer (innovation ouverte). Cet aspect est essentiel à la réalisation d'avancées significatives visant à réduire la fracture en matière d'innovation qui existe entre l'Union européenne et ses principaux concurrents.*

Les objectifs clés de la politique en matière de recherche sont aussi d'accroître l'impact et l'excellence scientifique grâce à l'ouverture (science ouverte) et à un marché unique numérique, d'intégrer le numérique dans les grands défis de société, de mettre en œuvre la dimension recherche, innovation et compétitivité de l'Union de l'énergie, avec une politique clairvoyante en matière de changement climatique, et faire en sorte que l'Europe, avec ses atouts dans le domaine de la science et des technologies, devienne un acteur mondial de premier plan (ouverture au monde).

Les investissements dans la recherche et l'innovation au titre des programmes relevant de la politique de cohésion pour 2007-2013 ont également contribué à la progression vers l'objectif des 3 %. Cette contribution, qui se poursuit au cours de la période de programmation 2014-2020 par la voie de la concentration thématique du FEDER, renforcera son impact et son effet de levier grâce à la conditionnalité ex ante «spécialisation intelligente» pour la recherche et l'innovation.

La contribution d'Horizon 2020 à la réalisation de la stratégie Europe 2020 est renforcée par l'interaction avec d'autres actions à l'échelle de l'UE et au niveau national.

([11]) Rapport annuel 2014, point 3.17, lettre b).

([12]) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Mesurer les résultats de l'innovation en Europe: vers un nouvel indicateur» [COM(2013) 624 final du 13 septembre 2013].

([13]) Rapport «*Science, Research and Innovation Performance of the EU 2016, A contribution to the open innovation, open science, open to the world agenda: 2016*».

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.15. L'indicateur relatif aux résultats de l'innovation présente l'avantage de porter l'attention sur la création des conditions favorables à l'innovation et de fournir une mesure permettant d'évaluer les progrès accomplis en matière d'innovation au niveau de l'économie de l'UE. Il affiche toutefois aussi certaines faiblesses qui limitent son utilité pour le suivi de la contribution d'Horizon 2020 à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020:

— la Commission n'a pas encore défini d'objectif chiffré à atteindre pour une date déterminée ([14]);

— la Commission ne l'a pas décliné en objectifs nationaux de manière à rendre compte de la situation particulière de chaque État membre comme le recommandent les experts en la matière pour les indicateurs mesurant l'innovation ([15]).

3.16. Les objectifs spécifiques énoncés dans Horizon 2020 se situent au niveau suivant de la hiérarchie des objectifs pour lesquels des liens ont été établis avec la stratégie Europe 2020. La dotation la plus importante du budget d'Horizon 2020 (38 %) est consacrée à la priorité «Défis de société», conçue pour répondre aux priorités d'action de la stratégie Europe 2020.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.15.

— *Pour qu'un objectif chiffré influe sur l'élaboration des politiques et stimule les progrès, l'objectif fixé doit être consensuel, justifié sur la base d'éléments probants et de valeurs de référence, et facile à comprendre et à communiquer.*

La tâche est plus difficile en présence d'indicateurs composites, tels que l'indicateur relatif aux résultats de l'innovation, étant donné que les notes synthétiques auxquelles ils donnent lieu sont par nature abstraites. Par conséquent, les indicateurs composites sont généralement dépourvus de niveaux cibles. Autre exemple: l'indice synthétique du tableau de bord de l'Union de l'innovation, qui ne dispose pas non plus d'un niveau cible, mais qui a encore manifestement une incidence sur l'élaboration des politiques des États membres.

En outre, les séries chronologiques disponibles pour certains des indicateurs à composantes sont encore trop brèves pour déterminer des courbes de tendances et des niveaux cibles significatifs dans l'Union (la composante sur les entreprises à forte croissance reposait sur une nouvelle collecte de données d'Eurostat). Par ailleurs, la fixation d'un niveau cible de l'UE nécessiterait une analyse comparative à l'aune des performances de pays tiers, ce qui n'était pas possible au moment du lancement de l'indicateur.

— *L'objectif d'intensité de recherche est fixé par État membre, et l'indicateur relatif aux résultats de l'innovation complète celui-ci en présentant la vision stratégique sur les résultats de l'innovation. Ces différents éléments doivent être considérés comme un ensemble.*

([14]) Le plan de gestion 2015 de la direction générale de la recherche et de l'innovation (DG RTD) dispose, en sa page 6, que l'objectif doit être défini à un stade ultérieur, sur la base des progrès accomplis par les différents États membres en ce qui concerne l'indicateur et ses quatre composantes dans leur ensemble.

([15]) Selon un rapport du groupe d'experts de haut niveau sur la mesure de l'innovation (*Elements for the setting-up of headline indicators for innovation in support of the Europe 2020 strategy. Report of the High Level Panel on the measurement of «Innovation»*, Bruxelles, 30 septembre 2010, p. 6), les indicateurs doivent notamment avoir pour propriété d'être décomposables et doivent, au même titre que les éventuelles valeurs cibles, pouvoir être traduits (de manière non mécanique) en valeurs cibles pour les différents États membres.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.17. Dans de nombreux cas, la description des objectifs spécifiques fait référence aux initiatives phares qu'ils sont censés soutenir. Cependant, même s'ils fournissent des indications utiles sur la relation générale qui existe entre Horizon 2020 et la stratégie Europe 2020, ils ne sont pas traduits ultérieurement, aux niveaux inférieurs, en liens plus spécifiques et opérationnels pouvant servir de base pour assurer le suivi et rendre compte de la contribution d'Horizon 2020 aux initiatives phares et, partant, à la stratégie Europe 2020.

Les liens entre les dix priorités stratégiques de la Commission, d'une part, et Europe 2020 et Horizon 2020, d'autre part, doivent être davantage clarifiés

3.18. En 2013, le règlement portant établissement d'Horizon 2020 a fixé des priorités, des objectifs généraux et des objectifs spécifiques pour la période 2014-2020. Ces priorités et objectifs ont été définis de manière à bien cadrer avec la stratégie Europe 2020 et à contribuer à sa réalisation ([16]). Or, vers la fin de l'année 2014, la Commission actuelle s'est fixé dix priorités pour son mandat, qui va de 2014 à 2019 ([17]). Si ces priorités portent dans certains cas sur de nouveaux domaines (comme l'accord de libre-échange avec les États-Unis), elles présentent aussi, et sans surprise, des chevauchements importants avec la stratégie Europe 2020, y compris ses grands objectifs et ses initiatives phares. À titre d'exemple, l'emploi et le changement climatique sont deux questions occupant une place importante tant dans les priorités de la nouvelle Commission que dans la stratégie Europe 2020. Malgré leurs chevauchements et leur complémentarité, il a été difficile de déterminer dans quelle mesure les dix priorités stratégiques constituent une approche totalement nouvelle de la Commission ou un nouveau moyen de mettre en œuvre Europe 2020 dans le cadre de son action.

3.19. Il est normal que les priorités stratégiques évoluent en fonction des circonstances. Cependant, comme l'a souligné le service d'audit interne de la Commission, même s'il existe des synergies entre ces deux stratégies, la Commission n'a toujours pas recensé leurs points communs. De notre point de vue, comme les éléments qui les unissent n'ont pas été précisés, les deux stratégies coexistent et sont utilisées dans des buts différents:

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.17. *Pour l'élaboration du budget, la contribution d'Horizon 2020 à chaque initiative phare figure chaque année dans la fiche de programme d'Horizon 2020, selon une méthodologie conçue lors du lancement du programme.*

3.18. *La stratégie Europe 2020 est la stratégie de croissance pour une décennie, pour l'UE et au niveau de l'UE. Conformément à cette stratégie, les dix priorités politiques de la Commission constituent un agenda/une stratégie clair(e) et ciblé(e) pour les activités de la Commission en faveur d'Europe 2020, et s'inscrivent dans le droit fil des objectifs globaux d'Europe 2020. Dans le même temps, ces priorités apportent une clarté et une concentration accrues dans la stratégie politique globale de la Commission, en prenant en considération les événements récents. Par exemple, depuis la mise en place de la stratégie Europe 2020, l'UE a connu des crises de la dette souveraine, une augmentation des déficits publics, les conflits en Ukraine et en Syrie, un afflux de migrants vers son territoire ou encore l'accord de la COP 21 sur le climat.*

Ces dix priorités politiques ont en outre été présentées au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, dans le cadre de la nomination de la nouvelle Commission. Les priorités reprennent, en termes d'objectifs et d'indicateurs, les objectifs et indicateurs de la stratégie Europe 2020.

3.19. *La Commission estime que ses priorités constituent pour elle un agenda politique clair et ciblé, qui est cohérent avec la stratégie Europe 2020 pour l'Union européenne dans son ensemble.*

En tant que telles, les deux stratégies sont naturellement utilisées dans des buts différents. Cela ne signifie toutefois pas qu'elles sont de quelque façon incompatibles ou incohérentes; elles sont tout à fait complémentaires.

Voir aussi la réponse de la Commission au point 3.18.

([16]) Articles 4 et 5 du règlement (UE) n° 1291/2013.

([17]) Les dix priorités stratégiques telles qu'elles ont été évoquées par le président de la Commission le 12 novembre 2014 sont: «l'emploi, la croissance et l'investissement», «le marché unique numérique», «l'Union de l'énergie et la politique en faveur du climat», «le marché intérieur», «une Union économique et monétaire plus juste et plus approfondie», «un accord de libre-échange équilibré avec les États-Unis», «la justice et les droits fondamentaux», «les migrations», «une Europe plus forte sur la scène internationale» et «le changement démocratique».

OBSERVATIONS DE LA COUR

— l'affectation de fonds de l'UE à des programmes de dépenses (tels qu'Horizon 2020) est opérée, entre autres, en fonction de leur contribution à la réalisation des grands objectifs et des initiatives phares d'Europe 2020. Le suivi et l'évaluation des programmes de dépenses s'appuient également sur des objectifs conçus pour refléter la stratégie Europe 2020;

— le programme de travail annuel de la Commission est à présent centré sur les dix priorités stratégiques. À partir de 2016, la Commission a en outre instauré une nouvelle méthode de planification stratégique, qui impose aux DG d'élaborer des plans stratégiques quinquennaux, également fondés sur les dix priorités en question. Ces plans serviront de base aux plans de gestion annuels (PGA) établis pour permettre aux DG de réaliser leurs activités (y compris la mise en œuvre des programmes de dépenses tels qu'Horizon 2020). Les informations présentées dans les rapports annuels d'activité (RAA) étant étroitement liées aux PGA, il est également probable qu'à partir de 2016, les RAA rendent essentiellement compte des dix priorités stratégiques.

3.20. Pour ce qui est d'Horizon 2020, cela aboutira à une situation dans laquelle le cadre juridique et la dotation budgétaire du programme continueront à refléter la stratégie Europe 2020, alors que les services de la Commission chargés de la mise en œuvre du programme auront recentré leur planification stratégique et leurs dispositifs de gestion sur les dix priorités stratégiques. Par exemple, les priorités clés dans le cadre des programmes de travail 2016 et 2017 d'Horizon 2020 s'inspirent de sept des dix domaines d'action inscrits à l'agenda de la nouvelle Commission. Dans ces circonstances, il est difficile de déterminer quels objectifs stratégiques Horizon 2020 est censé viser. La DG RTD a recensé quatre priorités stratégiques auxquelles elle peut contribuer ([18]). La mise en œuvre de ces priorités nécessitera toutefois un recentrage des activités par rapport aux cibles définies dans la réglementation relative à Horizon 2020.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

— *En ce qui concerne Horizon 2020, cet aspect a été mis en œuvre dans les premiers programmes de travail, pour 2014-2015. Durant le reste du programme, les programmes de travail et le budget pour certains éléments du programme de travail seront de plus en plus influencés par les priorités politiques fixées par l'actuelle Commission face au nouveau contexte politique, économique et technologique.*

— *Le programme de travail annuel de la Commission comprend les mesures que cette dernière va prendre pour aider à la mise en œuvre des priorités politiques et contribuer à la réalisation de la stratégie Europe 2020.*

Les nouveaux plans stratégiques pluriannuels élaborés pour chaque service de la Commission s'articulent autour des dix priorités politiques, sous la forme d'objectifs généraux. Dans le cadre de cet exercice, il a été demandé aux directions générales d'expliquer de quelle manière leurs activités contribuaient à la stratégie Europe 2020. Pour faciliter ce processus, les grands objectifs de cette stratégie apparaissent en tant qu'indicateurs d'impact liés aux objectifs généraux correspondants. Les plans de gestion annuels qui les accompagnent exposent les réalisations prévues pour chaque service et la manière dont celles-ci contribueront aux objectifs.

Les services de la Commission rendront compte de leurs réalisations dans leurs rapports annuels d'activités, qui refléteront la structure des plans stratégiques et de gestion. Cependant, la Commission continuera de rendre compte des avancées réalisées dans la concrétisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 dans le cadre du processus du semestre européen et de faire état de la contribution du budget à la stratégie Europe 2020 dans le rapport annuel sur la gestion et la performance.

3.20. *La Commission estime qu'il n'y a aucun manque de clarté quant aux objectifs stratégiques qu'Horizon 2020 est censé viser. Ces objectifs sont ceux de la stratégie Europe 2020, telles qu'ils sont exposés dans la base juridique. Les dix priorités politiques servent à envisager comment la Commission peut au mieux aider à la réalisation des priorités d'Europe 2020.*

Par exemple, la mise en œuvre de la stratégie pour un marché unique numérique se traduira par des priorités actualisées dans le programme de travail 2017-2018 du volet TIC d'Horizon 2020, dans le droit fil tant de la stratégie Europe 2020 que de la priorité «marché unique numérique» de la Commission, dans le cadre de la flexibilité que permet Horizon 2020. Cet ensemble de mesures et d'initiatives du 18 avril 2016 (train de mesures sur le marché unique numérique) démontre déjà cette concordance entre Horizon 2020 et la priorité «marché unique numérique».

([18]) «L'emploi, la croissance et l'investissement», «le marché unique numérique», «l'Union de l'énergie et la politique en faveur du climat» et «une Europe plus forte sur la scène internationale».

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.21. Dans le rapport annuel de l'an dernier, nous attirions l'attention sur le fait que la stratégie Europe 2020 et les cycles budgétaires septennaux de l'UE ne coïncidaient pas ([19]). Le même problème peut se poser avec les dix priorités stratégiques, étant donné que le mandat de la Commission actuelle s'achève en 2019, soit un an avant qu'Europe 2020 et Horizon 2020 n'arrivent à leur terme.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.21. *Si la période 2007-2013 du CFP n'a peut-être pas totalement coïncidé avec celle couverte par la stratégie Europe 2020, la Commission maintient sa position formulée en réponse aux points 3.7 à 3.11 et 3.87 du rapport annuel de la Cour pour 2014, aux termes de laquelle cela n'implique pas l'absence d'alignement sur la stratégie globale. Par ailleurs, la période 2014-2020 du CFP tient entièrement dans l'actuelle période de la stratégie Europe 2020, et les deux prennent fin à la même date. Le CFP 2014-2020 a été conçu pour être axé sur la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020. La Commission assure le suivi et rend compte de la contribution du budget de l'UE aux objectifs globaux de l'Union et à la stratégie Europe 2020 en particulier.*

Le cadre financier pluriannuel actuel, Horizon 2020 et la stratégie Europe 2020 sont pleinement alignés et ont pour date de fin commune l'année 2020. Ces cadres ne sont pas concernés par l'expiration du mandat de l'actuelle Commission, en 2019.

Section 2 — Synergies et complémentarités avec les Fonds ESI et les programmes nationaux

Peu d'informations sur les synergies avec les Fonds ESI

3.22. L'un des principaux objectifs de la stratégie Europe 2020 et de son «Union de l'innovation» est la réalisation d'un espace européen de la recherche (EER) dans lequel les chercheurs, les connaissances scientifiques et les technologies circulent librement. Le budget de l'UE contribue à l'objectif concernant l'EER au travers d'Horizon 2020 et des Fonds ESI. Dans ce contexte, et conformément à la réglementation, la Commission a imaginé un système pour encourager et rechercher les synergies entre Horizon 2020 et les Fonds ESI. Le classement des projets d'Horizon 2020 en fonction des objectifs thématiques des Fonds ESI ainsi que l'inclusion de références spécifiques aux synergies potentielles lors de la planification de ces projets et de l'établissement des rapports les concernant devaient constituer la base de ce système. Cependant, dans le premier rapport de suivi relatif à Horizon 2020, les informations sur l'exploitation et l'impact des synergies entre Horizon 2020 et les Fonds ESI sont limitées. La Commission prévoit d'analyser ces synergies et cet impact dans le cadre de l'évaluation intermédiaire d'Horizon 2020.

3.22. *La Commission a mis en place les conditions réglementaires aptes à permettre des synergies entre les fonds grâce à une coordination et une harmonisation accrues des cadres juridiques correspondants. Toutefois, la mise en œuvre de ces synergies nécessite des efforts soutenus de la part tant des organismes chargés d'Horizon 2020 que des autorités des États membres et des régions. Des efforts considérables ont été fournis dans les États membres et les régions, notamment dans le cadre de l'élaboration de stratégies de spécialisation intelligente, pour concevoir des mesures permettant de mettre en œuvre les différents types de synergies recensés dans les orientations de la Commission et de concentrer les efforts en matière de recherche et d'innovation dans les domaines où les États membres ou les régions ont les meilleures chances d'exceller en sciences et en compétitivité des entreprises. Ces domaines représentent aussi les meilleures chances de réussite dans les appels d'Horizon 2020.*

En outre, sur le plan de la gestion d'Horizon 2020, de vastes mesures sont prises pour promouvoir et développer les synergies, par exemple grâce à la mise en place de protocoles d'accord entre entreprises communes ou de l'initiative «label d'excellence», lancée par les commissaires Moedas et Crețu en octobre 2015. Un certain nombre de régions et d'États membres sont déjà engagés dans cette initiative. La Commission met également en œuvre l'initiative «échelle de progression vers l'excellence», qui aide les États membres de l'EU-13 à accéder plus aisément à Horizon 2020.

([19]) Rapport annuel 2014, points 3.7 à 3.11 et 3.87 ainsi que recommandation n° 1.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Exemples de complémentarités entre les programmes de recherche nationaux et ceux de l'UE

3.23. La réglementation relative à Horizon 2020 dispose qu'il importe d'établir «des synergies et des complémentarités appropriées entre les programmes de recherche et d'innovation nationaux et européens» ([20]). La ***figure 3.3*** ci-après présente les principaux enseignements tirés de notre coopération avec les institutions supérieures de contrôle (ISC) de Bulgarie et du Portugal ([21]): s'il existe des domaines dans lesquels les programmes de recherche nationaux et ceux de l'UE sont complémentaires, nos partenaires ont également relevé certains problèmes au niveau national.

Figure 3.3 — Exemples de complémentarités avec les programmes nationaux, mais aussi de faiblesses mises au jour au niveau national

Bulgarie (sur la base d'un audit réalisé par l'ISC de Bulgarie publié en juillet 2016)

Le lien entre les priorités de l'UE dans le contexte de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive, y compris Horizon 2020, et les priorités nationales de la Bulgarie s'articule autour de huit priorités définies dans le programme national de développement «Bulgarie 2020» (ci-après «PND»). Trois de ces priorités ont trait aux sciences et à l'innovation:

— l'amélioration de l'accès à l'éducation et à la formation et de leur qualité, ainsi que des caractéristiques qualitatives de la main-d'œuvre;

— le soutien à l'innovation et aux mesures d'investissement afin d'accroître la compétitivité de l'économie;

— la sécurité énergétique et l'efficience accrue dans l'utilisation des ressources, notamment pour les PME.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Figure 3.3 — Exemples de complémentarités avec les programmes nationaux, mais aussi de faiblesses mises au jour au niveau national

Bulgarie (sur la base d'un audit de l'ISC de Bulgarie publié en juillet 2016)

([20]) Article 13 du règlement (UE) n° 1291/2013.

([21]) La coopération a consisté en la communication d'observations clés dans des domaines d'audit convenus au préalable, mais les travaux d'audit proprement dits ont été réalisés et les observations, adoptées séparément par chaque institution conformément à ses procédures.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Le PND, qui est un document intégré concernant le développement économique du pays d'ici 2020, est complété par les objectifs d'Horizon 2020, synchronisés et déclinés en objectifs et plans opérationnels dans le cadre de:

— la stratégie nationale pour la recherche scientifique jusqu'en 2020, élaborée pour soutenir le développement scientifique en Bulgarie et en faire un vecteur de développement d'une économie fondée sur la connaissance et les activités d'innovation;

— la stratégie d'innovation pour une spécialisation intelligente, dont l'objectif stratégique est que la Bulgarie quitte le groupe des «innovateurs modestes» pour rejoindre celui des «innovateurs modérés» d'ici 2020.

Les stratégies nationales fixent l'objectif de porter les dépenses consacrées à la recherche et au développement au niveau national à 1,5 % du PIB en 2020. Pour atteindre cet objectif national, des mesures et des activités sont prévues dans des plans d'action pour l'application des documents stratégiques nationaux. L'ISC de Bulgarie a toutefois constaté que les plans d'action destinés à mettre en œuvre le PND ne comportaient ni indicateurs quantitatifs concernant les résultats ni valeurs cibles annuelles pour les activités liées à Horizon 2020. Le plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la recherche scientifique ne prévoyait pas non plus d'indicateurs quantitatifs par activité. L'ISC de Bulgarie a également relevé certains problèmes affectant la coordination de tous les participants intervenant dans le cadre d'Horizon 2020 au niveau national et l'interaction entre eux, et elle estime qu'une meilleure interaction permettrait de renforcer la participation de la Bulgarie au programme.

Portugal (sur la base de travaux d'audit spécifiques réalisés par l'ISC du Portugal au cours du premier trimestre de 2016)

Le principal document stratégique national dans le domaine de la recherche et de l'innovation est la «stratégie de recherche et d'innovation pour une spécialisation intelligente», qui porte sur la période 2014-2020 et dont le terme coïncide avec celui d'Horizon 2020 et d'Europe 2020. L'un de ses chapitres établit des liens entre Europe 2020 et l'accord de partenariat du Portugal pour 2020, conclu entre le Portugal et la Commission dans le domaine de la recherche et du développement et de l'innovation, et financé tant par les politiques de cohésion que par Horizon 2020.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission soutient activement la Bulgarie par l'intermédiaire tant du projet-pilote «échelle de progression vers l'excellence» (voir ci-dessus) que de la nouvelle initiative en faveur des régions en retard de développement («lagging regions») ([1]) afin d'améliorer son écosystème d'innovation et sa participation à Horizon 2020 au moyen de la mise en œuvre et de l'évolution de la stratégie de spécialisation intelligente de la Bulgarie.

La Commission européenne a présenté en octobre 2015 des recommandations politiques essentielles pour aider à la modernisation des secteurs de la recherche et de l'innovation en Bulgarie. C'est la première fois qu'un État membre de l'UE a fait volontairement usage du mécanisme de soutien aux politiques d'Horizon 2020, un nouvel instrument qui fournit aux pouvoirs publics un appui concret permettant de déterminer, mettre en œuvre et évaluer les réformes nécessaires pour améliorer la qualité de leurs structures publiques de recherche et d'innovation.

([1]) *http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/ris3-in-lagging-regions*

OBSERVATIONS DE LA COUR

L'ISC du Portugal a observé que la stratégie de recherche et d'innovation pour une spécialisation intelligente prévoyait deux scénarios pour l'évolution des indicateurs relatifs au pourcentage du PIB investi dans la recherche et le développement: un scénario prudent, avec une part de 2 % d'ici 2020, et un scénario de «changement», selon lequel cette part atteindrait 2,7 % d'ici 2020. Elle a également constaté que, compte tenu d'Europe 2020, des indicateurs d'Horizon 2020 et de ceux de l'Union de l'innovation, certaines questions ne sont pas couvertes par les indicateurs de la stratégie nationale, comme le fait que les chercheurs soient des femmes ou des hommes, la contribution liée au développement durable et au changement climatique et la participation des PME.

L'ISC du Portugal a également relevé qu'il existait des indicateurs semblables aux niveaux national et européen, comme ceux relatifs aux publications scientifiques ou encore aux produits ou procédés innovants, qui ne peuvent être comparés, par exemple parce que les dénominateurs utilisés ne sont pas les mêmes.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Section 3 — Le fonctionnement d'Horizon 2020 n'incite pas toujours à mettre l'accent sur la performance

3.24. Il est intrinsèquement compliqué de mesurer la performance dans le domaine de la recherche. Les résultats et l'impact de la recherche sont, par nature, difficiles à prévoir, ils se concrétisent à relativement long terme et évoluent rarement de façon linéaire. Cependant, l'UE n'en doit pas moins obtenir des informations fiables sur les progrès scientifiques, la productivité et la qualité des recherches qu'elle finance, de manière à pouvoir mesurer la performance et, par suite, prendre les bonnes décisions. Cette nécessité est reconnue dans le règlement relatif au programme-cadre Horizon 2020, qui dispose qu'«[u]ne gestion efficace des performances, notamment sur le plan de l'évaluation et du suivi, nécessite de définir des indicateurs de performance spécifiques […] qui soient adaptés à la hiérarchisation appropriée des objectifs et des activités» ([22]).

3.25. Dans la présente section, nous examinerons donc:

a) si l'accent est mis sur la performance dans le processus de gestion des subventions d'Horizon 2020, et notamment s'il existe clairement un lien fonctionnel avec Europe 2020;

([22]) Voir le considérant 46 du règlement (UE) n° 1291/2013.

OBSERVATIONS DE LA COUR

b) si, tel qu'il est conçu, le système de suivi et d'établissement de rapports d'Horizon 2020 permet à la Commission d'assurer le suivi de la performance et d'en rendre compte;

c) si la Commission utilise de manière cohérente et appropriée les principales notions fondamentales en matière de suivi de la performance.

Les processus de gestion des subventions ne sont pas entièrement conçus pour mettre l'accent sur la performance

3.26. Pour évaluer si le processus de gestion des subventions d'Horizon 2020 met dûment l'accent sur la performance, en particulier en ce qui concerne ses liens avec Europe 2020, nous avons examiné la manière dont le cadre juridique d'Horizon 2020 est conçu, la mesure dans laquelle l'accent est mis sur la performance au niveau du programme de travail et des appels à propositions, ainsi qu'une proposition couronnée de succès par bénéficiaire pour chacun des cinq programmes de travail que nous avons sélectionnés ([23]).

Le cadre juridique d'Horizon 2020 introduit plusieurs éléments importants en matière de gestion de la performance, mais sa conception présente certaines faiblesses, notamment en ce qui concerne l'utilisation des indicateurs de performance

3.27. Les objectifs et les indicateurs adoptés par le législateur pour Horizon 2020 représentent une véritable amélioration par rapport aux précédents programmes-cadres. Comme nous l'avons fait observer par le passé, il arrive que les objectifs définis dans la réglementation, c'est-à-dire à un niveau trop élevé, soient trop généraux pour être utilisés à des fins opérationnelles par le management ([24]). Il en va de même pour les objectifs d'Horizon 2020 (y compris ceux dénommés «objectifs spécifiques» dans la réglementation, dont la plupart ne sont en réalité pas exprimés en tant qu'objectifs mais plutôt en tant que défis et/ou domaines). Par exemple, deux des objectifs spécifiques de la priorité «défis de société» sont: «santé, évolution démographique et bien-être» et «énergies sûres, propres et efficaces». La mesure dans laquelle le management parvient à convertir ces deux objectifs de haut niveau en objectifs de niveau inférieur est examinée dans la section suivante.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.27-3.28. *Pour Horizon 2020, le fait d'insérer, pour la première fois, des objectifs dans le texte juridique a constitué une avancée indéniable. Il en a résulté un vaste débat avec l'autorité législative sur les objectifs du programme et les indicateurs dont il fallait assurer le suivi.*

([23]) Le programme de travail 2014 du CER, le programme de travail 2014-2015 des actions Marie Skłodowska-Curie, le programme de travail 2014-2015 dans le domaine des TIC, le programme de travail 2014-2015 de l'instrument en faveur des PME et le programme de travail 2014-2015 relatif à l'objectif «Santé, évolution démographique et bien-être».

([24]) Rapport annuel 2014, point 3.72.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.28. Outre le fait qu'elle définit les objectifs du programme, la réglementation relative à Horizon 2020 prévoit également trois indicateurs de performance (voir point 3.10) pour évaluer les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif général. Au niveau immédiatement inférieur du cadre juridique, le programme spécifique ([25]) introduit d'autres éléments importants en matière de gestion de la performance. Il énumère 18 indicateurs clés pour l'évaluation des résultats et de l'impact des objectifs spécifiques d'Horizon 2020 ([26]). La Commission a en outre recensé cinq indicateurs de performance clés (IPC) supplémentaires, ce qui fait 23 indicateurs au total ([27]). L'introduction d'indicateurs de performance dans la réglementation est un élément positif. Nous avons toutefois relevé un certain nombre d'insuffisances affectant les indicateurs au niveau des programmes, que nous exposons dans les points ci-après.

3.29. Plus de la moitié de ces 23 indicateurs de performance clés **mesurent les intrants ou les réalisations au lieu des résultats ou des impacts** (voir aussi la ***figure 3.4***). Par ailleurs, la **formulation de certains indicateurs est ambiguë**, ce qui les rend difficiles à interpréter sans éclaircissements supplémentaires. Cela concerne par exemple le nombre d'actions en faveur du changement institutionnel soutenues par le programme ou le «nombre d'impacts spécifiques tangibles sur les politiques européennes résultant du soutien technique et scientifique apporté par le Centre commun de recherche» ([28]).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.29. *Il peut toujours y avoir des ambiguïtés dans la formulation, surtout dans la législation, ce qui appelle souvent des éclaircissements supplémentaires. Par exemple, le «nombre d'impacts spécifiques tangibles sur les politiques européennes résultant du soutien technique et scientifique apporté par le Centre commun de recherche» est précisé dans une fiche indicateur, qui comporte en outre une référence à la méthode de mesure de l'indicateur.*

([25]) Décision 2013/743/UE.

([26]) Annexe II «Indicateurs de performance» de la décision 2013/743/UE.

([27]) La brochure intitulée «Horizon 2020 indicators», publiée en 2015, présente 51 indicateurs supplémentaires (https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/news/horizon-2020-indicators-assessing-results-and-impact-horizon).

([28]) On retrouve également des exemples de ce type parmi les indicateurs servant au suivi des questions transversales dans le cadre d'Horizon 2020, tels que le pourcentage de participants à Horizon 2020 en provenance de pays tiers, qui varie entre 2 % et 5,9 % suivant la définition de «pays tiers» retenue.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.30. Pour un tiers des indicateurs de performance clés d'Horizon 2020, la **Commission n'a défini ni valeurs de référence, ni valeurs intermédiaires ni valeurs cibles** aux motifs que ces indicateurs représentent une «nouvelle approche» et qu'aucune valeur cible ne peut donc être définie avant que les premiers résultats, attendus pour début 2018, ne soient disponibles. Seuls cinq des 23 indicateurs de performance clés d'Horizon 2020 sont assortis aussi bien d'une valeur de référence que d'une valeur cible. De notre point de vue, il sera trop tard en 2018 pour que ces valeurs soient utiles à un programme dont la mise en œuvre court de 2014 à 2020. Lorsque des valeurs cibles existent, elles sont parfois **peu ambitieuses**. Dans certains cas, les valeurs cibles sont inférieures aux résultats obtenus pour le 7e PC. Nous avons en outre relevé, dans les fiches de programme de 2015, cinq indicateurs d'Horizon 2020 ([29]) pour lesquels la valeur cible était inférieure à la valeur de référence.

3.31. Pour plusieurs indicateurs, **aucune donnée utile à l'établissement de rapports ne sera disponible avant 2018 ou 2019**. Pour un quart des indicateurs de performance clés d'Horizon 2020, la Commission considère qu'il n'est pas intéressant de rendre compte des résultats avant 2019, car le nombre de projets achevés n'atteindra pas une masse critique avant cette date. Ces indicateurs pourraient être utiles pour l'évaluation ex post d'Horizon 2020, mais ils ne sauraient servir aux fins des évaluations intermédiaires ou du suivi annuel avant 2018. Cette position est confirmée dans le rapport de suivi 2014 sur Horizon 2020.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.30. *Alors que la fiche financière législative accompagnant la proposition de la Commission pour Horizon 2020 fournit globalement des valeurs de référence et des valeurs cibles pour les indicateurs, une série de nouveaux indicateurs ont été intégrés dans le processus législatif, pour lesquels il n'existait pas de valeur de référence permettant d'envisager une valeur cible raisonnable. La détermination d'une valeur cible en l'absence d'éléments probants suffisants peut aboutir à un manque de pertinence et de crédibilité (deux des critères «RACER»).*

Les valeurs cibles d'Horizon 2020 qui sont inférieures aux résultats du 7e PC sont expliquées. Par exemple, le nombre de chercheurs qui ont accès aux infrastructures de recherche grâce au soutien de l'Union a été réduit parce que «la priorité sera accordée aux nouvelles infrastructures émergentes et au ciblage des nouvelles communautés (communautés débutantes) dont les infrastructures ne sont généralement pas en mesure d'offrir un accès aussi vaste que les communautés avancées» (rapport annuel de la DG RTD, page 33).

Dans de nombreux domaines, les valeurs cibles sont ambitieuses et augmentées par rapport au 7e PC — par exemple: participation des PME, dépenses liées au changement climatique, dépenses dans le secteur des énergies renouvelables ou délai de signature des subventions, pour n'en citer que quelques-uns.

3.31. *Par rapport à d'autres domaines de financement, il peut y avoir un décalage considérable entre la date du décaissement des fonds pour la recherche et le moment où la recherche produit des réalisations et le moment où ces réalisations donnent des résultats (pendant la durée de vie du projet et après). Par exemple, au moment de l'évaluation ex post du 7e programme-cadre, publiée en janvier 2016 (soit deux ans après la fin du 7e PC), plus de la moitié des projets en question étaient encore en cours.*

Pour cette raison, la Commission continuera à rendre compte des résultats du 7e PC dans une section spécifique des rapports de suivi d'Horizon 2020. Par ailleurs, l'évaluation intermédiaire d'Horizon 2020 comportera une évaluation des effets à long terme des programmes-cadres antérieurs.

Cette approche sera poursuivie au fil du temps, ce qui atténuera ce problème.

([29]) «Nombre de chercheurs qui ont accès aux infrastructures de recherche grâce au soutien de l'Union», «publications dans des revues à comité de lecture à forte diffusion dans le domaine de la santé et du bien-être», «publications dans des revues à comité de lecture à forte diffusion dans le domaine de la sécurité alimentaire», «publications dans des revues à comité de lecture à forte diffusion dans le domaine de la lutte contre le changement climatique, de l'utilisation efficace des ressources et des matières premières» et «nombre d'impacts spécifiques tangibles sur les politiques européennes résultant du soutien technique et scientifique apporté par le Centre commun de recherche».

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.32. Un exemple pratique des problèmes causés par une mauvaise utilisation des indicateurs est présenté dans notre rapport spécial relatif à l'EIT. Nous avons observé que les indicateurs généraux de l'institut restaient centrés sur les intrants ou sur les réalisations au lieu de l'être sur les résultats ou sur les impacts, et avons conclu que l'évaluation de sa performance depuis le début de ses activités en 2010 comportait des difficultés. Des processus fiables et appropriés faisaient défaut en ce qui concerne le suivi et l'établissement de rapports, et l'impact de l'EIT était peu visible ([30]).

La performance n'est pas suffisamment prise en considération au niveau des programmes de travail et des appels à propositions

3.33. Les programmes de travail et les appels à propositions correspondants sont déterminants pour le fonctionnement d'Horizon 2020. Ils offrent à la Commission la possibilité de traduire les objectifs généraux et spécifiques de ce programme, c'est-à-dire fixés à un haut niveau, en objectifs de niveau inférieur pouvant servir à la gestion de la performance opérationnelle.

3.34. Sur la base du programme spécifique, la Commission élabore des programmes de travail de deux ans détaillant les objectifs spécifiques et l'impact escompté, et fixant les possibilités de financement disponibles au travers des appels à propositions: 15 milliards d'euros pour 2014-2015 et 14,5 milliards d'euros pour 2016-2017. Le programme de travail «principal» d'Horizon 2020 comporte une partie consacrée à chaque objectif spécifique du programme spécifique. Il est complété par des programmes de travail distincts pour le CER (programme annuel), le JRC (programmes établis pour deux ans), ainsi que pour l'EIT (programme triennal, ventilé par année).

3.35. La réglementation relative à Horizon 2020 a été adoptée juste avant que la mise en œuvre du programme ne démarre, ce qui a limité les possibilités de planification stratégique. Il est fait référence à la stratégie Europe 2020, à l'«Union de l'innovation» et aux autres initiatives phares dans le cadre stratégique global du programme de travail 2014-2015, mais de manière générale, non systématique et sans préciser la contribution spécifique des différents programmes de travail à tels ou tels objectifs stratégiques. Pour 2016 et 2017, le processus de programmation stratégique a été amélioré; il était étayé par un document de planification stratégique général et des documents d'orientation.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.32. *Comme l'indique la réponse de la Commission et de l'EIT au rapport spécial n° 4/2016, l'EIT procède à des analyses approfondies pour comparer les communautés de la connaissance et de l'innovation (CCI) en fonction de plusieurs facteurs, et pas simplement sur la base des IPC génériques. La mise en œuvre des plans d'entreprise des CCI est évaluée sur la base d'indicateurs de performance quantitatifs et d'analyses qualitatives effectuées par des experts externes et par le personnel de l'EIT. D'une manière plus générale, l'EIT assure aussi un suivi sur place et des contrôles thématiques des activités des CCI. La combinaison de ces outils donne une idée très précise des différences entre les CCI.*

3.34. *Depuis l'observation de la Cour, la Commission a mis en place un processus de planification stratégique qui s'est déroulé avant la finalisation du programme de travail 2016-2017. Il s'agit d'un examen stratégique des priorités et des besoins, réalisé avec les États membres et d'autres parties prenantes, afin de garantir le lien entre les objectifs spécifiques d'Horizon 2020 et les programmes de travail qui les mettent en œuvre.*

3.35. *La législation relative à Horizon 2020 a été élaborée parallèlement à celle des programmes de travail 2014-2015. Il existait un lien évident de chaque partie du programme de travail avec les objectifs spécifiques d'Horizon 2020.*

([30]) Rapport spécial n° 4/2016, «L'Institut européen d'innovation et de technologie doit revoir ses mécanismes opérationnels et corriger certains défauts de conception pour produire l'impact escompté», points 54 et 109 (http://eca.europa.eu).

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.36. Pour l'ensemble des programmes de travail que nous avons examinés, les objectifs sont conformes aux objectifs spécifiques définis dans le programme spécifique. Les objectifs des programmes de travail sélectionnés ne constituent toutefois pas une transposition des objectifs de haut niveau, c'est-à-dire fixés dans la réglementation, en éléments opérationnels pouvant faire l'objet d'un suivi et d'un compte rendu: des cinq objectifs figurant dans les programmes de travail, trois reprennent exactement la formulation de la réglementation et aucun ne remplit les critères SMART ([31]). Les objectifs ne sont pas assortis d'indicateurs, de valeurs cibles et de valeurs intermédiaires. Des objectifs opérationnels et des indicateurs pertinents permettraient plus facilement de mettre l'accent requis sur la performance ou d'en assurer le suivi et d'en rendre compte au niveau du programme de travail.

3.37. Chaque programme de travail prévoit des appels à propositions correspondant aux grandes lignes des activités de l'objectif spécifique («le contenu scientifique et technologique»). Les appels à propositions de notre échantillon définissent des objectifs qui cadrent avec ceux du programme de travail et qui sont conformes aux grandes lignes des activités, le cas échéant ([32]). Même si, globalement, les objectifs définis dans les appels sont plus spécifiques que ceux du programme de travail, ils ne respectent pas tous les critères SMART. Outre les objectifs, chaque appel comporte également une section consacrée aux impacts attendus. Ces derniers sont toutefois rarement quantifiés et ne sont pas assortis d'indicateurs. La Commission aura donc du mal à évaluer le succès des appels, compte tenu de l'absence d'objectifs opérationnels et d'indicateurs comportant des valeurs cibles.

3.38. Les programmes de travail de l'échantillon ne précisent pas leur contribution à long terme aux objectifs stratégiques, alors que les orientations relatives aux programmes de travail prévoient que ce devrait être le cas. Aucun des exemples que nous avons analysés n'explique de quelle manière le programme de travail contribue à la réalisation d'objectifs spécifiques d'Europe 2020; dans un cas, l'objectif du programme de travail indique que les actions soutenues sont liées à l'une des initiatives phares, mais sans préciser comment.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.36-3.38. *Il est reconnu que l'«impact attendu» défini dans les programmes de travail peut faire l'objet d'améliorations, qui ont déjà été amorcées dans les programmes de travail 2016-2017.*

Toutefois, l'axe principal du programme de travail est de fournir aux candidats les informations nécessaires pour élaborer des propositions de grande qualité.

Les programmes de travail ne doivent pas nécessairement déterminer leur contribution aux objectifs d'Europe 2020. Ils devraient plutôt être liés aux objectifs spécifiques d'Horizon 2020, ces objectifs ayant été formulés de manière à se conformer à la stratégie Europe 2020.

La performance sera d'abord évaluée à l'aide des indicateurs définis dans la législation, comme il ressort clairement de l'article 5 du règlement Horizon 2020.

«La première série d'indicateurs de performance pertinents pour évaluer les progrès réalisés au regard de l'objectif général est énoncée dans [l'annexe du règlement].»

Il s'agira de la principale information sur la base de laquelle l'évaluation de la performance sera établie.

([31]) Spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés.

([32]) Compte tenu de la nature de ses programmes, le CER ne fait l'objet d'aucune grande ligne d'activités.

OBSERVATIONS DE LA COUR

L'accent est mis sur la performance dans les propositions, les évaluations et les conventions de subvention, mais nous avons relevé des faiblesses pouvant rendre problématique son évaluation

3.39. Les demandeurs répondent aux appels en soumettant des propositions en vue d'un financement. La Commission évalue les propositions et signe des conventions de subvention avec les bénéficiaires pour celles qu'elle décide de retenir. Dans la présente section, nous évaluons l'importance accordée à la performance lors de ces deux étapes du processus de gestion.

Évaluation des propositions

3.40. Les propositions sont normalement évaluées par des experts, pour le compte de la Commission, sur la base de trois critères, à savoir l'excellence, l'incidence, ainsi que la qualité et l'efficacité de la mise en œuvre ([33]). À l'exception de celles du CER, pour lesquelles seule l'excellence entre en ligne de compte, toutes les propositions des bénéficiaires que nous avons examinées comprenaient des sections structurées autour de ces trois critères, la pondération de celui concernant l'incidence étant au moins aussi élevée que celle des deux autres. La qualité de l'évaluation dépend toutefois de celle de la définition des impacts escomptés dans les appels publiés par la Commission.

3.41. Pour ce qui est du critère relatif à l'excellence, les modèles fournis dans les appels indiquent comment les objectifs doivent être définis. Trois des cinq modèles de proposition de l'échantillon exigeaient des demandeurs qu'ils fixent des objectifs SMART et qu'ils expliquent comment ceux-ci se rapportent au thème du programme de travail concerné. Les objectifs définis dans ces trois propositions sont généralement SMART. Toutefois, pour les deux autres modèles de propositions, concernant le CER et les actions Marie Curie, les propositions sélectionnées ne comportaient pas d'objectifs SMART car cela n'était pas exigé.

([33]) Article 15 du règlement (UE) n° 1290/2013.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Conventions de subvention

3.42. Les conventions de subvention sont le principal mode d'allocation des fonds d'Horizon 2020 en vue d'atteindre les objectifs du programme. Les conventions de subvention sélectionnées reprenaient les mêmes objectifs que ceux fixés dans les propositions.

3.43. Les conventions de subvention comprennent une section consacrée aux «connaissances préexistantes et aux résultats». On entend, par «résultats», «tous les résultats tangibles ou intangibles de l'action» tels qu'ils sont définis dans les règles de participation ([34]). Elles comprennent aussi une disposition importante qui impose aux bénéficiaires de fournir à la Commission des informations aux fins de l'agrégation des IPC d'Horizon 2020; les données communiquées à ce niveau constituent donc une source importante d'informations pour tout ce qui a trait à la performance concernant ce programme. Aux points précédents, nous avons attiré l'attention sur les problèmes d'évaluation de la performance qui se posent au niveau supérieur (programmes de travail et appels à propositions).

Tel qu'il est conçu, le système de suivi et d'établissement de rapports d'Horizon 2020 limite la capacité de la Commission d'assurer le suivi de la performance et d'en rendre compte

3.44. La présente section porte sur le système de suivi et d'établissement de rapports d'Horizon 2020. Nous avons examiné:

a) si le système actuel permet à la Commission d'assurer séparément le suivi et le compte rendu des dépenses consacrées à la recherche et au développement par rapport à celles consacrées à l'innovation;

b) s'il était possible de rendre compte de la contribution d'Horizon 2020 à Europe 2020;

c) si la Commission serait en mesure d'évaluer le programme tout au long de sa durée de vie.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.43. *Voir les réponses de la Commission aux points 3.36 à 3.38. Les informations sur les indicateurs établis dans la base juridique peuvent être et seront recueillies pour permettre une évaluation de la performance.*

([34]) Article 2, paragraphe 1, point 19), du règlement (UE) n° 1290/2013.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Dépenses de recherche et dépenses d'innovation ne font pas l'objet d'un suivi séparé

3.45. Horizon 2020 regroupe, dans un cadre stratégique commun, des instruments de financement de la recherche et de l'innovation autrefois distincts ([35]). Suivant cette approche, les volets «innovation» du programme pour l'innovation et la compétitivité ([36]) et l'EIT ont été regroupés dans Horizon 2020.

3.46. Nous avons déjà souligné par le passé que la proposition de réglementation relative à Horizon 2020 ne comportait pas de définition claire de l'innovation et que le financement risquait de se diluer dans une multitude de projets d'innovation si le champ des activités susceptibles d'être financées dans ce domaine n'était pas limité ([37]). Nous estimons que ce risque persiste. Ni le programme cadre ni son programme spécifique d'exécution ne fournissent de critères précis pour distinguer «la recherche et le développement» de «l'innovation» ([38]), ou pour assurer séparément le suivi et le compte rendu de la performance sous ces aspects.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.46-3.47. *L'un des principaux objectifs d'Horizon 2020, énoncé dès le début des discussions sur le programme-cadre, était de combler le fossé entre la recherche et l'innovation. La législation ne donne pas de définition distincte de la recherche et de l'innovation; en revanche, elle entend par:*

«"activités de recherche et d'innovation", l'ensemble des activités de recherche, de développement technologique, de démonstration et d'innovation, y compris la promotion de la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales, la diffusion et l'optimisation des résultats, ainsi que la promotion de la formation de haute qualité et de la mobilité des chercheurs au sein de l'Union».

La Commission estime qu'il n'est pas nécessaire de distinguer les activités de recherche de celles d'innovation, car cela n'apporte aucune valeur ajoutée évidente et risque d'aller à l'encontre des efforts visant à combler le fossé entre recherche et innovation en Europe.

([35]) Voir la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et aux parlements nationaux — «Le réexamen du budget de l'UE» [COM(2010) 700 final du 19.10.2010], p. 8, et la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Un budget pour la stratégie Europe 2020» [COM(2011) 500 final du 29.6.2011], partie I, p. 10. Voir également les considérants 4, 5, 7 et 10 du règlement (UE) n° 1291/2013.

([36]) Le programme pour l'innovation et l'esprit d'entreprise, le programme d'appui stratégique en matière de technologie de l'information et de la communication (TIC) et le programme «Énergie intelligente — Europe».

([37]) Avis n° 6/2012 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil définissant les règles de participation au programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon 2020» (2014-2020) et les règles de diffusion des résultats, points 37 et 38 (http://eca.europa.eu).

([38]) La distinction entre la recherche et l'innovation n'est pas toujours claire. La Commission s'appuie sur deux ouvrages, le manuel de Frascati («Manuel de Frascati 2015 — Lignes directrices pour le recueil et la communication des données sur la recherche et le développement expérimental» (http://www.oecd.org), et le manuel d'Oslo («Manuel d'Oslo — Principes directeurs pour le recueil et l'interprétation des données sur l'innovation», 3e édition (http://www.oecd-ilibrary.org/fr) pour opérer cette distinction.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.47. L'UE a adopté le grand objectif des 3 %, qui correspond à l'indicateur d'intensité de recherche et développement. Les activités d'innovations financées par Horizon 2020 ne relèvent pas toutes de la définition de «recherche et développement» retenue aux fins de cet objectif ([39]). En réalité, Horizon 2020 comporte des activités qui visent spécifiquement à favoriser l'innovation ([40]) par rapport à la recherche et au développement et qui, de ce fait, ne sont pas prises en considération pour l'objectif des 3 %.

La contribution d'Horizon 2020 à Europe 2020 est déterminée dans le budget, mais les rapports établis n'en rendront pas compte de manière satisfaisante avant 2018 au plus tôt

3.48. Utilisées dans le cadre de la procédure budgétaire pour justifier les dépenses opérationnelles, les fiches de programme fournissent des informations sur les liens entre les programmes de dépenses et la stratégie Europe 2020, en précisant les grands objectifs à atteindre et en donnant une estimation de la contribution financière des programmes aux initiatives phares. Le financement de la stratégie Europe 2020 sur le budget de l'UE est donc calculé sur la base de l'estimation de la contribution financière des programmes de dépenses aux initiatives phares figurant dans les fiches de programme.

([39]) La recherche et le développement expérimental (R&D) concernent les travaux de création entrepris de façon systématique en vue d'accroître la somme des connaissances, y compris la connaissance de l'humanité, de la culture et de la société, ainsi que pour concevoir de nouvelles applications. Il existe trois types de R&D: la recherche fondamentale, la recherche appliquée, et le développement expérimental. Le développement expérimental consiste en des travaux systématiques (fondés sur les connaissances tirées de la recherche et l'expérience pratique et produisant de nouvelles connaissances techniques) visant à déboucher sur de nouveaux produits ou procédés ou à améliorer les produits ou procédés existants (Manuel de Frascati 2015, points 2.5, 2.24 et 2.32).

([40]) Les aspects de l'innovation financés par Horizon 2020 concernent, par exemple, «l'accès au marché des innovations» et les «actions [visant à ce que] les découvertes trouvent des applications commerciales, en vue de l'exploitation et de la commercialisation d'idées» (considérant 12 et annexe I, section 2.1, de la décision 2013/743/UE, respectivement) ainsi que la mise en œuvre commerciale des activités en matière d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation soutenues par l'EIT [considérant 8 du règlement (CE) n° 294/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 portant création de l'Institut européen d'innovation et de technologie].

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.49. Dans le cadre du processus budgétaire, les fiches de programme d'Horizon 2020 permettent de relier environ 90 % de sa dotation budgétaire de 2015 aux différentes initiatives phares. Le montant correspondant a été alloué environ pour moitié (4,3 milliards d'euros sur 9,5 milliards d'euros) à des mesures relevant de l'initiative phare «Union de l'innovation».

3.50. Les liens établis entre Horizon 2020 et Europe 2020 dans le cadre de la procédure budgétaire ne se retrouvent pas dans les rapports sur la performance relatifs à Horizon 2020. La réglementation relative à Horizon 2020 dispose que le suivi doit comporter des informations sur les thèmes transversaux, tels que la contribution à toutes les initiatives phares d'Europe 2020 concernées ([41]). Or le rapport de suivi 2014 sur Horizon 2020 (publié en avril 2016) ne fait pas référence à la contribution du programme aux initiatives phares. Les liens entre Horizon 2020 et Europe 2020 ne seront évalués que dans le rapport d'évaluation intermédiaire d'Horizon 2020, attendu en 2017. En outre, aucun des rapports d'évaluation présentés par la Commission ces dernières années au titre de l'article 318 du TFUE ne rend compte de cette contribution de manière pertinente.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.50. *Les liens entre Horizon 2020 et la stratégie Europe 2020 feront l'objet d'une analyse approfondie lors de l'évaluation intermédiaire d'Horizon 2020. Cette dernière portera aussi sur la question de l'effet de levier.*

La Commission estime que l'article 31 du règlement portant établissement du programme-cadre «Horizon 2020», qui définit la portée du rapport de suivi annuel, n'exige pas que celui-ci fasse référence à la contribution d'Horizon 2020 aux initiatives phares correspondantes de la stratégie Europe 2020. Le rapport de suivi est un rapport sur la mise en œuvre d'Horizon 2020 uniquement.

En vertu de l'article 32 du règlement portant établissement d'Horizon 2020, la contribution d'Horizon 2020 aux objectifs de la stratégie Europe 2020 sera prise en compte dans l'évaluation intermédiaire d'Horizon 2020.

Les rapports d'évaluation présentés par la Commission en vertu de l'article 318 du TFUE ne peuvent rendre compte que de la contribution d'Horizon 2020 à Europe 2020 lorsque les informations correspondantes sont disponibles après l'évaluation intermédiaire.

([41]) Articles 31 et 14 du règlement (UE) n° 1291/2013.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Certaines des difficultés intrinsèques rencontrées dans l'évaluation ex post du 7e PC risquent de se poser aussi pour Horizon 2020

3.51. Le calendrier des évaluations des programmes de recherche comporte intrinsèquement des difficultés. Le programme-cadre Horizon 2020 prévoit que les évaluations sont réalisées «à un stade suffisamment précoce pour pouvoir être prises en considération dans le cadre du processus décisionnel». Cette exigence est difficile à respecter dans le domaine de la recherche, où les résultats et l'impact peuvent mettre du temps à se faire sentir. La réglementation n'en fixe pas moins des délais pour différentes évaluations: une évaluation intermédiaire est généralement exigée au cours de la quatrième des sept années du programme-cadre (2017 pour Horizon 2020), et une évaluation ex post est requise deux à trois ans après la fin du programme (2023). Ces délais sont censés faciliter la prise de décision, mais le risque existe que les évaluations ne rendent pas correctement compte des résultats et de l'impact des programmes.

3.52. L'évaluation ex post du 7e PC (2007-2013) s'est achevée vers la fin 2015, alors que plus de la moitié des projets du programme-cadre étaient toujours en cours et que le programme qui lui succède, Horizon 2020, était adopté depuis deux ans. Cette évaluation a pâti des retards affectant bon nombre de projets du 7e PC et du fait que l'obligation de rendre compte faite aux bénéficiaires s'est arrêtée à la clôture des projets. Par ailleurs, les données pour certains indicateurs de performance du 7e PC ont cessé d'être collectées en 2013, au terme de la période couverte par le programme-cadre.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.51-3.53. *La Commission a reconnu qu'il est intrinsèquement difficile de fournir des évaluations fiables dans un délai fixe de sept années pour chaque programme-cadre. C'est pourquoi l'évaluation intermédiaire d'Horizon 2020 comprendra une évaluation actualisée de la performance du 7e PC, ce qui permettra d'atténuer les problèmes détectés.*

La Commission reconnaît en outre qu'il est nécessaire de trouver un équilibre entre la nécessité d'enrichir en temps utile la nouvelle législation et le besoin d'évaluer les effets à plus long terme de la valeur ajoutée des dépenses de recherche. Cet aspect est pris en compte dans la législation.

La Commission convient qu'une évaluation intermédiaire d'un programme-cadre de recherche sera confrontée à des difficultés inhérentes, en termes à la fois de réalisations et de disponibilité des données. Cependant, remettre cette évaluation à plus tard peut avoir pour effet qu'on ne bénéficie pas immédiatement des enseignements importants qui peuvent certainement être tirés à ce stade intermédiaire.

Cet état de fait est reconnu dans la législation, étant donné que beaucoup d'éléments spécifiques de l'article 32, paragraphe 3, devant être abordés dans l'évaluation intermédiaire peuvent être analysés à un stade relativement précoce du programme, par exemple:

— *la contribution des participants qui disposent d'infrastructures de recherche de pointe ou qui sont connus pour pratiquer le prix de revient d'absorption dans le septième programme-cadre,*

— *la simplification pour les participants qui disposent d'infrastructures de recherche de pointe ou qui sont connus pour pratiquer le prix de revient d'absorption dans le septième programme-cadre,*

— *le degré d'utilisation de la rémunération supplémentaire du personnel visée à l'article 27 du règlement (UE) no 1290/2013.*

La Commission considère dès lors que la législation, et les pratiques d'évaluation, atténuent autant que possible les difficultés inhérentes reconnues par la Cour.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.53. En ce qui concerne Horizon 2020, l'évaluation intermédiaire, qui doit être réalisée en 2017, ne se fera pas sans difficultés, car aucun résultat pertinent ne sera disponible pour plusieurs indicateurs de performance (voir point 3.31). D'une manière générale, l'évaluation d'Horizon 2020 sera probablement affectée par les insuffisances relevées dans la partie relative aux résultats des appels à propositions et des programmes de travail (dont il ressort que les données collectées au niveau des projets ne peuvent être agrégées pour fournir un retour d'information sur les appels et les programmes de travail; voir points 3.33 à 3.38), ainsi que par les difficultés rencontrées par la Commission pour collecter des informations sur la performance auprès des bénéficiaires après la clôture des projets. La Commission peut procéder à des évaluations de l'impact après la fin des projets, mais dans les cas que nous avons examinés, nous n'avons relevé aucune obligation pour les bénéficiaires de communiquer des informations après la clôture des projets.

La Commission n'utilise pas toujours les concepts clés de la performance de manière cohérente, ce qui risque de réduire l'efficacité du système de gestion de la performance

3.54. La ***figure 3.1*** présente les différents angles sous lesquels les avantages potentiels des actions de l'UE peuvent être perçus, à savoir celui des «réalisations», celui des «résultats» et celui de l'«impact». Les «effets» comprennent aussi bien les résultats que l'impact. Ces termes sont utilisés pour définir des objectifs et des indicateurs dans le cadre du système utilisé par la Commission pour suivre la performance et en rendre compte. Toute incohérence ou lacune dans leur utilisation risque de réduire l'efficacité du système de gestion de la performance.

3.55. La Commission emploie généralement ces termes conformément à ces définitions ([42]). Toutefois, dans les règles d'Horizon 2020 régissant la participation des bénéficiaires, les résultats sont définis comme «tous les résultats tangibles ou intangibles de l'action, tels que les données, connaissances ou informations, qui résultent de l'action menée». Or cette définition devrait plutôt s'appliquer aux réalisations qu'aux résultats.

3.56. Autre incohérence dans l'application de ces termes dans le cadre d'Horizon 2020: la législation dispose que chacun des programmes de travail, qui sont les éléments moteurs d'Horizon 2020, doit préciser les «résultats attendus» ([43]), tandis que le critère utilisé dans les règles de participation ([44]) est l'«impact». Or la terminologie utilisée par la Commission dans les programmes de travail et les appels à propositions est «impacts escomptés».

([42]) Voir par exemple le document de travail des services de la Commission SWD(2015) 111 final du 19 mai 2015, intitulé *Better Regulation Guidelines* («lignes directrices pour une meilleure réglementation»). Il existe une exception: le domaine de l'action extérieure, où le terme «résultat» couvre les réalisations, les effets et l'impact et le terme «effet» désigne les «changements qui résultent de la mise en œuvre d'une intervention et qui sont normalement liés aux objectifs de celle-ci», une définition généralement utilisée à la Commission pour le «résultat».

([43]) Voir article 5, paragraphe 6, de la décision 2013/743/UE.

([44]) Article 15, paragraphe 1, point b), du règlement (UE) n° 1290/2013.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.53. *La Commission peut agréger les informations pour évaluer les 23 indicateurs établis dans la base juridique, ce qui constitue la clef de voûte du cadre de performance, comme indiqué à l'article 5 du règlement «Horizon 2020»:*

«La première série d'indicateurs de performance pertinents pour évaluer les progrès réalisés au regard de l'objectif général est énoncée dans [l'annexe du règlement].»

3.55-3.57. *L'adoption du règlement «Horizon 2020» (décembre 2013) a précédé les lignes directrices pour une meilleure réglementation (mai 2015). Il en a découlé certaines incohérences, comme l'indique la Cour. Depuis l'adoption de ces lignes directrices, la terminologie sur l'amélioration de la réglementation est utilisée de manière cohérente lors du suivi et de l'évaluation de la performance d'Horizon 2020.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.57. Les résultats mesurent les effets immédiats directement attribuables à une action, et constituent donc un critère plus approprié pour la sélection des projets que l'impact, qui se produit à long terme et peut comporter des aspects impossibles à traiter au niveau des projets.

3.58. Notre échantillon de cinq projets d'Horizon 2020 en cours montre que la notion d'«impact attendu» a été interprétée de manière différente d'un appel à propositions à l'autre. Un bénéficiaire de l'instrument en faveur des PME a été tenu de présenter une analyse de marché et un plan d'activité. Ces documents, qui faisaient partie de la proposition, ont été analysés par les évaluateurs en ce qui concerne le critère d'impact. Un autre bénéficiaire a fourni une brève description qualitative des liens entre le projet et les différents impacts attendus, comme les «possibilités d'innovation accrues pour les prestataires de services, y compris les PME et les administrations publiques». Un troisième bénéficiaire a décrit les avantages d'un nouveau protocole thérapeutique qui serait disponible grâce au projet, affirmant que les résultats devraient contribuer à l'impact défini dans l'appel à proposition concerné. Le fait que le terme «impact escompté» fasse l'objet d'interprétations divergentes dans les appels à propositions et les différents motifs imaginés par les bénéficiaires pour justifier leur contribution risquent de fausser l'évaluation de la performance des projets par rapport aux objectifs généraux des appels à propositions et des programmes de travail.

3.59. Un autre problème découlant du manque de clarté de la Commission dans ce domaine est que certains indicateurs présentés en tant qu'indicateurs de résultat ou d'impact portent en réalité sur les intrants et les réalisations, et limitent donc la capacité de la Commission d'évaluer la performance. La ***figure 3.4*** fournit certains exemples de la façon dont ces risques se sont concrétisés.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.58. *La nécessité de renforcer les analyses d'impact attendu est considérée comme un point important pour le deuxième programme de travail, et les orientations existantes ont été améliorées. La qualité du processus d'évaluation garantira toujours que les meilleurs projets sont sélectionnés.*

En ce qui concerne le bénéficiaire qui était tenu de présenter une analyse de marché et un plan d'activité, il s'agissait du régime en faveur des PME, et la présentation de ces deux éléments conditionne l'octroi de la subvention.

Horizon 2020 met l'accent sur l'innovation et les impacts à plus long terme, ce qui explique l'emploi d'«impact attendu» dans les appels et l'analyse de cet élément lors des évaluations. L'utilisation du terme «résultats» dans la législation découle du fait que le règlement Horizon 2020 a précédé les lignes directrices pour une meilleure réglementation.

La contribution des projets dans les différents domaines est évaluée au moyen d'une série d'indicateurs définis dans les actes juridiques d'Horizon 2020 et dans d'autres documents. De plus, les indicateurs ne constituent qu'une seule source d'information. Pour le suivi et l'évaluation de la performance, la Commission utilise un large éventail de données pour apprécier cet aspect (par exemple en recourant à des études externes, des sondages, des études de cas, des analyses contrefactuelles, etc.).

3.59. *Les indicateurs définis dans le règlement portent sur les ressources, les réalisations, les résultats et les impacts. La Commission considère que le suivi de ces indicateurs, à l'appui de l'évaluation, procurera une base solide pour évaluer la performance.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

Figure 3.4 — Utilisation incohérente des indicateurs

Comme nous l'avons fait observer au point 3.28, il existe 23 indicateurs clés pour l'évaluation des résultats et des impacts des objectifs spécifiques d'Horizon 2020. Sept d'entre eux sont liés aux publications, comme, par exemple, l'indicateur «primauté dans le domaine des technologies génériques et industrielles — nombre de publications conjointes public-privé». La production de réalisations de ce type peut constituer un objectif valable du programme, mais ces indicateurs relatifs aux publications ne rendent compte ni des résultats ni de l'impact.

En outre, quatre autres indicateurs concernent les intrants au lieu des résultats ou de l'impact. Il s'agit par exemple de l'indicateur «Accès au financement à risque — total des investissements mobilisés sous la forme de financement par l'emprunt et d'investissements en capital-risque» et de celui mesurant la part du budget global consacré à l'énergie qui est allouée aux activités de recherche sur les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique au niveau de l'utilisation finale, les réseaux intelligents et les activités de stockage de l'énergie.

Nous avons également abordé cette question au chapitre 3 du rapport annuel de l'an dernier, dans le contexte des Fonds ESI ([45]).

DEUXIÈME PARTIE — PLANIFICATION ET ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS EN MATIÈRE DE PERFORMANCE AU NIVEAU DES DIRECTIONS GÉNÉRALES: LA FAMILLE DES «RESSOURCES NATURELLES»

3.60. Cette partie du chapitre porte sur la communication d'informations sur la performance au niveau des DG de la Commission. Nous avons examiné les fiches de programme ([46]), les plans de gestion ([47]) et les rapports annuels d'activité ([48]) de quatre DG ([49]), à la lumière des exigences du règlement financier, des standards de contrôle interne de la Commission et de ses instructions relatives aux PGA et aux RAA.

([45]) Rapport annuel 2014, points 3.49 à 3.56.

([46]) Projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2015 [COM(2014) 300 final du 24 juin 2014]. Les fiches de programme comportent, pour chaque programme de dépenses, des objectifs accompagnés d'indicateurs et de valeurs cibles, qui sont censés être ensuite utilisés dans les plans de gestion et dans les rapports annuels d'activité des DG.

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

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

([49]) Direction générale de l'agriculture et du développement rural (AGRI), direction générale de l'action pour le climat (CLIMA), direction générale de l'environnement (ENV) et direction générale des affaires maritimes et de la pêche (MARE).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Figure 3.4 - Utilisation incohérente des indicateurs

Les lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation ont établi une définition standard de ces termes, et ces définitions s'appliqueront désormais de manière cohérente.

Alors que les publications en elles-mêmes sont des réalisations, la Commission estime que, dans certains cas, elles peuvent être des indicateurs de résultat, par exemple des publications dans des revues évaluées par des pairs.

La Commission considère que son cadre de performance, et notamment les indicateurs utilisés pour Horizon 2020, procure un juste équilibre entre les différents types d'indicateurs. Dans cet équilibre, un certain nombre d'indicateurs de ressources est acceptable pour veiller à une évaluation adéquate des différentes priorités.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.61. Selon les instructions de la Commission relatives à l'élaboration des plans de gestion 2015, les directions générales doivent définir des objectifs généraux assortis d'indicateurs d'impact (à long terme), ainsi que des objectifs spécifiques assortis d'indicateurs de résultat (à court et à moyen terme). Le règlement financier dispose que les objectifs des DG doivent être «SMART» ([50]).

3.62. Dans le droit fil des observations que nous avons formulées les années précédentes sur d'autres DG, notre audit a montré que pour les quatre DG examinées, un grand nombre des objectifs (généraux et spécifiques) figurant dans les plans de gestion et les RAA ont été directement repris de documents législatifs ou politiques et qu'ils étaient donc trop généraux pour être utiles en tant qu'instruments de gestion (voir ***figure 3.5***).

Figure 3.5 — Exemples d'objectifs ne cadrant pas avec les besoins en matière de gestion

DG CLIMA: l'objectif visant à garantir la réalisation d'investissements pour les questions liées au climat n'est pas spécifique; il ne précise pas le volume des investissements à garantir et n'est pas défini dans le temps, puisqu'aucune échéance n'est fixée pour l'atteindre.

DG ENV: l'objectif visant à faire de l'UE une économie économe en ressources, verte et compétitive est présenté comme un objectif spécifique. Il ne définit pas exactement ce que les termes utilisés signifient et n'indique pas comment l'objectif doit être atteint.

3.63. Au total, nous avons examiné 19 objectifs, dont quatre seulement remplissaient tous les critères SMART. Ce résultat est analogue à ce que nous avions constaté les années précédentes. Même si les objectifs examinés étaient pertinents pour le domaine de politiques dont les DG sont responsables, dans de nombreux cas, les indicateurs dont ils étaient assortis ne permettaient pas de prendre la pleine mesure de l'ensemble des aspects au niveau approprié.

([50]) Article 30, paragraphe 3, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.62. *Depuis l'observation de la Cour au sujet des plans de gestion pour 2015, la Commission a apporté des changements au cycle de planification stratégique et de programmation (PSP), notamment pour fournir un cadre plus clair pour l'obligation de rendre compte au sein de la Commission et de ses services. Avec cette nouvelle approche, les documents de planification se veulent être, à partir de 2016, plus rationalisés et davantage axés sur les priorités de la Commission et les compétences des DG, en les aidant à définir les priorités et à exposer les performances de manière cohérente, avec une distinction nette entre attribution (pour les résultats et les réalisations qui sont la conséquence directe des activités des services de la Commission) et contribution (où les activités des services de la Commission jouent un rôle en engendrant un résultat ou un impact donné) pour les résultats de la politique de haut niveau de l'UE et des programmes de dépenses.*

Le plan stratégique introduit une nouvelle approche en délaissant la planification à court terme pour se concentrer sur une perspective stratégique à long terme visant à aider les DG à aligner leurs objectifs spécifiques sur les objectifs à long terme définis par la Commission. Les réalisations prévues sur le plan opérationnel pour chaque direction générale pour l'année à venir figurent dans le plan de gestion.

Figure 3.5 — Exemples d'objectifs ne cadrant pas avec les besoins en matière de gestion

DG CLIMA — Le montant et l'échéance sont implicitement définis comme étant l'objectif, et les indicateurs de mesure se rapportent clairement au (sous-programme «Action pour le climat» du) programme LIFE pour la période 2014-2020.

DG ENV — La Commission fait observer que la façon dont cet objectif sera atteint est exposée aux pages 9 et 10 du plan stratégique 2016-2020 de la direction générale de l'environnement et que les indicateurs servant à mesurer l'avancement figurent aux pages 19 à 21 dudit document.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.64. Le choix des indicateurs devrait être fondé sur des éléments comme la pertinence, le caractère mesurable et la disponibilité de données fiables et actualisées concernant la performance. Dans la mesure du possible, les indicateurs devraient respecter les critères «RACER» ([51]). Les indicateurs qui servent à évaluer des effets sur lesquels les DG n'ont guère de prise devraient être complétés par d'autres indicateurs permettant de mesurer directement les activités des DG.

3.65. Chacune des quatre DG dispose d'au moins un indicateur de performance par objectif, pour aider les responsables à assurer le suivi des réalisations et résultats obtenus, à les évaluer et à en rendre compte. Sur les 58 indicateurs que nous avons examinés dans les DG, 28 remplissaient tous les critères RACER, ce qui constitue une amélioration par rapport à nos constatations des années précédentes. Toutefois, comme les années précédentes, nous avons relevé quelques insuffisances au niveau des indicateurs utilisés (voir ***figure 3.6***).

Figure 3.6 — Exemple de problèmes affectant les indicateurs

Certains indicateurs étaient axés sur les intrants mais présentés comme des indicateurs de résultat; par exemple, à la DG AGRI, l'indicateur «total des investissements dans la production d'énergie renouvelable» mesure l'activité directement générée par l'intervention au lieu d'être centré sur l'augmentation de la part des énergies renouvelables résultant de ces investissements.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Figure 3.6 — Exemple de problèmes affectant les indicateurs

Cet indicateur tient compte non seulement de la contribution du Feader, mais aussi des contributions nationales et privées aux opérations. Par conséquent, elle fournit une indication des effets déclencheurs des contributions de l'UE/nationales sur les contributions privées dans des opérations répondant directement à l'objectif en matière d'énergies renouvelables. L'objectif chiffré pour 2023 est défini en amont par les États membres, sur la base d'une analyse des besoins de la zone de programmation, et cet objectif est censé être réalisé au moyen d'une stratégie cohérente. En outre, et par-dessus tout, cet indicateur est complété par l'indicateur de résultat «énergie renouvelable produite à partir de projets bénéficiant d'un soutien», devant être mesuré par des évaluateurs en 2017 et 2019 et lors de l'évaluation ex post (2024). Examinés conjointement, ces deux indicateurs fourniront un tableau complet des résultats obtenus.

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

OBSERVATIONS DE LA COUR

TROISIÈME PARTIE — RÉSULTATS DES TRAVAUX DE LA COUR EN MATIÈRE D'AUDIT DE LA PERFORMANCE

Rapports spéciaux de 2015 et autres réalisations en matière de performance

3.66. Nos rapports spéciaux visent à déterminer si les dépenses de l'Union européenne ont été effectuées dans le respect des principes de bonne gestion financière. Dans le cadre de notre stratégie 2013-2017 ([52]), nous dégageons chaque année un certain nombre de priorités sur lesquelles nous axons nos travaux ([53]). Nous sélectionnons les thèmes de nos rapports spéciaux sur la base de toute une série de critères, comme le niveau de recettes ou de dépenses concerné, les risques pour la bonne gestion financière, ainsi que le degré d'intérêt des parties prenantes. En 2015, nous avons adopté ([54]) les 25 rapports spéciaux énumérés à l'***annexe 3.1***.

3.67. Notre approche de l'audit de la performance évolue naturellement pour prendre en considération l'évolution du contexte dans lequel s'inscrivent les activités de l'UE. Dans le présent rapport annuel, nous attirons l'attention sur quelques-unes des manières dont nos rapports spéciaux de 2015 tiennent compte de ces changements: l'établissement d'une série de rapports portant sur différents aspects de la crise financière; une autre sur le problème chronique du chômage des jeunes; notre réponse aux développements récents en matière de changement climatique et d'environnement.

Réponse de l'UE à la crise financière

3.68. La crise financière qui a éclaté en 2007-2008 et la crise de la dette souveraine qui s'en est suivie ont eu des répercussions d'une portée considérable pour l'Europe, et les États membres ainsi que l'Union dans son ensemble ont pris un certain nombre de mesures pour y répondre ([55]).

([52]) Disponible sur notre site web, à l'adresse http://eca.europa.eu.

([53]) Voir par exemple les priorités pour 2016 à l'adresse http://www.eca.europa.eu/en/Pages/home_wp2016.aspx

([54]) «Adopté» signifie «approuvé pour publication».

([55]) Voir le document de 2014 intitulé «Optimiser l'utilisation des fonds de l'UE: analyse panoramique des risques pesant sur la gestion financière du budget de l'UE», points 9 à 11 (http://eca.europa.eu).

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.69. En 2015, nous avons publié trois rapports spéciaux dans ce domaine. Notre rapport sur l'assistance financière aux pays en difficulté fournit une analyse complète de la manière dont la Commission a géré l'assistance financière fournie à cinq États membres (Hongrie, Lettonie, Roumanie, Irlande et Portugal) ([56]). Nos conclusions, d'une portée assez large, attiraient l'attention sur le fait qu'avant la crise, certains signes avant-coureurs sont passés inaperçus auprès de la Commission, qui n'était donc pas préparée lorsque les premières demandes d'assistance financière lui ont été adressées. La performance de la Commission en matière de mobilisation de ressources pour faire face à la crise a alors été mitigée, même si la Commission est généralement parvenue à émettre de la dette au nom de l'UE pour satisfaire aux besoins de financement. L'action de la Commission a eu pour effet que les États membres ont pour la plupart atteint leurs objectifs de déficit et ont, en règle générale, poursuivi dans la voie des réformes déclenchées par les conditions des programmes. Nous avons formulé neuf recommandations, couvrant tous les aspects de cette question.

3.70. La Grèce a été l'un des États membres les plus liés à la crise financière. Nous avons donc publié un rapport consacré spécifiquement au soutien accordé par la Commission à la Grèce pour l'aider à mettre en œuvre la réforme financière ([57]). Nous avons conclu que l'organisme mis en place par la Commission pour apporter son soutien, la «*task force* pour la Grèce», a globalement accompli son mandat en fournissant l'assistance conformément aux exigences des programmes d'ajustement économique grecs. Cependant, nous avons relevé certaines insuffisances et les résultats obtenus en ce qui concerne son influence sur l'état d'avancement des réformes étaient mitigés.

3.71. Le rôle des agences de notation de crédit a gagné en importance avec la crise, ce qui a conduit à la création de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) en 2011. Notre rapport sur la supervision des agences de notation de crédit par l'UE ([58]) a donc constitué une contribution importante en vue d'une gestion plus efficace dans ce domaine. Nous avons conclu qu'en peu de temps, l'AEMF était parvenue à jeter des bases solides pour assurer son rôle de surveillance, mais que des améliorations restaient nécessaires, par exemple en ce qui concerne la clarification des critères méthodologiques, ainsi que l'adéquation des statistiques synthétiques publiées dans son registre en ligne et des contrôles effectués sur ces statistiques.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.69. *L'ampleur et la nature de la crise financière mondiale de 2007-2008 étaient sans précédent. Il ressort de cette crise que le cadre de surveillance qui existait avant qu'elle n'éclate n'était pas pleinement apte à détecter le risque dans les positions budgétaires sous-jacentes lors de cette période de crise économique sans précédent. Cette situation a mis en relief la nécessité d'une approche plus large de la surveillance dans le secteur bancaire et d'une macroéconomie à plus grande échelle. Au moment où les pays ont demandé de l'assistance, la détérioration de la situation faisait l'objet d'un suivi en coulisse, et la Commission était en contact étroit avec les autorités nationales. La réaction à la crise a été immédiate et globale. En dépit des fortes contraintes en matière d'effectifs et d'une dure phase d'apprentissage, la Commission a réussi à assumer rapidement toutes ses responsabilités dans la gestion des nouveaux programmes, et pas seulement en émettant de la dette pour satisfaire aux besoins de financement dans tous les cas. Cette action est reconnue par la Cour, qui la qualifie de réussite. Tous les programmes ont atteint leurs principaux objectifs économiques. Les recommandations issues de l'audit étaient axées sur des aspects de la gestion des programmes par la Commission qui concernaient la procédure, la prise de décision et la tenue des registres, et la Commission a accepté, ou partiellement accepté, toutes les recommandations.*

3.70. *La Commission reconnaît que l'incidence de l'assistance technique sur l'état d'avancement global des réformes était mitigée. Cette situation doit être replacée dans un contexte politique plus large, compte tenu de la répartition des compétences entre les États membres et les institutions de l'Union européenne. La mise en œuvre des réformes (structurelles) était et demeure de la responsabilité des autorités grecques, tandis que la «task force pour la Grèce» était chargée de conseiller et d'assister ces dernières lorsqu'elles le demandaient.*

([56]) Rapport spécial n° 18/2015 — «Assistance financière aux pays en difficulté» (http://eca.europa.eu).

([57]) Rapport spécial n° 19/2015 — «Une plus grande attention doit être accordée aux résultats pour une meilleure assistance technique à la Grèce» (http://eca.europa.eu).

([58]) Rapport spécial n° 22/2015 — «La surveillance, par l'UE, des agences de notation de crédit est bien en place, mais elle n'est pas encore totalement efficace» (http://eca.europa.eu).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Chômage des jeunes

3.72. Le chômage chronique des jeunes, qui représente un problème majeur dans bon nombre d'États membres, était l'une des questions que nous avons érigées en priorités pour nos travaux en 2015. Pour y répondre, le Conseil a recommandé aux États membres, en 2013, d'instaurer une «garantie pour la jeunesse» grâce à une combinaison de financements européens et nationaux. Cette garantie doit permettre aux jeunes de trouver, dans les quatre mois suivant leur sortie de l'enseignement ou la perte de leur emploi, soit une offre pour un emploi «de qualité», soit une formation qui les aidera à obtenir un emploi par la suite. Dans notre rapport sur ce thème ([59]), nous avons constaté que la Commission avait apporté en temps utile un soutien approprié aux États membres lors de la mise en place de leurs dispositifs de garantie, mais avons aussi relevé trois aspects présentant potentiellement des risques pour la réussite de ces dispositifs: la disponibilité d'un financement total suffisant, la définition d'une offre «de qualité» ainsi que le suivi et l'établissement de rapports, par la Commission, concernant les résultats.

3.73. Nous sommes revenus sur cette question plus tard dans l'année, dans notre rapport sur le soutien de la Commission dans le cadre des équipes d'action pour les jeunes ([60]), une initiative qui a réuni des experts des États membres et de la Commission, dans les huit États membres où le taux de chômage des jeunes était le plus élevé ([61]). Nous avons conclu que les informations mises à la disposition de la Commission, concernant les résultats concrets des mesures du FSE ou des mesures nationales en faveur des jeunes chômeurs, ont été quantitativement et qualitativement insuffisantes pour lui permettre de jouer pleinement son rôle de conseil auprès des États membres dans le cadre de l'intervention des équipes d'action pour les jeunes. Par ailleurs, lors de l'évaluation des modifications à apporter aux programmes opérationnels proposées par les États membres, la Commission s'est essentiellement préoccupée de questions budgétaires plutôt que du meilleur usage à faire des fonds du FSE disponibles.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.72. *En ce qui concerne les trois aspects recensés par la Cour qui risqueraient de compromettre la réussite de la garantie pour la jeunesse, la Commission en convient et tient à souligner que:*

— *l'engagement en faveur d'une garantie européenne pour la jeunesse est essentiel pour que l'Union pérennise son potentiel de croissance. Un concours financier substantiel de l'Union est déjà disponible, mais pour que la garantie pour la jeunesse se concrétise, il faut que les États membres accordent eux aussi une importance prioritaire dans leur budget à l'action en faveur de l'emploi des jeunes,*

— *la «qualité» est un élément crucial de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse. La Commission va encore stimuler la réflexion autour des offres «de qualité» et fournir de nouvelles orientations aux États membres,*

— *la recherche d'un consensus sur la durée était nécessaire pour définir un cadre de suivi commun. Ces activités de suivi apporteront à la Commission les données lui permettant d'évaluer la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse au cours des semestres européens suivants et son rapport 2016 sur sa mise en œuvre au Parlement européen et au Conseil par les voies appropriées.*

3.73. *La Commission a utilisé de manière proactive l'ensemble des instruments à sa disposition, compte tenu du cadre juridique en place, afin d'atteindre les objectifs de l'intervention des équipes d'action pour les jeunes et d'en faire rapport.*

De l'avis de la Commission, l'initiative en faveur des équipes d'action pour les jeunes a répondu aux attentes politiques fixées par le Conseil européen dans ses conclusions du 30 janvier 2012. Le principal objectif des équipes conjointes d'action pour les jeunes — une initiative ad hoc, ponctuelle — était de mobiliser les instruments de l'UE et les instruments nationaux, notamment les Fonds structurels, et de débattre des réformes politiques à inclure dans les plans pour l'emploi des jeunes. Les équipes devaient «faire bouger les choses» en effectuant un travail de sensibilisation au plus haut niveau politique afin de créer un sentiment d'urgence et de donner une orientation plus forte, sans pour autant créer de nouvelles procédures administratives ou juridiques.

([59]) Rapport spécial n° 3/2015 — «La garantie pour la jeunesse de l'UE: les premières mesures ont été prises, mais des risques pour la mise en œuvre s'annoncent» (http://eca.europa.eu).

([60]) Rapport spécial n° 17/2015 — «Soutien de la Commission dans le cadre des équipes d'action pour les jeunes: une réorientation bien réelle des fonds du FSE, mais insuffisamment axée sur les résultats» (http://eca.europa.eu).

([61]) Irlande, Grèce, Espagne, Italie, Lettonie, Lituanie, Portugal et Slovaquie.

OBSERVATIONS DE LA COUR

L'environnement, l'énergie et le changement climatique

3.74. L'environnement et le changement climatique, de même que leurs répercussions sur les politiques de l'UE dans un certain nombre d'autres domaines, comme l'agriculture et l'énergie, font partie des défis mondiaux que nous ciblons dans notre stratégie 2013-2017. Dans notre rapport sur le financement, par l'UE, des stations d'épuration des eaux urbaines résiduaires dans le bassin du Danube, nous avons donc examiné si le soutien de l'Union aidait les États membres à réaliser les objectifs de sa politique en matière d'eaux usées ([62]), élément essentiel de toute politique environnementale digne de ce nom. Nous sommes parvenus à la conclusion que le soutien financier de l'UE avait joué un rôle déterminant dans le développement des systèmes de collecte et d'épuration des eaux usées, mais que cela n'avait pas été suffisant pour respecter les délais fixés.

3.75. Dans un rapport ultérieur de 2015, nous avons ensuite examiné un autre aspect de la qualité de l'eau dans le bassin du Danube: les progrès réalisés par les quatre mêmes États membres pour se conformer aux dispositions de la directive-cadre sur l'eau ([63]), qui, en 2000, visait principalement à assurer une bonne qualité des eaux pour 2015 (avec quelques exceptions possibles). Nous avons conclu que la mise en œuvre des mesures cofinancées par l'UE n'avait conduit qu'à une faible amélioration de la qualité des eaux. En effet, l'instauration de plans de gestion des bassins hydrographiques pour améliorer la gestion intégrée de l'eau était un point fort de la directive, mais, dans la pratique, les plans des États membres présentaient des lacunes pour ce qui est de déterminer l'influence de la pollution et de définir des mesures correctrices.

3.76. Sur un thème différent, nous avons examiné le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE) ([64]). Il s'agit d'un pilier essentiel de la politique de l'Union en matière de lutte contre le changement climatique; il est conçu pour favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions économiquement efficaces et performantes. Nous avons estimé, en conclusion, que la gestion du système par la Commission et par les États membres n'a pas été satisfaisante dans tous ses aspects. Cette gestion a été contrariée par certains problèmes relatifs à la solidité du cadre mis en place pour protéger l'intégrité du système, comme l'absence de surveillance du marché des quotas d'émission au niveau de l'UE, et par des faiblesses importantes dans la mise en œuvre de la deuxième phase du système de 2008 à 2012, après la première phase dite préparatoire.

([62]) Rapport spécial n° 2/2015 — «Financement, par l'UE, des stations d'épuration des eaux urbaines résiduaires dans le bassin du Danube: de nouveaux efforts sont nécessaires pour aider les États membres à réaliser les objectifs de la politique de l'Union en matière d'eaux usées» (http://eca.europa.eu). Les États membres concernés par cet audit étaient la République tchèque, la Hongrie, la Roumanie et la Slovaquie.

([63]) Rapport spécial n° 23/2015 — «La qualité des eaux dans le bassin du Danube: la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau a progressé, mais des efforts restent à faire» (http://eca.europa.eu).

([64]) Rapport spécial n° 6/2015 — «L'intégrité et la mise en œuvre du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne» (http://eca.europa.eu).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.76. *La Commission s'est engagée à poursuivre l'amélioration du SEQE-UE; elle va remédier aux insuffisances constatées par les auditeurs. Un certain nombre de recommandations doivent être mises en œuvre par les États membres.*

De nombreux aspects relevés par la Cour des comptes européenne, qui étaient propres à la période 2008-2012 (phase 2), ont déjà été largement pris en compte dans les règles actuelles pour la période 2013-2020 (phase 3).

Depuis le rapport d'audit, il existe une nouvelle proposition législative sur les SEQE ([2]) (réalisation des objectifs en matière de climat et d'énergie pour 2030 à la suite des conclusions du Conseil européen d'octobre 2014).

([2]) *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, présentée par la Commission le 15 juillet 2015, modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone [COM(2015) 337 final].*

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.77. Nous avons également publié un rapport sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique et le développement du marché intérieur de l'énergie ([65]). Nous avons constaté que l'objectif de l'UE consistant à réaliser le marché intérieur de l'énergie pour 2014 n'a pas été atteint. Les infrastructures énergétiques en Europe ne sont généralement pas bien conçues pour des marchés pleinement intégrés et, par conséquent, ne permettent actuellement pas d'assurer efficacement la sécurité de l'approvisionnement en énergie. Le soutien financier imputé au budget de l'UE en matière d'infrastructures énergétiques n'a que faiblement contribué au marché intérieur de l'énergie et à la sécurité de l'approvisionnement en énergie.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.77. *La Commission prend des mesures concrètes pour supprimer les entraves au marché intérieur de l'énergie, notamment à travers des cadres de coopération régionale auxquels participent différents États membres et dans le contexte de l'élaboration de son initiative sur l'organisation du marché. S'agissant des infrastructures, il convient de noter ce qui suit:*

a) *les infrastructures énergétiques sont censées être financées par le marché, autrement dit par les tarifs appliqués aux utilisateurs, tels qu'approuvés par des autorités de régulation indépendantes. Le soutien financier apporté au titre du budget de l'UE doit donc être l'exception plutôt que la règle;*

b) *la sécurité de l'approvisionnement a sensiblement augmenté lorsqu'un soutien financier a été alloué. Les États baltes constituent un bon exemple à cet égard, puisque le soutien tant du PEER que du MIE à des projets clés a non seulement accru la sécurité de l'approvisionnement en électricité, mais a aussi contribué à la convergence des prix de gros.*

Suivi des recommandations formulées dans les rapports spéciaux

3.78. Le suivi de nos rapports d'audit de la performance est un élément essentiel du processus d'obligation de rendre compte et contribue à la mise en œuvre des recommandations d'audit par la Commission et les États membres.

3.79. Dans notre rapport spécial de 2016 sur le suivi des rapports spéciaux relatif à l'exercice 2014 ([66]), nous avons formulé un certain nombre de recommandations invitant la Commission à rendre ses pratiques conformes aux standards de contrôle interne applicables. La Commission a accepté ces recommandations et a convenu de prendre des mesures correctrices.

3.79-3.80. *La Commission s'est engagée à ce que les recommandations formulées par la Cour dans ses rapports spéciaux, et acceptées par la Commission, soient systématiquement mises en œuvre et fassent l'objet d'un suivi.*

Elle considère que ses modalités en matière de contrôle sont conformes aux normes de contrôle internationales et aux meilleures pratiques.

De plus, la Commission s'engage à relever de nouveaux défis concernant le système et les procédures de suivi de la décharge.

([65]) Rapport spécial n° 16/2015 — «Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer la sécurité de l'approvisionnement énergétique en développant le marché intérieur de l'énergie» (http://eca.europa.eu).

([66]) Rapport spécial n° 2/2016 — «Rapport sur le suivi des rapports spéciaux de la Cour des comptes européenne relatif à l'exercice 2014» (http://eca.europa.eu).

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.80. Nous avons examiné les suites données par la Commission à un échantillon de 90 recommandations formulées dans onze rapports spéciaux adoptés en 2011 et en 2012. L'échantillon a été sélectionné sur la base d'une série de critères ([67]). En ce qui concerne les 83 recommandations que nous avons pu vérifier, nous avons conclu que la Commission en avait mis en œuvre intégralement 63 %, tandis que 26 % avaient été mises en œuvre à pratiquement tous égards et 10 % à certains égards et que 1 % n'avaient pas été mises en œuvre.

3.81. Bien que la Commission soit la principale entité que nous contrôlons, nous relevons souvent des problèmes que les autorités des États membres sont mieux placées pour résoudre, seules ou en collaboration avec la Commission; en effet, la plupart des dépenses sont effectuées dans le cadre de dispositifs de gestion partagée avec les États membres. Dans nos rapports spéciaux, nous adressons parfois des recommandations aux États membres en général. Il nous arrive également de leur en adresser de manière individuelle, bien que cela soit rare ([68]).

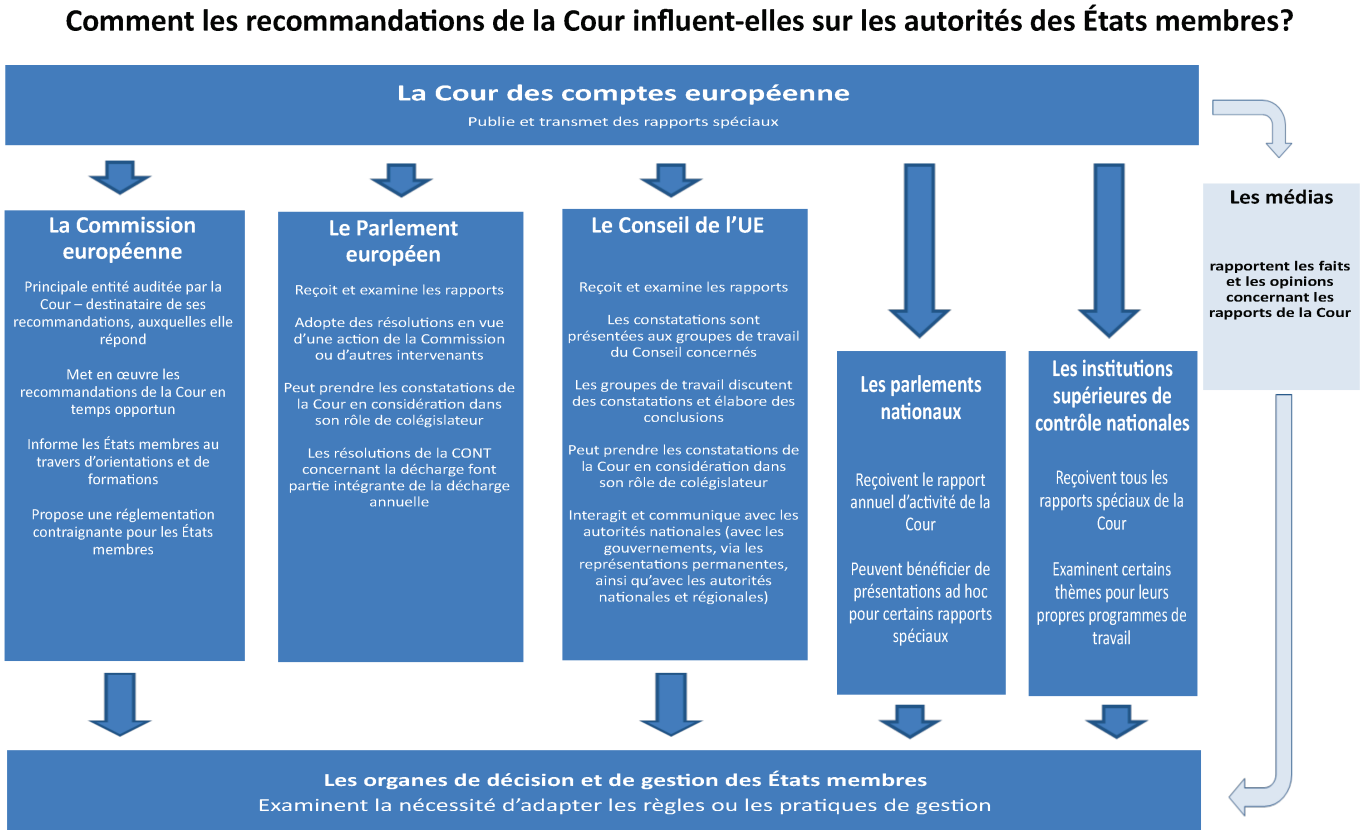
Les recommandations sont communiquées aux États membres, mais la qualité du suivi qu'ils en assurent est variable

3.82. Lorsque nous formulons des recommandations applicables aux États membres en général, nous pouvons transmettre les messages qu'elles contiennent de cinq manières différentes (voir ***figure 3.7***). Premièrement, chaque rapport est adressé à l'institution supérieure de contrôle (le principal organisme national d'audit public). Les rapports sont également transmis au Conseil, en vue d'un examen dans le cadre de la procédure de décharge et, occasionnellement, d'une présentation aux groupes de travail du Conseil. Notre rapport annuel d'activité (contenant des informations détaillées sur nos rapports spéciaux) est également adressé au parlement de chaque État membre, et chaque membre de la Cour peut, dans le cadre de ses relations avec un parlement national, attirer l'attention de celui-ci, ou de sa commission parlementaire compétente, sur certains rapports en particulier. Nos recommandations sont également communiquées aux États membres par l'intermédiaire d'orientations et d'actions de formation de la Commission.

([67]) Les rapports sélectionnés doivent ne pas encore avoir fait l'objet d'un suivi, être toujours d'actualité et avoir été publiés depuis au moins deux ans.

([68]) En complément des recommandations formulées dans ses rapports, la Cour adresse également aux États membres faisant partie des échantillons examinés dans le cadre des différents audits de la performance un rapport ad hoc sur nos constatations. Ces rapports ne sont pas abordés ici.

Figure 3.7 — Communication des observations aux États membres



Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.83. Toutefois, à ce jour, nous avons reçu relativement peu d'informations sur l'impact de ces actions de communication dans les États membres. Pour remédier à cette situation, nous avons mené une enquête auprès d'organismes payeurs, de ministères et d'ISC des États membres sur le suivi de nos recommandations ([69]). Quatre directions générales de la Commission ont également répondu à un questionnaire.

([69]) Pour les besoins de l'enquête, un échantillon de 76 entités a été sélectionné, dont 56 ont répondu au questionnaire, ce qui donne un taux de réponse de 74 %.

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.84. Cela a permis de confirmer que les recommandations parviennent effectivement jusqu'aux États membres, l'enquête ayant démontré que nos messages étaient reçus via un ou plusieurs des canaux susmentionnés. Pour ce qui est de l'impact, 80 % des répondants ont estimé que nos rapports étaient au moins «un peu» connus. Cependant, 13 % seulement ont mentionné l'existence d'un processus de suivi coordonné de l'ensemble de nos recommandations dans leur État membre. En ce qui concerne les mesures de suivi prises, ils étaient 38 % à indiquer que des mesures étaient prises seulement pour certaines questions spécifiques, tandis que 49 % ont déclaré qu'aucun suivi formel n'avait lieu. Plusieurs États membres ont néanmoins fourni des exemples concrets d'intégration de nos recommandations dans les politiques et pratiques nationales, principalement dans le domaine des ressources naturelles (voir ***figure 3.8***).

Figure 3.8 — Exemples d'information et de communication au niveau des États membres

Dans notre rapport intitulé «Le rapport coût-efficacité du soutien apporté par l'UE aux investissements non productifs au titre du développement rural dans le domaine de l'agriculture» ([70]), nous recommandions aux États membres de mettre en place des procédures pour veiller à ce que les coûts des investissements non productifs soutenus ne dépassent pas ceux des biens, des services ou des travaux similaires offerts par le marché. Plus concrètement, les États membres devraient définir des valeurs et/ou des coûts de référence appropriés par rapport auxquels les coûts des investissements non productifs seraient systématiquement vérifiés lors des contrôles administratifs. En réponse à cette recommandation, un État membre a instauré des prix standards pour la gestion de la plantation de haies.

Pour diffuser les recommandations de la Cour, une autorité de gestion dans un État membre donne accès aux constatations de la Cour sur le site intranet du comité chargé de la mise en œuvre de son programme de développement rural, au sein duquel tous les organismes chargés de la mise en œuvre et l'organisme payeur sont représentés.

Dans un État membre, le ministère de l'agriculture informe l'organisme payeur et, le cas échéant, d'autres parties prenantes au moyen d'un rapport succinct présentant les principales constatations et recommandations de la Cour et accompagné, en annexe, du rapport complet.

Source: sélection de réponses à notre enquête auprès des ISC et des organismes payeurs.

([70]) Rapport spécial n° 20/2015 — «Le rapport coût-efficacité du soutien apporté par l'UE aux investissements non productifs au titre du développement rural dans le domaine de l'agriculture» (http://eca.europa.eu).

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.85. Cette enquête montre que les recommandations formulées dans nos rapports d'audit de la performance bénéficient d'un écho raisonnable au niveau des États membres. Il existe toutefois une grande disparité dans le degré de formalisme du suivi assuré et les éléments attestant que nos recommandations ont occasionné des changements de politique et de pratique au niveau national sont peu nombreux. Il est évident que nous pouvons améliorer la manière dont nous élaborons et diffusons nos recommandations pour produire un effet maximal au niveau des États membres. À l'automne 2016, la Cour associera le comité de contact, les services de la Commission et le Conseil à la consultation portant sur le suivi éventuel des recommandations au niveau des États membres.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

3.86. Horizon 2020 est un vaste et ambitieux programme regroupant, de manière inédite, des programmes autrefois distincts en matière de recherche et d'innovation, et caractérisé par une attention particulière portée aux «défis de société». Il existe des liens à un haut niveau, à savoir celui des objectifs les plus généraux, entre Horizon 2020 et la principale stratégie de l'UE, Europe 2020: deux des trois principaux indicateurs d'Horizon 2020 sont également des indicateurs de haut niveau pour Europe 2020. Ils sont cependant d'une utilité limitée pour déterminer quelle est la contribution d'Horizon 2020 à la stratégie Europe 2020 (voir points 3.7 à 3.17).

3.86. *Tout en reconnaissant qu'elle doit continuer à s'améliorer, la Commission estime que son cadre de performance rend déjà compte de la contribution d'Horizon 2020 à la stratégie Europe 2020.*

Voir les explications à la figure 3.1 et au point 3.13.

Ne représentant qu'une faible partie des dépenses totales en matière de recherche et d'innovation en Europe, le budget de l'UE ne peut en lui-même apporter qu'une contribution modeste à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. L'avancement de la stratégie Europe 2020 dépend d'une vaste série d'actions à l'échelle de l'UE et au niveau national, qui ne concernent pas seulement les dépenses, et pour lesquelles les États membres ont un rôle crucial à jouer.

La contribution d'Horizon 2020 à la réalisation de la stratégie Europe 2020 est renforcée par l'interaction avec d'autres actions à l'échelle de l'UE et au niveau national.

3.87. Les rapports entre les dix priorités stratégiques de la Commission et Europe 2020/Horizon 2020 doivent encore être clarifiés. Ces priorités se superposent à celles d'Europe 2020, bien qu'elles en soient différentes. Il est difficile de déterminer sur quel ensemble de priorités Horizon 2020 (depuis sa planification et jusqu'au suivi et aux rapports le concernant) doit être à présent aligné. Le risque existe que d'autres domaines d'activité de l'UE soient concernés (voir points 3.18 à 3.21).

3.87. *Les priorités politiques de la Commission Juncker constituent le cadre de la contribution de la Commission à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020, qui relève de la compétence partagée entre l'Union et les États membres. Les priorités politiques guident la Commission dans sa mise en œuvre des programmes financiers, mais cela se déroule en parfaite complémentarité avec la stratégie Europe 2020 et en conformité avec le cadre juridique qui sous-tend Horizon 2020, qui n'a pas changé.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.88. La clé du succès d'Horizon 2020 réside dans la synergie et la complémentarité effectives entre les programmes de recherche et d'innovation nationaux et européens. Nos partenaires dans les institutions supérieures de contrôle de Bulgarie et du Portugal ont constaté que s'il existait des domaines de complémentarité dans leur pays, il existait aussi des problèmes au niveau national (voir points 3.22 et 3.23).

3.89. Le cadre juridique d'Horizon 2020 introduit plusieurs éléments importants en matière de gestion de la performance, tels que des objectifs et des indicateurs de performance clés. Il s'agit là d'une évolution positive. Toutefois, ce cadre doit encore évoluer: certaines valeurs de référence, valeurs intermédiaires et valeurs cibles doivent encore être fixées, certaines valeurs cibles doivent être revues pour s'assurer qu'elles sont suffisamment ambitieuses et certains indicateurs pâtissent du manque d'informations disponibles. Les objectifs définis par la réglementation le sont naturellement à un haut niveau, mais ils ne sont pas traduits, au travers des programmes de travail et des appels à propositions, en objectifs de niveau inférieur utiles aux fins de la gestion de la performance opérationnelle. La Commission ne se sert pas des programmes de travail d'Horizon 2020 et des appels à propositions correspondants pour mettre davantage l'accent voulu sur la performance (voir points 3.27 à 3.38).

3.90. Les objectifs figurant dans les propositions et les conventions de subvention que nous avons examinées étaient généralement SMART lorsque cela était exigé par la Commission. Dans ces propositions, à l'exception de celles du CER, pour lesquelles seul le critère d'excellence compte, le processus d'évaluation mettait l'accent sur la performance. Les conventions de subvention imposaient aux bénéficiaires de fournir à la Commission des informations en vue de l'agrégation des IPC d'Horizon 2020. Cependant, l'usage de la notion plus vaste d'«impact escompté» au lieu de celle de «résultat attendu» augmente le risque que les informations fournies à cette fin soient trop générales et qu'elles ne concernent pas les effets directement attribuables à l'action financée par Horizon 2020, ce qui pourrait rendre difficile l'évaluation de la performance (voir points 3.39 à 3.43).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.89. *Le cadre de performance a été examiné avec l'autorité législative lors de l'adoption de la législation relative à Horizon 2020 et ce cadre est inscrit dans ladite législation. Il comporte un certain nombre d'indicateurs qui feront l'objet d'un suivi tout au long du programme, ainsi que d'évaluations intermédiaires et ex post. Ce cadre clair marque une avancée par rapport aux programmes-cadres précédents.*

Les résultats et les impacts des programmes de travail, et d'Horizon 2020 plus généralement, seront évalués au moyen de ce cadre de performance.

Le fait que la recherche s'inscrive dans une perspective à long terme, le calendrier d'élaboration de la législation, ainsi que la disponibilité limitée de certaines données compliquent effectivement l'achèvement du cadre de performance, et la Commission reconnaît la nécessité d'améliorations constantes.

3.90. *L'usage de la notion d'«impact attendu» au lieu de celle de «résultat» découle du fait que la législation relative à Horizon 2020 est antérieure aux lignes directrices pour une meilleure réglementation. La Commission tient à évaluer l'impact attendu des projets lors de l'examen des projets à financer. Il n'y aura pas d'incidence sur le suivi des indicateurs qui ont été établis dans la législation, et qui constituent la clef de voûte du cadre de performance.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.91. Les faiblesses affectant la conception du système de suivi et d'établissement de rapports d'Horizon 2020 limitent la capacité de la Commission d'assurer le suivi de la performance du programme et d'en rendre compte:

a) le système actuel ne permet à la Commission d'assurer séparément le suivi et le compte rendu ni des dépenses consacrées aux différentes composantes de la recherche-développement et de l'innovation dans le cadre d'Horizon 2020 ni de la performance de ces composantes (voir points 3.45 à 3.47);

b) la contribution d'Horizon 2020 à Europe 2020 est bien établie dans le processus budgétaire. Cependant, à ce jour, la contribution d'Horizon 2020 à Europe 2020 n'a pas encore fait l'objet d'un compte rendu pertinent (voir points 3.48 à 3.50);

c) le système de suivi et d'établissement de rapports d'Horizon 2020 s'est amélioré par rapport à celui du 7e PC, mais les informations collectées concernant Horizon 2020 présentent toujours des lacunes. Le risque existe que les difficultés rencontrées dans l'évaluation ex post du 7e PC se posent aussi pour Horizon 2020 (voir points 3.51 à 3.53).

3.92. Parmi les notions fondamentales de l'évaluation de la performance, on retrouve les différents types d'avantages pouvant découler de l'action publique, à savoir les intrants, les réalisations, les résultats et les impacts. La Commission a défini comment ces notions doivent être utilisées, mais elle ne respecte pas toujours ces définitions. L'usage apparemment arbitraire des termes «résultat» et «impact» lors de la transposition de la réglementation dans les programmes de travail pose un problème particulier (voir points 3.54 à 3.59).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.91. *La Commission estime que le système de suivi et d'établissement de rapports d'Horizon 2020 représente une amélioration considérable par rapport à celui du 7e PC. Des objectifs clairs ont été fixés, et un cadre de performance, qui a fait l'objet d'un examen exhaustif avec les parties prenantes et l'autorité législative, a été inscrit dans la base juridique.*

Ayant connaissance de certaines faiblesses qui subsistent, la Commission met tout en œuvre pour y remédier:

a) selon elle, il n'est pas nécessaire que les dépenses de recherche et d'innovation fassent l'objet de rapports distincts; une telle distinction n'est pas requise par la législation et va à l'encontre des efforts déployés dans le cadre d'Horizon 2020 pour combler le fossé entre recherche et innovation;

b) la législation exige qu'il soit rendu compte de la contribution d'Horizon 2020 à la stratégie Europe 2020 dans l'évaluation intermédiaire du programme, laquelle sera entreprise en 2017. La nature du cycle de la recherche implique qu'un certain temps doive s'écouler avant que la contribution à la stratégie Europe 2020 puisse faire l'objet d'un compte rendu pertinent;

c) la Commission se félicite que le système de suivi et d'établissement de rapports d'Horizon 2020 se soit amélioré par rapport à celui du 7e PC. Des objectifs clairs ont été fixés, et un cadre de performance, qui a fait l'objet d'un examen exhaustif avec les parties prenantes et l'autorité législative, a été inscrit dans la base juridique.

Elle considère qu'elle a pris des mesures pour atténuer les difficultés détectées dans le système d'évaluation du 7e PC.

3.92. *L'adoption du règlement «Horizon 2020» (décembre 2013) a précédé les lignes directrices pour une meilleure réglementation (mai 2015). Il en a découlé certaines incohérences, comme l'indique la Cour. Depuis l'adoption de ces lignes directrices, la terminologie sur l'amélioration de la réglementation est utilisée de manière cohérente lors du suivi et de l'évaluation de la performance d'Horizon 2020.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

3.93. En ce qui concerne les DG de la famille des «ressources naturelles», nous avons constaté que bon nombre des objectifs figurant dans les PGA et les RAA étaient directement repris de documents législatifs ou d'orientation et étaient donc trop généraux pour être utilisés dans le cadre de la gestion. Nous avons observé des progrès pour ce qui est des indicateurs utilisés pour mesurer la performance, mais certaines insuffisances persistent (voir points 3.60 à 3.65).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

3.93. *Depuis l'observation de la Cour au sujet des plans de gestion pour 2015, la Commission a apporté des changements au cycle de planification stratégique et de programmation (PSP), notamment pour fournir un cadre plus clair pour l'obligation de rendre compte au sein de la Commission et de ses services. Avec cette nouvelle approche, les documents de planification se veulent être, à partir de 2016, plus rationalisés et davantage axés sur les priorités de la Commission et les compétences des DG, en les aidant à définir les priorités et à exposer les performances de manière cohérente, avec une distinction nette entre attribution (pour les résultats et les réalisations qui sont la conséquence directe des activités des services de la Commission) et contribution (où les activités des services de la Commission jouent un rôle en engendrant un résultat ou un impact donné) pour les résultats de la politique de haut niveau de l'UE et des programmes de dépenses.*

Le plan stratégique introduit une nouvelle approche en délaissant la planification à court terme pour se concentrer sur une perspective stratégique à long terme visant à aider les DG à aligner leurs objectifs spécifiques sur les objectifs à long terme définis par la Commission. Les réalisations prévues sur le plan opérationnel pour l'année à venir figurent dans le plan de gestion.

Recommandations

3.94. L'***annexe 3.2*** présente le résultat de notre examen des progrès accomplis en matière de mise en œuvre des recommandations formulées dans de précédents rapports annuels. Nos rapports annuels 2012 et 2013 comportaient cinq recommandations. Deux d'entre elles ont été mises en œuvre à certains égards et les trois autres n'ont pas été mises en œuvre.

3.95. Pour 2015, nous formulons les recommandations suivantes:

— **Recommandation n° 1:** *objectifs opérationnels*

La Commission devrait décliner les objectifs de haut niveau, c'est-à-dire fixés dans la réglementation relative à Horizon 2020, en objectifs opérationnels dans les programmes de travail, de sorte que, en permettant l'évaluation de la performance des programmes de travail et des appels à propositions, ils puissent être utilisés efficacement comme vecteurs de la performance.

La Commission accepte cette recommandation.

Bien que le cadre de performance global soit fixé et qu'il soit clair, la Commission prend acte des points soulevés par la Cour, qui seront pleinement pris en considération dans le cadre des travaux en cours visant à améliorer les programmes de travail, notamment son rôle dans le compte rendu axé sur la performance.

OBSERVATIONS DE LA COUR

— **Recommandation n° 2:** *les différentes stratégies doivent être davantage* clarifiées

La Commission devrait clarifier davantage le lien entre la stratégie Europe 2020 (2010-2020), le cadre financier pluriannuel (2014-2020) et les priorités de la Commission (2015-2019), par exemple dans le cadre du processus de planification stratégique et de présentation de rapports (2016-2020). Cela contribuerait à renforcer les dispositifs de suivi et d'établissement de rapports et lui permettrait de rendre compte de manière efficace de la contribution du budget de l'UE aux objectifs d'Europe 2020.

— **Recommandation n° 3:** *application cohérente de la terminologie*

La Commission devrait, dans l'ensemble de ses activités, utiliser les termes «intrant», «réalisation», «résultat» et «impact» de manière cohérente et conformément aux définitions fournies dans ses lignes directrices pour une meilleure réglementation.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission accepte cette recommandation.

Les priorités politiques de la Commission sont clairement définies dans les orientations politiques du président Juncker. Celles-ci fournissent une feuille de route pour l'action de la Commission, qui est tout à fait cohérente et compatible avec Europe 2020, la stratégie de croissance à long terme de l'Europe. Les différences, en termes de portée, entre les priorités et la stratégie Europe 2020 reflètent l'obligation incombant à la Commission de relever les défis qui sont apparus ou qui ont pris de l'importance depuis l'élaboration de la stratégie Europe 2020, comme celui de la migration.

À partir de 2016 ***et sur la base des plans stratégiques élaborés par chaque service de la Commission****, des rapports annuels d'activités de chaque service ainsi que du rapport annuel sur la gestion et la performance, la Commission expliquera comment les objectifs spécifiques contribuent aux priorités politiques et elle explicitera encore les liens avec la stratégie Europe 2020.*

La Commission accepte cette recommandation.

L'adoption des différents règlements pour la période 2014-2020 du CFP a précédé les lignes directrices pour une meilleure réglementation (mai 2015). Néanmoins, la teneur de ces règlements est le résultat d'une négociation politique entre les colégislateurs. Il en a découlé certaines incohérences, comme l'a relevé la Cour. Depuis l'adoption des lignes directrices pour une meilleure réglementation, la terminologie en la matière doit être utilisée de manière cohérente lors du suivi et de l'évaluation de l'ensemble des programmes. Un usage cohérent des termes dans l'ensemble de la législation n'est toutefois pas possible à court terme.

En ce qui concerne son cadre de performance interne, la Commission a fourni des définitions et des méthodes cohérentes dans les instructions permanentes qu'elle a données à l'ensemble des services. Ces définitions sont équivalentes à celles figurant dans les lignes directrices pour une meilleure réglementation.

ANNEXE 3.1

RAPPORTS SPÉCIAUX ADOPTÉS PAR LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE EN 2015

— N° 1/2015 «Le transport fluvial en Europe: aucune amélioration significative de la part modale et des conditions de navigabilité depuis 2001»

— N° 2/2015 «Financement, par l'UE, des stations d'épuration des eaux urbaines résiduaires dans le bassin du Danube: de nouveaux efforts sont nécessaires pour aider les États membres à réaliser les objectifs de la politique de l'Union en matière d'eaux usées»

— N° 3/2015 «La garantie pour la jeunesse de l'UE: les premières mesures ont été prises, mais des risques pour la mise en œuvre s'annoncent»

— N° 4/2015 «Quelle a été la contribution de l'assistance technique dans le domaine de l'agriculture et du développement rural?»

— N° 5/2015 «Les instruments financiers constituent-ils un outil efficace et prometteur dans le domaine du développement rural?»

— N° 6/2015 «L'intégrité et la mise en œuvre du système d'échange de quotas d'émission de l'UE»

— N° 7/2015 «Mission de police de l'UE en Afghanistan: résultats mitigés»

— N° 8/2015 «Le soutien financier apporté par l'UE permet-il de répondre de façon appropriée aux besoins des microentrepreneurs?»

— N° 9/2015 «L'aide de l'UE en faveur de la lutte contre la torture et de l'abolition de la peine de mort»

— N° 10/2015 «Les problèmes liés aux marchés publics dans le cadre des dépenses de cohésion de l'UE nécessitent des efforts supplémentaires»

— N° 11/2015 «La Commission gère-t-elle correctement les accords de partenariat dans le domaine de la pêche?»

— N° 12/2015 «La priorité que s'était fixée l'UE de promouvoir une économie rurale fondée sur la connaissance a souffert de la mauvaise gestion des mesures de transfert de connaissances et de conseil»

— N° 13/2015 «Le soutien de l'UE aux pays producteurs de bois dans le cadre du plan d'action FLEGT»

— N° 14/2015 «La Facilité d'investissement ACP apporte-t-elle une valeur ajoutée?»

— N° 15/2015 «L'aide en faveur des énergies renouvelables accordée en Afrique de l'Est au titre de la Facilité ACP-UE pour l'énergie»

— N° 16/2015 «Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer la sécurité de l'approvisionnement énergétique en développant le marché intérieur de l'énergie»

— N° 17/2015 «Soutien de la Commission dans le cadre des équipes d'action pour les jeunes: une réorientation bien réelle des fonds du FSE, mais insuffisamment axée sur les résultats»

— N° 18/2015 «Assistance financière aux pays en difficulté»

— N° 19/2015 «Une plus grande attention doit être accordée aux résultats pour une meilleure assistance technique à la Grèce»

— N° 20/2015 «Le rapport coût-efficacité du soutien apporté par l'UE aux investissements non productifs au titre du développement rural dans le domaine de l'agriculture»

— N° 21/2015 «Analyse des risques liés à une approche axée sur les résultats pour les actions de développement et de coopération de l'UE»

— N° 22/2015 «La surveillance, par l'UE, des agences de notation de crédit est bien en place, mais elle n'est pas encore totalement efficace»

— N° 23/2015 «La qualité des eaux dans le bassin du Danube: la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau a progressé, mais des efforts restent à faire»

— N° 24/2015 «Lutte contre la fraude à la TVA intracommunautaire: des actions supplémentaires s'imposent»

— N° 25/2015 «Aide de l'UE en faveur des infrastructures rurales: une bien meilleure utilisation des ressources est possible»

ANNEXE 3.2

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT CONCERNANT LES QUESTIONS DE PERFORMANCE

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2013	**Recommandation n° 1:** Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2013, la Cour recommande à la Commission de rationaliser son cadre d'établissement de rapports sur la performance lors de la prochaine révision du règlement financier.				X			*La Commission souligne que cet examen est toujours en cours.*
	Recommandation n° 2: Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2013, la Cour recommande à la Commission de veiller à ce que le rapport d'évaluation présente sous forme synthétique toutes les informations disponibles sur les avancées réalisées dans la concrétisation des objectifs de la stratégie Europe 2020, afin d'offrir au lecteur une vue d'ensemble claire des résultats obtenus.			X				*La Commission vise constamment à améliorer ses rapports sur les avancées réalisées dans la concrétisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 dans le rapport annuel sur la gestion et la performance ainsi que dans le cadre du semestre européen.*
	Recommandation n° 3: Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2013, la Cour recommande à la Commission d'encore développer son système de gestion et de communication d'informations sur la performance afin de pouvoir assumer, dans les déclarations d'assurance établies par ses directeurs généraux, sa responsabilité en matière de bonne gestion financière et de contribution du budget de l'UE aux résultats des politiques.				X			*La Commission n'a pas accepté cette recommandation.*

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2012	**Recommandation n° 1:** La Commission et le législateur doivent veiller à ce que l'accent soit mis sur la performance lors de la prochaine période de programmation (2014-2020). Pour ce faire, il faut qu'un nombre limité d'objectifs suffisamment spécifiques, assortis d'indicateurs pertinents, ainsi que des résultats et des incidences escomptés, soient définis dans les règlements sectoriels ou fixés sous une autre forme contraignante.			X				*La Commission estime que l'attention portée à la performance a été considérablement renforcée dans le cadre législatif 2014-2020.*
	Recommandation n° 2: La Commission devrait veiller à ce qu'il existe un lien clair entre les activités des DG et les objectifs fixés. Lorsqu'elle définit ces objectifs, chaque DG devrait prendre en considération, le cas échéant, le mode de gestion applicable, ainsi que son rôle et ses responsabilités.				X			*La Commission n'a pas accepté cette recommandation.*

CHAPITRE 4

Recettes

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Introduction	4.1-4.5
Brève description des recettes	4.2-4.4
Étendue et approche de l'audit	4.5
Régularité des opérations	4.6
Examen des rapports annuels d'activité et d'autres éléments des systèmes de contrôle interne	4.7-4.21
Les soldes et ajustements RNB et TVA tiennent compte de l'actualisation des chiffres RNB et TVA des États membres, ainsi que des travaux effectués en réponse aux réserves	4.8
La Commission a levé un grand nombre de réserves RNB	4.9-4.12
Le nombre de réserves concernant les ressources propres TVA a diminué	4.13
La gestion de ressources propres traditionnelles par les États membres est encore susceptible d'améliorations	4.14-4.19
Les calculs portant sur les contributions de l'EEE/AELE et sur les mécanismes de correction présentaient des erreurs mineures	4.20
Les rapports annuels d'activité fournissent une appréciation fidèle	4.21
Conclusion et recommandations	4.22-4.24
Conclusion relative à l'exercice 2015	4.22
Recommandations	4.23-4.24

Annexe 4.1 — Résultats des tests sur les opérations pour les recettes

Annexe 4.2 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour les recettes

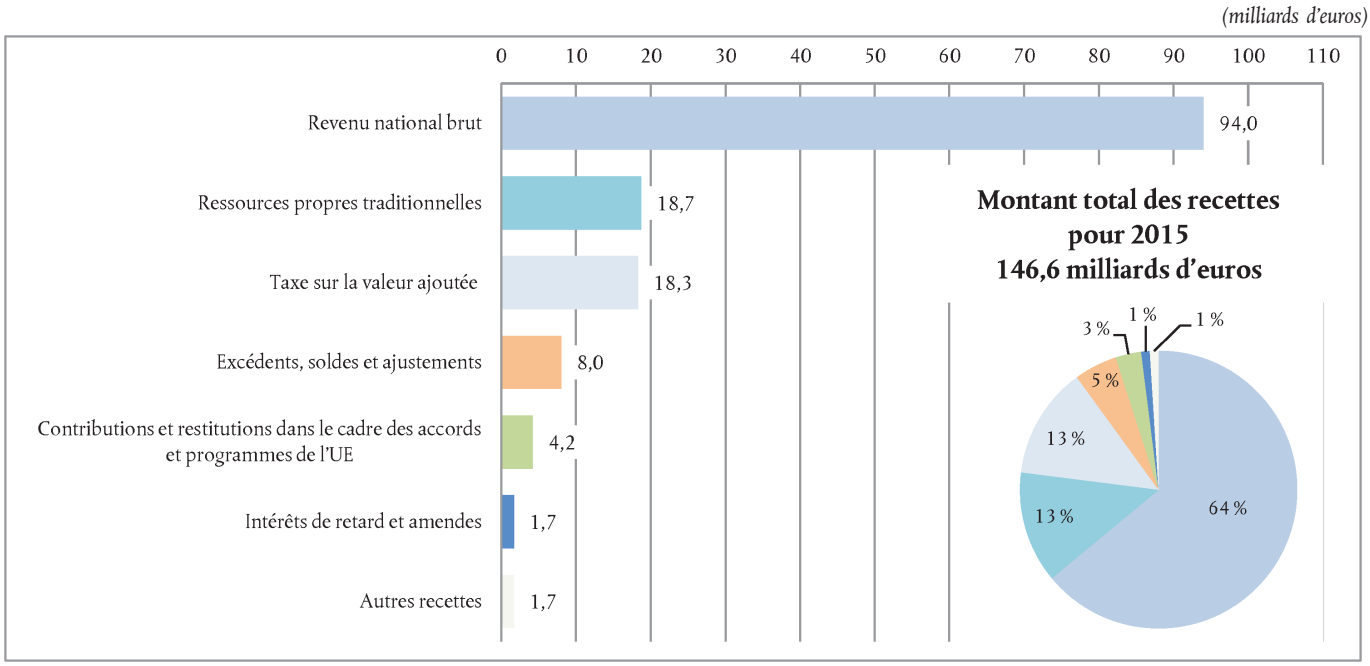
Annexe 4.3 — Nombre de réserves RNB, réserves TVA et points ouverts concernant les RPT en suspens au 31.12.2015, par État membre

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

4.1. Le présent chapitre est consacré à nos constatations concernant les recettes, qui sont constituées de ressources propres et d'autres recettes. La ***figure 4.1*** présente les principales informations relatives aux recettes de 2015.

Figure 4.1 — Recettes — Informations principales pour 2015



Source: Comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2015.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Brève description des recettes

4.2. La plupart des recettes proviennent des ressources propres (90 %) ([1]), à savoir les contributions des États membres ([2]), qui se répartissent en trois catégories:

— La ressource propre fondée sur le revenu national brut (RNB) (64 % des recettes) résulte de l'application d'un taux uniforme au RNB des États membres. Le calcul des contributions des États membres se fonde sur les prévisions relatives aux données RNB ([3]). Après prise en compte de toutes les autres sources de recettes, la ressource fondée sur le RNB sert à équilibrer le budget de l'UE ([4]). Les principaux risques sont que les statistiques sous-jacentes ne soient pas établies conformément aux règles de l'UE ou qu'elles ne soient pas traitées dans le respect de celles-ci par la Commission pour le calcul des contributions des États membres, y compris les soldes et ajustements. Un autre risque est que les vérifications de la Commission concernant les données RNB des États membres ne permettent pas de détecter un éventuel non-respect des règles de l'UE.

— La ressource propre fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (13 %) découle de l'application d'un taux uniforme à l'assiette harmonisée de la TVA des États membres. Les principaux risques concernent l'exhaustivité et l'exactitude des informations fournies par les États membres, ainsi que l'exactitude du calcul des contributions par la Commission et leur versement en temps opportun par ces derniers.

([1]) La législation en vigueur comprend la décision 2007/436/CE, Euratom du Conseil du 7 juin 2007 relative au système des ressources propres des Communautés européennes («décision sur les ressources propres») (JO L 163 du 23.6.2007, p. 17) et le règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil du 22 mai 2000 portant application de la décision 2007/436/CE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés européennes (JO L 130 du 31.5.2000, p. 1), modifié en dernier lieu par le règlement (CE, Euratom) n° 1377/2014 (JO L 367 du 23.12.2014, p. 14).

([2]) Conformément à la décision sur les ressources propres, certains États membres ont bénéficié de réductions de leurs contributions RNB et TVA au cours de la période 2007-2013. Dès que le nouveau paquet législatif aura été ratifié (voir point 4.4), certains États membres bénéficieront d'une réduction, avec effet rétroactif, pour la période 2014-2020. La décision sur les ressources propres accordait également une correction des déséquilibres budgétaires à un État membre. Celle-ci était toujours en vigueur en 2015 et elle le restera avec le nouveau paquet législatif.

([3]) Ces données font l'objet d'un accord entre la Commission et les États membres lors de la réunion du comité consultatif des ressources propres.

([4]) Toute sous-estimation (ou surestimation) du RNB pour un État membre — même si elle n'affecte pas globalement les ressources propres RNB — a pour conséquence d'augmenter (ou de diminuer) les contributions des autres États membres, jusqu'à ce que les données RNB aient été corrigées.

— Les ressources propres traditionnelles (RPT) (13 %) sont constituées des droits de douane perçus à l'importation et des taxes à la production de sucre. Elles sont constatées et perçues par les États membres, qui en versent les trois quarts à l'UE et retiennent les 25 % restants à titre de frais de perception. Les principaux risques affectant les RPT concernent l'intégralité, l'exactitude et la mise à la disposition de l'UE, en temps opportun, des droits dus.

4.3. Dans le cas des autres recettes, les principaux risques concernent notamment la gestion des amendes par la Commission et l'éventualité que des erreurs affectent le calcul des contributions dans le cadre d'accords de l'UE ou autres, ainsi que les mécanismes de correction des déséquilibres budgétaires.

4.4. Le 26 mai 2014, le Conseil a formellement adopté un nouveau paquet législatif relatif aux ressources propres. Une fois ratifié par les États membres, il sera appliqué avec effet rétroactif au 1er janvier 2014. Nous examinerons le déroulement du processus de ratification et, par la suite, le calcul de l'effet rétroactif ([5]).

Étendue et approche de l'audit

4.5. L'***annexe 1.1*** présente les principaux éléments de notre approche et de notre méthodologie d'audit. En ce qui concerne l'audit relatif aux recettes, les points ci-après méritent une mention particulière:

a) nous avons examiné les systèmes suivants:

   i) les systèmes que la Commission utilise pour assurer que les données RNB des États membres constituent une bonne base pour le calcul des ressources propres (y compris pour la levée des réserves), ainsi que ceux sur lesquels elle s'appuie pour calculer et percevoir les contributions au titre de la ressource propre RNB ([6]) et les soldes RNB;

   ii) les systèmes utilisés par la Commission pour s'assurer que les ressources propres TVA et les soldes TVA ont été correctement calculés et perçus ([7]);

([5]) Les contributions des États membres seront recalculées en fonction des éléments suivants:
- trois États membres bénéficieront d'un taux d'appel réduit pour la TVA, à savoir 0,15 %,
- quatre États membres bénéficieront de réductions forfaitaires des versements au titre des ressources propres RNB,
- le taux de retenue des RPT perçues passera à 20 % (soit une diminution par rapport aux 25 % actuels),
- le calcul des données RNB aux fins des ressources propres sera effectué conformément au SEC 2010 (le SEC 95 s'applique actuellement).

([6]) Nous avons fondé notre audit sur les prévisions relatives aux données RNB convenues. Nous ne pouvons émettre de jugement sur la qualité des données convenues entre la Commission et les États membres.

([7]) Nous avons fondé notre audit sur l'assiette harmonisée de la TVA établie par les États membres. Nous n'avons pas testé directement les statistiques et les données transmises par les États membres. Voir également le rapport spécial nº 24/2015 intitulé «Lutte contre la fraude à la TVA intracommunautaire: des actions supplémentaires s'imposent» (http://eca.europa.eu).

iii) les systèmes de la Commission relatifs aux RPT, y compris son suivi des contrôles après dédouanement effectués par les États membres;

iv) les systèmes de comptabilisation des RPT ([8]) de trois États membres sélectionnés (la France, l'Italie et la Lituanie) ([9]), ainsi que leurs systèmes relatifs aux contrôles après dédouanement;

v) la gestion, par la Commission, des amendes et des pénalités inscrites au titre 7 du budget de l'UE;

vi) le calcul, par la Commission, des contributions de l'Espace économique européen (EEE) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE);

vii) le calcul, par la Commission, des mécanismes de correction ([10]);

b) nous avons examiné un échantillon de 55 ordres de recouvrement de la Commission ([11]). L'échantillon est conçu pour être représentatif de l'ensemble des sources de recettes;

c) nous avons évalué les rapports annuels d'activité de la direction générale du budget de la Commission (DG Budget) et d'Eurostat.

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

4.6. L'***annexe 4.1*** présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations. Aucune des 55 opérations contrôlées n'était affectée par une erreur.

— Nous n'avons relevé aucune erreur affectant le calcul, par la Commission, des contributions des États membres sur la base des données TVA et RNB et leur paiement.

— Nous estimons que les ordres de recouvrement de la Commission reflétaient les relevés RPT communiqués par les États membres.

— Nous n'avons pas constaté d'erreur dans le calcul ou le paiement d'opérations liées aux autres recettes.

([8]) Nous avons fondé notre audit sur les données figurant dans les systèmes comptables des États membres visités en ce qui concerne les RPT. Nous n'avons pas été en mesure de couvrir les importations qui n'ont pas été déclarées ou qui ont échappé à la surveillance des douanes.

([9]) Ces trois États membres ont été sélectionnés en raison du volume important de leur contribution RPT et dans le cadre d'une approche par rotation.

([10]) Article 4 de la décision 2007/436/CE, Euratom.

([11]) Un ordre de recouvrement est un document dans lequel la Commission enregistre les montants qui lui sont dus.

OBSERVATIONS DE LA COUR

EXAMEN DES RAPPORTS ANNUELS D'ACTIVITÉ ET D'AUTRES ÉLÉMENTS DES SYSTÈMES DE CONTRÔLE INTERNE

4.7. Comme nous l'avons indiqué au point 4.5, nous avons examiné une sélection de systèmes. Les observations précises qui figurent dans la présente section n'entraînent pas de réserves à notre opinion sur les recettes, mais débouchent sur des recommandations destinées à améliorer le calcul et la perception des recettes.

Les soldes et ajustements RNB et TVA tiennent compte de l'actualisation des chiffres RNB et TVA des États membres, ainsi que des travaux effectués en réponse aux réserves

4.8. Chaque année, les États membres doivent fournir des données RNB et TVA actualisées relatives aux exercices pour lesquels des modifications restent possibles (quatre ans) ou pour résoudre les points faisant l'objet de réserves ([12]). La Commission utilise ces informations pour recalculer les contributions RNB et TVA des États membres pour les années antérieures (les soldes et ajustements TVA et RNB). Une grande partie des corrections, d'une ampleur considérable, qui ont été appliquées aux contributions des États membres en 2014 (9 813 millions d'euros) était le fruit des travaux effectués en réponse aux réserves RNB ([13]), lesquels ont conduit la Commission à lever la plupart de celles-ci en 2015.

La Commission a levé un grand nombre de réserves RNB

4.9. Les réserves RNB peuvent être générales ou spécifiques. Les réserves générales couvrent tous les éléments du RNB. Les réserves spécifiques portent sur des éléments distincts du RNB; elles peuvent être spécifiques à des opérations ([14]), transversalement spécifiques ([15]) ou spécifiques à des processus ([16]). La ***figure 4.2*** présente l'évolution du nombre de réserves en suspens à la fin de l'année. Elle comprend également des informations sur les points ouverts concernant les RPT et sur les réserves TVA, dont il sera question dans la suite du présent chapitre. L'***annexe 4.3*** contient des informations détaillées sur la situation fin 2015, par État membre.

([12]) Ces données sont susceptibles d'être révisées pendant au moins quatre ans, après quoi elles sont atteintes de prescription, à moins que des réserves ne soient émises. Une réserve est un dispositif permettant d'apporter des corrections aux éléments douteux qui figurent dans les données RNB et TVA présentées par un État membre, et ce après le délai réglementaire de quatre ans.

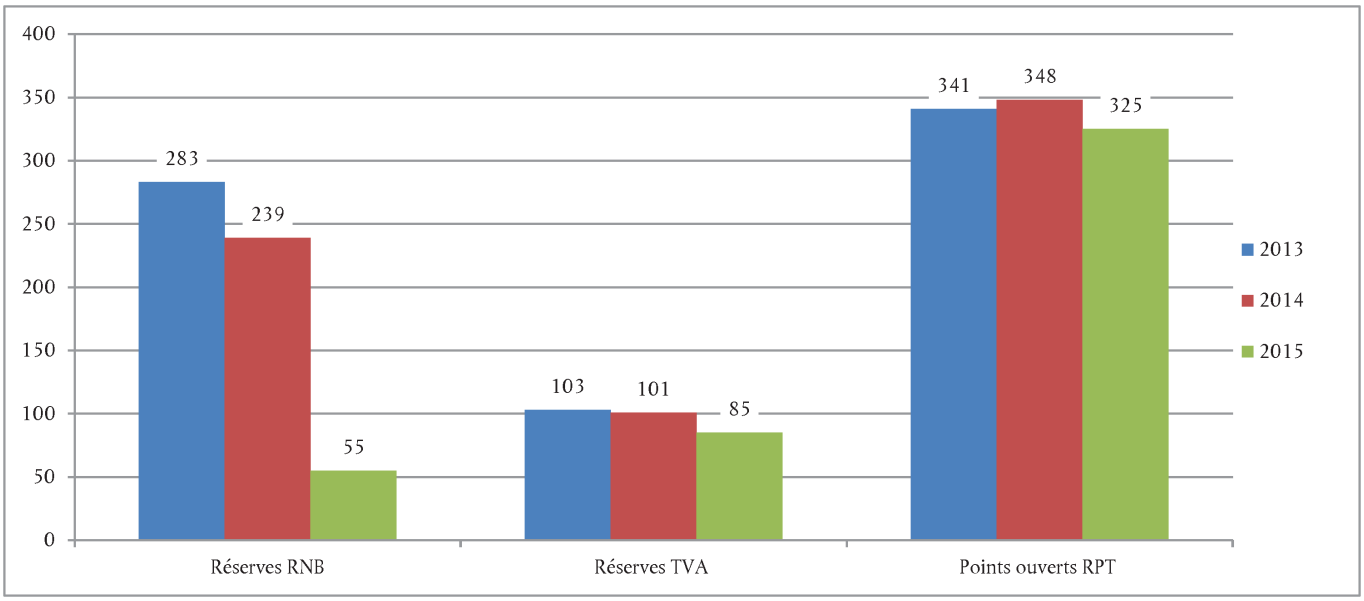
([13]) Rapport annuel 2014, points 4.6 à 4.13.

([14]) Ces réserves portent sur une opération spécifique relative au RNB dans un État membre.

([15]) Les réserves transversales portent sur une opération spécifique dans tous les États membres.

([16]) Émises lorsqu'une étape particulière du processus est concernée (voir point 4.11).

Figure 4.2 — Évolution du nombre de réserves RNB et de réserves TVA en suspens ainsi que de points ouverts concernant les RPT — situation en fin d'année



Les réserves RNB spécifiques à des processus (voir point 4.11) et les réserves générales (voir point 4.12) ne sont pas prises en compte dans le montant total du RNB.

Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Le nombre de réserves spécifiques à des opérations et de réserves transversales spécifiques en suspens a considérablement baissé

4.10. Au cours de l'exercice 2015, la Commission a levé 184 réserves (67 spécifiques à des opérations et 117 transversales spécifiques), y compris la réserve PNB spécifique à une opération concernant la Grèce et relative à la période 1995-2001, en suspens depuis longtemps ([17]). Nous n'avons pas relevé de problèmes graves dans l'échantillon de réserves levées que nous avons analysé. À la fin de 2015, il y avait 55 réserves portant sur des éléments distincts des compilations des États membres (voir ***figure 4.2***), dont 39 spécifiques à des opérations et 16 transversales spécifiques.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.10. *La Commission accorde un degré de priorité élevé à la vérification des données RNB et à la levée des réserves. Par conséquent, l'équipe RNB d'Eurostat a été renforcée par un redéploiement temporaire de personnel au premier semestre de 2015. Par la suite, les effectifs avaient presque doublé en fin d'année.*

Le nombre des réserves en suspens a encore été réduit au début de 2016.

([17]) Jusqu'en 2001, l'agrégat de la comptabilité nationale utilisé était le produit national brut (PNB).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Des réserves spécifiques à des processus ont été étendues

4.11. La Commission a étendu les 27 réserves spécifiques à des processus portant sur la compilation, par les États membres, des données RNB de 2010, de manière à couvrir l'exercice 2011 (il s'agit des seules réserves émises en 2015). Elles ont été formulées afin de permettre à la Commission de réaliser une vérification ([18]) des données établies conformément au système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010) ([19]).

Des réserves générales concernant les données RNB de la Grèce pour les années 2008 et 2009 sont toujours pendantes

4.12. Les seules réserves générales pendantes fin 2015 sont celles concernant les données RNB de la Grèce pour les années 2008 et 2009. Bien que des progrès aient été réalisés en vue de leur traitement, ces réserves n'ont pas été levées. Toutefois, en 2015, la Commission a continué de suivre de près les problèmes affectant l'établissement des comptes nationaux de la Grèce, et elle a maintenu le programme d'assistance technique mis en place en 2014 dans le but de créer une autorité statistique nationale indépendante et renforcée. Ces travaux visent à améliorer la fiabilité des données RNB de la Grèce. Ils sont importants, car la qualité des données peut avoir un impact sur chacune des contributions des États membres au titre des ressources propres RNB (voir note de bas de page 4).

Le nombre de réserves concernant les ressources propres TVA a diminué

4.13. À la fin de l'exercice, le nombre total de réserves s'élevait à 85, contre 101 en 2014 (voir ***figure 4.2***); 69 d'entre elles avaient été émises par la Commission et 16 par les États membres. Parmi les 69 réserves formulées par la Commission, 15 concernaient des infractions à la directive sur la TVA ([20]) (comme l'octroi d'exemptions pour des produits ou des activités qui n'y donnent pas droit). Le nombre de réserves émises par la Commission qui sont en suspens depuis longtemps ([21]) est passé de dix à six.

([18]) Cette vérification devra être fondée sur les inventaires RNB. Un inventaire est un document dans lequel un État membre explique en détail les sources et les méthodes utilisées pour estimer son RNB. Il s'agit de la base sur laquelle s'appuie Eurostat pour évaluer la qualité et l'exhaustivité des données RNB utilisées aux fins des ressources propres.

([19]) Le SEC 2010 est le nouveau cadre comptable de l'Union européenne compatible au niveau international et permettant de fournir une description systématique et détaillée d'une économie. Il est entré en vigueur en septembre 2014.

([20]) Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 347 du 11.12.2006, p. 1).

([21]) Nous définissons les réserves en suspens depuis longtemps comme des réserves émises au moins dix ans auparavant. En l'occurrence, il s'agit de réserves concernant l'exercice 2006 ou un exercice antérieur qui étaient encore en suspens fin 2015.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La gestion de ressources propres traditionnelles par les États membres est encore susceptible d'améliorations

Les contrôles après dédouanement sont un outil important pour la protection des intérêts financiers de l'UE…

4.14. Les autorités douanières peuvent contrôler les données et les documents commerciaux relatifs aux marchandises une fois celles-ci importées et mises en libre pratique dans l'UE ([22]). Ces «contrôles a posteriori», dont font partie les contrôles après dédouanement ([23]), doivent reposer sur des analyses des risques utilisant des critères définis au niveau national, au niveau de l'UE et, le cas échéant, au niveau international ([24]).

4.14. *La Commission continuera à collaborer avec les États membres conformément à sa stratégie et à son plan d'action sur la gestion des risques en matière douanière pour s'assurer que les contrôles (y compris les contrôles après dédouanement) sont efficaces et fondés sur le risque, notamment en poursuivant le développement des critères et normes communs de l'UE en matière de risques financiers.*

… mais un manque d'harmonisation persistant affecte les résultats

4.15. Nous avons mis au jour des insuffisances qui, à l'instar de celles communiquées dans les rapports annuels des années précédentes ([25]), affectent l'identification, la sélection et l'inspection des importateurs contrôlés par les États membres. En Italie, par exemple, la sélection des contrôles après dédouanement est généralement fondée sur les caractéristiques des différentes opérations et pas, comme le recommande le guide de l'audit douanier de la Commission, sur le profil des sociétés.

4.15. *La Commission, dans le cadre de ses inspections, examine régulièrement les contrôles après dédouanement, y compris les audits effectués par les États membres, et encourage ces derniers à se référer au guide de l'audit douanier pour effectuer ces contrôles/audits. Elle assurera le suivi des constatations dans le cadre de son suivi régulier des constatations découlant des audits de la Cour et de ses propres contrôles.*

Voir la réponse de la Commission au point 4.14.

([22]) Article 78 du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire (JO L 302 du 19.10.1992, p. 1).

([23]) «Les contrôles après dédouanement sont une méthode de contrôle des opérateurs économiques par l'examen de leurs comptes, de leurs écritures et de leurs systèmes.» *Source*: Guide de l'audit douanier.

([24]) Article 13, paragraphe 2, du code des douanes communautaire.

([25]) Voir le rapport annuel 2014, point 4.19, le rapport annuel 2013, point 2.14, et le rapport annuel 2012, point 2.31.

OBSERVATIONS DE LA COUR

4.16. Nous avons constaté que la qualité, l'étendue et les résultats des contrôles après dédouanement variaient considérablement entre les trois États membres visités. La France représente un cas particulier, puisque pour les contrôles après dédouanement, une dette peut être notifiée plus de trois ans après la date à laquelle elle a été contractée. Cette approche diffère de celle suivie dans d'autres États membres du fait que, selon la législation française, les contrôles sont toujours liés à la prévention et à la poursuite des infractions à la réglementation douanière et sont donc susceptibles de donner lieu à des poursuites pénales. En conséquence, les autorités françaises interrompent le délai de prescription de trois ans lors des contrôles après dédouanement ([26]).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.16. *Même si les motifs des variations relevées d'un État membre à l'autre dans l'étendue et les résultats des contrôles après dédouanement peuvent être acceptables, la Commission va continuer, lors de ses contrôles dans les États membres, à examiner les points soulevés par la Cour au sujet des audits après dédouanement effectués par les autorités nationales. Les États membres ont accès au guide de l'audit douanier, dont l'usage n'est pas obligatoire, mais qui vise à les orienter lors de leurs contrôles après dédouanement. Conformément à la législation douanière de l'UE, un délai de trois ans s'applique pour la notification d'une dette douanière, sauf si le cas peut donner lieu à des poursuites pénales. La possibilité d'engager ou non de telles poursuites varie d'un État membre à l'autre. La directive, telle que proposée, sur le cadre juridique de l'Union régissant les infractions douanières et les sanctions qui y sont applicables [COM(2013) 884 final], une fois qu'elle aura été adoptée et appliquée, est appelée à régler la question du recours systématique à l'article 221, paragraphe 4, du code des douanes communautaire, présentement l'article 103, paragraphe 2, du code des douanes de l'Union (CDU), par certains États membres.*

La gestion des comptabilités A et B doit encore être améliorée dans certains États membres

4.17. Chaque État membre transmet à la Commission un relevé mensuel de ses droits de douane et de ses cotisations «sucre» (le relevé «de comptabilité A») ainsi qu'un relevé trimestriel (dit «de comptabilité B») des droits constatés qui ne figurent pas dans le relevé de comptabilité A ([27]).

4.18. La Commission a décelé des insuffisances au niveau de la gestion de la comptabilité B pour 17 des 22 États membres visités. Comme lors des années précédentes, nous avons nous aussi relevé des cas de gestion insatisfaisante de la comptabilité B ([28]). Nous avons observé de bonnes pratiques en Lituanie, même si le recouvrement des créances n'a pas toujours été possible (voir ***figure 4.3***). En Italie, il importe de remédier à certaines faiblesses récurrentes. Les autorités italiennes n'ont pas été en mesure de confirmer que tous les montants déduits de la comptabilité B étaient enregistrés dans le relevé de comptabilité A correspondant. La Commission a constaté que deux autres États membres (la Belgique et la France) présentaient des incohérences similaires entre les relevés de comptabilité A et ceux de comptabilité B. Ces insuffisances n'ont pas eu d'incidence sur la fiabilité des montants globaux qui figurent dans les comptes consolidés de l'Union européenne.

4.18. *La Commission examine systématiquement la gestion de la comptabilité B à chaque contrôle dans les États membres et, lorsqu'elle constate des lacunes, elle demande aux autorités nationales d'y remédier. Lors de la réunion du comité consultatif des ressources propres (CCRP) de décembre 2015, les services de la Commission ont une nouvelle fois abordé le problème de la cohérence entre les comptabilités A et B; ils ont ainsi demandé aux États membres dont les relevés des comptabilités A et B continuaient de présenter des incohérences de soumettre un plan visant à y remédier, comportant un échéancier pour la solution au problème, et d'effectuer des vérifications de routine afin de prévenir toute réapparition de ces incohérences.*

([26]) Selon l'article 221, paragraphe 4, du code des douanes communautaire, «lorsque la dette douanière résulte d'un acte qui était, au moment où il a été commis, passible de poursuites judiciaires répressives, la communication au débiteur peut, dans les conditions prévues par les dispositions en vigueur, être effectuée après l'expiration du délai de trois ans prévu au paragraphe 3».

([27]) Lorsque des droits ou des cotisations restent impayés et qu'aucune garantie n'a été fournie ou qu'ils sont couverts par des garanties mais font l'objet de contestations, les États membres peuvent en suspendre la mise à disposition en les inscrivant dans cette comptabilité séparée.

([28]) Voir le rapport annuel 2014, point 4.22, le rapport annuel 2013, point 2.16, et le rapport annuel 2012, points 2.32 et 2.33.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Figure 4.3 — Il n'existe pas d'instrument efficace pour recouvrer les créances auprès des sociétés domiciliées en dehors de l'UE ou auprès des citoyens de pays tiers.

Dans le cas de sociétés débitrices domiciliées en dehors de l'UE ou lorsque les débiteurs sont des citoyens de pays tiers, il n'existe aucun instrument efficace de recouvrement des créances.

Dans six des 24 cas sélectionnés en Lituanie, les débiteurs provenaient de pays tiers: il s'agissait de citoyens russes, biélorusses ou ukrainiens, ainsi que de sociétés enregistrées en Turquie et dans les Îles Vierges britanniques. Bien que les autorités douanières lituaniennes aient appliqué toutes les procédures de recouvrement possibles à l'intérieur des frontières de l'UE, elles ne sont pas parvenues à recouvrer les créances.

De plus, dans quatre des 15 cas de mise en non-valeur ([29]) que nous avons sélectionnés pour analyse dans l'ensemble des États membres, les autorités n'avaient pas été en mesure de faire exécuter le recouvrement des créances parce que les débiteurs étaient établis en Suisse, en Ukraine ou en Russie.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Figure 4.3 — Il n'existe pas d'instrument efficace pour recouvrer les créances auprès des sociétés domiciliées en dehors de l'UE ou auprès des citoyens de pays tiers.

La Commission considère que l'entrée en vigueur du CDU, le 1er mai 2016, a fourni des outils supplémentaires pour assurer la perception de créances dans les situations telles que celles examinées par la Cour. En particulier, le CDU étend l'usage des garanties obligatoires et prévoit des garanties facultatives et la désignation de représentants en douane conjointement responsables qui sont établis dans l'UE.

Le nombre de points ouverts reste significatif

4.19. À la suite des inspections réalisées par la Commission dans les États membres, les autorités nationales peuvent être tenues de prendre des mesures en cas de non-respect des règles douanières de l'UE. Ces cas sont appelés «points ouverts» et peuvent éventuellement avoir une incidence financière. Fin 2015, le nombre total de points ouverts était de 325 (voir ***figure 4.2***) ([30]).

4.19. *Les services de la Commission donnent suite aux «points ouverts» en temps utile et avec promptitude. Ils ne clôtureront un point qu'après s'être assurés que des mesures adéquates ont été prises pour y remédier, et que lorsque les ressources propres traditionnelles éventuellement dues auront été mises à disposition, majorées, le cas échéant, des intérêts. Toutefois, il faut du temps pour traiter les points complexes (par exemple, ceux qui nécessitent une modification des instructions ou de la législation nationale, des changements organisationnels ou informatiques dans les services nationaux ou encore des procédures d'infraction). Sur les 325 points recensés par la Cour comme étant ouverts à la fin de 2015, seuls 199 ont une incidence financière éventuelle.*

([29]) Cas acceptés par la Commission en application de l'article 17 du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000, qui dispense les États membres de mettre à la disposition de la Commission les montants correspondant aux droits constatés qui se sont avérés irrécouvrables. Ces quatre cas de mise en non-valeur représentent 11 millions d'euros de montants irrécouvrables.

([30]) Dont 44 points ouverts depuis plus de cinq ans. Les points ouverts les plus anciens remontaient à 2002 et concernaient l'Allemagne, la Grèce et le Portugal.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Les calculs portant sur les contributions de l'EEE/AELE et sur les mécanismes de correction présentaient des erreurs mineures

4.20. Nous avons relevé des erreurs mineures dans deux domaines:

a) le calcul des contributions de l'EEE/AELE effectué par la Commission en 2015;

b) le calcul des mécanismes de correction effectué par la Commission en 2015.

Les erreurs étaient dues à une formule de calcul incorrecte et à des éléments provenant de bases de données obsolètes. Elles ne sont pas significatives ([31]), mais elles montrent que les systèmes utilisés à l'heure actuelle pour réaliser et contrôler ces calculs devraient être améliorés.

Les rapports annuels d'activité fournissent une appréciation fidèle

4.21. Les rapports annuels d'activité 2015 de la DG Budget et d'Eurostat présentent une appréciation fidèle de la gestion financière en ce qui concerne la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes relatives aux ressources propres et aux autres recettes. Les informations fournies corroborent nos constatations et nos conclusions.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4.20.

b) *La Commission a pris des mesures pour améliorer ses contrôles et éviter les erreurs relevées par la Cour, comme, par exemple, la mise en place de nouvelles check-lists, l'amélioration des procédures de préparation des données d'entrée et le renforcement de la double vérification des documents, en particulier en ce qui concerne les données d'entrée utilisées. De plus, une description plus détaillée des calculs a été élaborée afin d'aider les effectifs nouvellement affectés à ces tâches.*

([31]) Une surestimation de 2,9 millions d'euros sur un total de 5 635,2 millions d'euros (soit moins de 0,1 %) dans le calcul du mécanisme de correction, ainsi que le paiement, par les membres de l'EEE/AELE, de 3,7 millions d'euros indus sur un total de 425,8 millions d'euros (soit 0,9 %).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Conclusion relative à l'exercice 2015

4.22. Globalement, les informations probantes indiquent que les recettes ne sont pas affectées par un niveau significatif d'erreur. Plus particulièrement, en ce qui concerne les recettes:

— nous avons jugé que les systèmes examinés étaient efficaces pour les ressources propres RNB et TVA;

— nous avons jugé que les systèmes examinés étaient globalement efficaces pour les RPT. Les contrôles internes clés dans les États membres visités sont jugés partiellement efficaces;

— nous n'avons pas constaté d'erreurs dans les opérations que nous avons testées.

Recommandations

4.23. L'***annexe 4.2*** présente le résultat de notre examen des progrès accomplis en matière de mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports annuels antérieurs. Dans les rapports annuels 2012 et 2013, nous avons émis sept recommandations. Quatre d'entre elles ont été mises en œuvre à pratiquement tous égards et les trois autres l'ont été à certains égards.

4.24. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2015, nous recommandons à la Commission:

Ressources propres traditionnelles

— **recommandation n° 1:** de prendre les mesures nécessaires pour garantir aux opérateurs un traitement similaire dans tous les États membres en ce qui concerne le délai de prescription de la notification d'une dette à la suite d'un contrôle après dédouanement;

La Commission accepte partiellement cette recommandation. Elle est d'avis que sa proposition de directive sur le cadre juridique de l'Union régissant les infractions douanières et les sanctions qui y sont applicables [COM(2013) 884 final] répond aux observations de la Cour et que la situation devrait s'améliorer une fois que cette proposition aura été adoptée et appliquée. Cependant, l'issue dépend de la décision de l'autorité législative.

— **recommandation n° 2:** de fournir aux États membres des orientations afin qu'ils améliorent leur gestion des éléments figurant dans la comptabilité B;

La Commission accepte cette recommandation. Lors de leurs contrôles dans les États membres, ses services fournissent régulièrement des orientations aux autorités nationales au sujet de la gestion de la comptabilité B et encouragent les bonnes pratiques.

OBSERVATIONS DE LA COUR	RÉPONSES DE LA COMMISSION
— **recommandation n° 3:** de veiller à ce que les États membres déclarent correctement les montants déduits de la comptabilité B et les mettent à disposition;	*La Commission accepte cette recommandation. Elle continuera à veiller à ce que les États membres déclarent correctement les montants issus de la comptabilité B et les mettent à disposition.*
— **recommandation n° 4:** de faciliter dans la mesure du possible le recouvrement des dettes douanières par les États membres de l'UE lorsque les débiteurs ne sont pas établis dans l'un d'eux.	*La Commission accepte cette recommandation. Elle étudiera et évaluera en temps utile l'efficacité du nouveau CDU à remédier aux problèmes relevés par la Cour.* *Voir aussi la réponse de la Commission à la figure 4.3.*
Contributions de l'EEE/AELE et mécanismes de correction	
— **recommandation n° 5:** de renforcer les contrôles portant sur le calcul des contributions de l'EEE/AELE et sur celui des mécanismes de correction.	*La Commission accepte cette recommandation. Afin de renforcer les contrôles, elle a déjà amélioré et consolidé les procédures et les check-lists.*

ANNEXE 4.1

RÉSULTATS DES TESTS SUR LES OPÉRATIONS POUR LES RECETTES

	2015	2014
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON		
Nombre total d'opérations:	**55**	55
ESTIMATION DE L'IMPACT DES ERREURS QUANTIFIABLES		
Niveau d'erreur estimatif	**0,0 %**	0,0 %
Limite supérieure du niveau d'erreur (LSE)	0,0 %	
Limite inférieure du niveau d'erreur (LIE)	0,0 %	

ANNEXE 4.2

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LES RECETTES

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2013	La Commission devrait encourager les États membres à apporter davantage d'éclaircissements sur les méthodologies qu'ils utilisent pour la compilation des données dans le domaine de l'économie non observée et promouvoir l'harmonisation entre États membres en la matière.	X						
	La Commission devrait mettre en place un plan d'action détaillé prévoyant des étapes claires pour résoudre les problèmes qui affectent l'établissement des comptes nationaux de la Grèce et en surveiller étroitement l'application.		X					*L'actuel plan d'action statistique pour la Grèce, JOSGAP, sera complété au cours de l'année 2016 par un plan spécifique pour les comptes nationaux.*
	La Commission devrait élaborer des normes minimales en matière d'analyse des risques pour les contrôles effectués après dédouanement, notamment en s'appuyant sur les informations contenues dans la base de données d'importations existante, afin de permettre aux États membres de mieux cibler les importateurs à risque.		X					*La Commission accepte cette recommandation. La nouvelle version du guide de l'audit douanier (2014) définit des indicateurs de risque pour les contrôles après dédouanement. Il est prévu d'apporter des modifications à la base de données existante sur les importations, mais elles ne seront pas entièrement opérationnelles avant 2018.* *La mise à niveau de l'actuel système Surveillance 2 (passage à Surveillance 3), qui dépend de la mise en œuvre du CDU (acte délégué et acte d'exécution), est en cours de réalisation compte tenu du programme de travail pour le CDU (décision d'exécution 2014/255/UE de la Commission).*
	La Commission devrait encourager les États membres à utiliser les orientations actuelles et à assurer le suivi de la mise en œuvre des contrôles après dédouanement effectués par les États membres.			X				*La Commission accepte cette recommandation. En vertu du cadre juridique en vigueur, la réalisation des contrôles relève de la compétence de l'État membre. En outre, lors de ses inspections sur les contrôles douaniers effectués, la Commission encouragera les États membres à utiliser les orientations actuelles et, si des défaillances sont constatées dans la réalisation des contrôles après dédouanement, elle invitera les États membres à prendre des mesures correctrices. La Commission rappelle que la version révisée du guide de l'audit douanier a été approuvée en mars 2014.* *Elle considère qu'elle a pleinement mis en œuvre cette recommandation. Toutefois, la recommandation renvoie également à un processus s'inscrivant dans la durée, que la Commission continue de suivre.* *Elle continuera à encourager les États membres à utiliser les orientations actuelles.*

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2013 et 2012	La Commission devrait encourager les États membres à utiliser correctement la comptabilité A et la comptabilité B et à faire en sorte qu'elles soient, de manière démontrable, exhaustives et correctes (*).		X					*La Commission a agi en ce sens et elle poursuit sur cette voie. Lors de ses contrôles, elle continuera à examiner l'utilisation des comptabilités A et B et invitera les États membres à faire en sorte que celles-ci soient exhaustives et correctes.*
2012	La Commission devrait revoir son cadre de contrôle en matière de vérification des données RNB, en prévoyant notamment la réalisation d'une analyse coût-bénéfice structurée et formalisée ainsi que d'une vérification approfondie des composantes du RNB significatives et à risques, une limitation de l'usage des réserves générales et la définition de critères d'importance relative pour l'émission de réserves.		X					*En avril 2016, la Commission a publié son plan pour le prochain cycle de vérification. Celui-ci prévoit une évaluation détaillée des risques et une analyse coûts/avantages et aborde de nombreuses autres questions soulevées par la Cour ces dernières années. Les améliorations se rapportant à la gestion des réserves et à l'importance relative ont déjà été mises en œuvre.*
	La Commission devrait encourager les États membres à renforcer la surveillance douanière afin de maximiser le montant des RPT perçues.		X					*La Commission a agi en ce sens et elle poursuit sur cette voie. Lors de ses contrôles réguliers des RPT, elle continuera à vérifier que les États membres ont bien mis en place des cadres de contrôle appropriés pour protéger les intérêts financiers de l'UE dans le domaine des ressources propres traditionnelles.*

(*) La Commission suit chaque année l'utilisation des comptabilités A et B, mais ces efforts doivent être poursuivis compte tenu de la persistance du problème.

ANNEXE 4.3

NOMBRE DE RÉSERVES RNB ET DE RÉSERVES TVA EN SUSPENS AINSI QUE DE POINTS OUVERTS CONCERNANT LES RPT AU 31.12.2015, PAR ÉTAT MEMBRE

État membre	Réserves RNB (situation au 31.12.2015)	Réserves TVA (situation au 31.12.2015)	Points ouverts concernant les RPT (situation au 31.12.2015)
Belgique	1	4	22
Bulgarie	1	2	4
République tchèque	0	0	3
Danemark	0	3	16
Allemagne	1	4	8
Estonie	0	1	3
Irlande	1	6	8
Grèce	12	7	28
Espagne	0	2	18
France	1	3	38
Croatie	0	0	3
Italie	0	4	12
Chypre	0	0	6
Lettonie	12	1	2
Lituanie	0	0	3
Luxembourg	0	3	1
Hongrie	1	1	9
Malte	1	0	4
Pays-Bas	0	11	48
Autriche	0	4	5
Pologne	11	4	7
Portugal	0	2	13
Roumanie	12	3	16
Slovénie	0	0	4
Slovaquie	0	0	3
Finlande	0	7	10
Suède	0	3	8
Royaume-Uni	1	10	23
TOTAL AU 31.12.2015	**55**	**85**	**325**
TOTAL AU 31.12.2014	239	101	348

Les réserves RNB spécifiques à des processus et les réserves générales ne sont pas prises en considération dans ce tableau.
Source: Cour des comptes européenne.

CHAPITRE 5

Compétitivité pour la croissance et l'emploi

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Introduction	5.1-5.5
Brève description de la rubrique Compétitivité pour la croissance et l'emploi	5.2-5.4
Étendue et approche de l'audit	5.5
Régularité des opérations	5.6-5.16
La majeure partie des erreurs tient à une surestimation des coûts de personnel et des coûts indirects	5.11-5.15
Infractions aux règles des marchés publics	5.16
Examen des rapports annuels d'activité	5.17-5.20
Les rapports annuels d'activité de la Commission corroborent nos constatations et nos conclusions	5.17-5.20
Examen d'une sélection de systèmes de gestion et de contrôle	5.21-5.34
Centre d'appui commun pour les dépenses de recherche et d'innovation	5.21-5.34
Service commun d'audit	5.24-5.26
Suites données aux résultats d'audits ex post concernant le septième programme-cadre pour la recherche	5.27-5.31
Stratégie d'audit ex post concernant Horizon 2020	5.32-5.34
Conclusion et recommandations	5.35-5.38
Conclusion relative à l'exercice 2015	5.35-5.36
Recommandations	5.37-5.38

Annexe 5.1 — Résultats des tests sur les opérations pour la rubrique Compétitivité pour la croissance et l'emploi

Annexe 5.2 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique Compétitivité pour la croissance et l'emploi

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

5.1. Le présent chapitre fait état des constatations concernant la rubrique Compétitivité pour la croissance et l'emploi. La ***figure 5.1*** présente les principales informations concernant les activités couvertes et les dépenses de l'exercice 2015.

Brève description de la rubrique Compétitivité pour la croissance et l'emploi

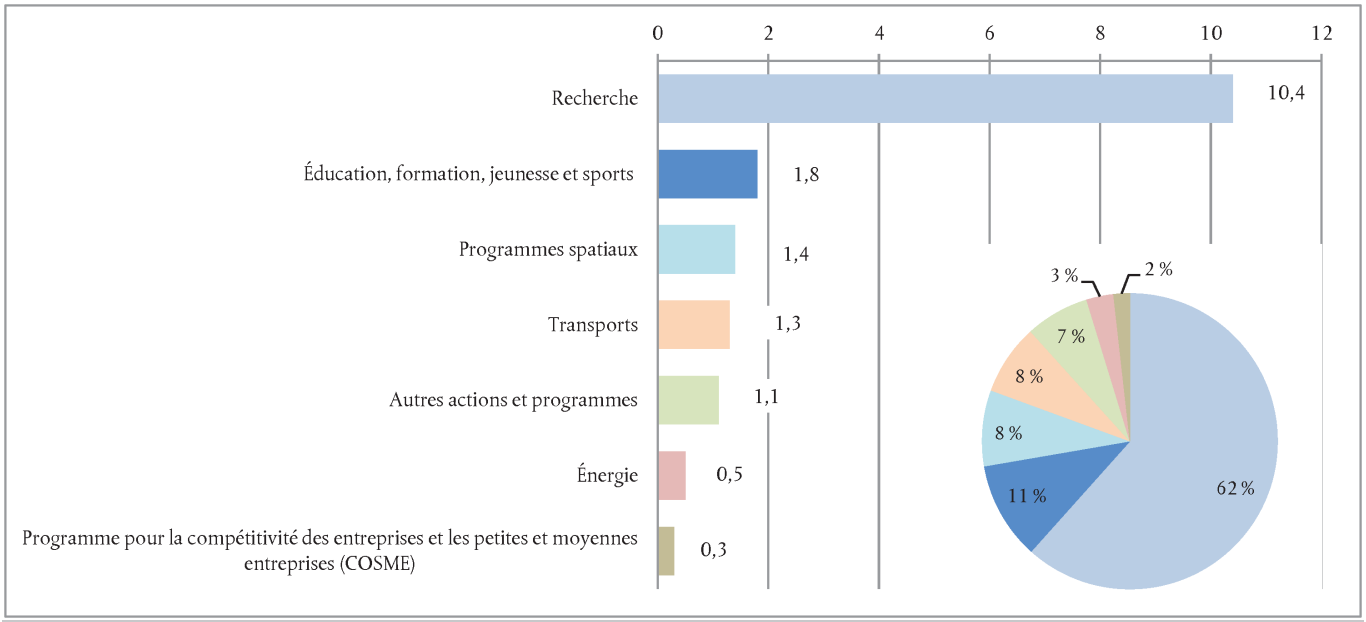
5.2. Les dépenses sont affectées à la réalisation d'objectifs tels que le renforcement de la recherche et de l'innovation, l'amélioration des systèmes éducatifs et la promotion de l'emploi, la mise en place d'un marché unique numérique, la promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, la modernisation du secteur des transports et l'amélioration de l'environnement économique, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME).

5.3. La recherche et l'innovation représentent 62 % des dépenses, effectuées au titre du septième programme-cadre pour des actions de recherche et de développement technologique 2007-2013 (le «septième programme-cadre pour la recherche») et à celui du programme-cadre pour la recherche et l'innovation 2014-2020 «Horizon 2020» (ci-après «Horizon 2020»). Parmi les principaux instruments de financement figurent également: le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie et Erasmus+ dans les domaines de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et des sports; les programmes spatiaux Galileo, EGNOS et Copernicus; le programme du réseau transeuropéen de transport, qui apporte un financement au développement des infrastructures de transport; le programme énergétique européen pour la relance, consacré aux projets du secteur de l'énergie; et le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, qui soutient le développement de réseaux dans les secteurs du transport, des télécommunications et de l'énergie.

5.4. Près de 90 % des dépenses consistent en des subventions octroyées à des bénéficiaires privés ou publics participant à des projets. La Commission verse des avances au moment de la signature d'une convention de subvention ou d'une décision de financement, puis rembourse les coûts relevant du financement de l'UE déclarés par les bénéficiaires, en déduisant les avances accordées. Le principal risque affectant la régularité des opérations est que les bénéficiaires déclarent des coûts inéligibles qui ne soient ni détectés ni corrigés avant leur remboursement par la Commission.

Figure 5.1 — Rubrique 1a du cadre financier pluriannuel (CFP) — Compétitivité pour la croissance et l'emploi — Informations principales pour 2015

(milliards d'euros)



Montant total des paiements de l'exercice	16,8
- avances ([1])	*9,5*
+ avances apurées ([1])	*7,2*
Total de la population auditée	**14,5**

([1]) Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir ***annexe 1.1***, point 7).

Source: Comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2015.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Étendue et approche de l'audit

5.5. L'***annexe 1.1*** présente les principaux éléments de notre approche et de notre méthodologie d'audit. En ce qui concerne l'audit relatif à la rubrique Compétitivité pour la croissance et l'emploi, les points ci-après méritent une mention particulière:

a) nous avons examiné un échantillon de 150 opérations, comme cela est indiqué au point 7 de l'***annexe 1.1***. L'échantillon est conçu pour être représentatif de tout l'éventail des dépenses relevant de cette rubrique du CFP. Il était composé de 88 opérations relatives à la recherche et à l'innovation, de 18 opérations du domaine de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et des sports, et de 44 opérations relevant d'autres programmes et activités;

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

b) pour les nouveaux programmes tels qu'Horizon 2020 et Erasmus+, la quasi-totalité des paiements de 2015 était constituée d'avances, qui sont exclues de notre échantillonnage. Nos tests sur les opérations ont concerné, dans une large mesure, des paiements réalisés au titre de projets relevant des programmes pour 2007-2013, en particulier le septième programme-cadre pour la recherche ainsi que le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie;

c) nous avons évalué les rapports annuels d'activité de la direction générale de la recherche et de l'innovation (DG RTD), de la direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME (DG GROW) et de la direction générale de l'éducation et de la culture (DG EAC);

d) nous nous sommes penchés sur l'établissement du centre d'appui commun de la Commission pour la gestion des dépenses de recherche et d'innovation de même que sur la mise en œuvre des stratégies d'audit ex post de la Commission concernant le septième programme-cadre pour la recherche et concernant Horizon 2020.

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

5.6. L'***annexe 5.1*** présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations. Sur les 150 opérations examinées, 72 (48 %) étaient affectées par des erreurs. Sur la base des 38 erreurs que nous avons quantifiées, le niveau d'erreur estimatif s'élève à 4,4 % ([1]).

5.6. *Le taux d'erreur relevé par la Cour constitue l'un des indicateurs d'efficacité pour l'exécution des dépenses de l'UE. Or, la Commission dispose d'une stratégie de contrôle pluriannuelle. Sur cette base, ses services estiment un taux d'erreur résiduel, qui tient compte des recouvrements, des corrections et des effets de l'ensemble de leurs contrôles et audits au cours de la période de mise en œuvre du programme.*

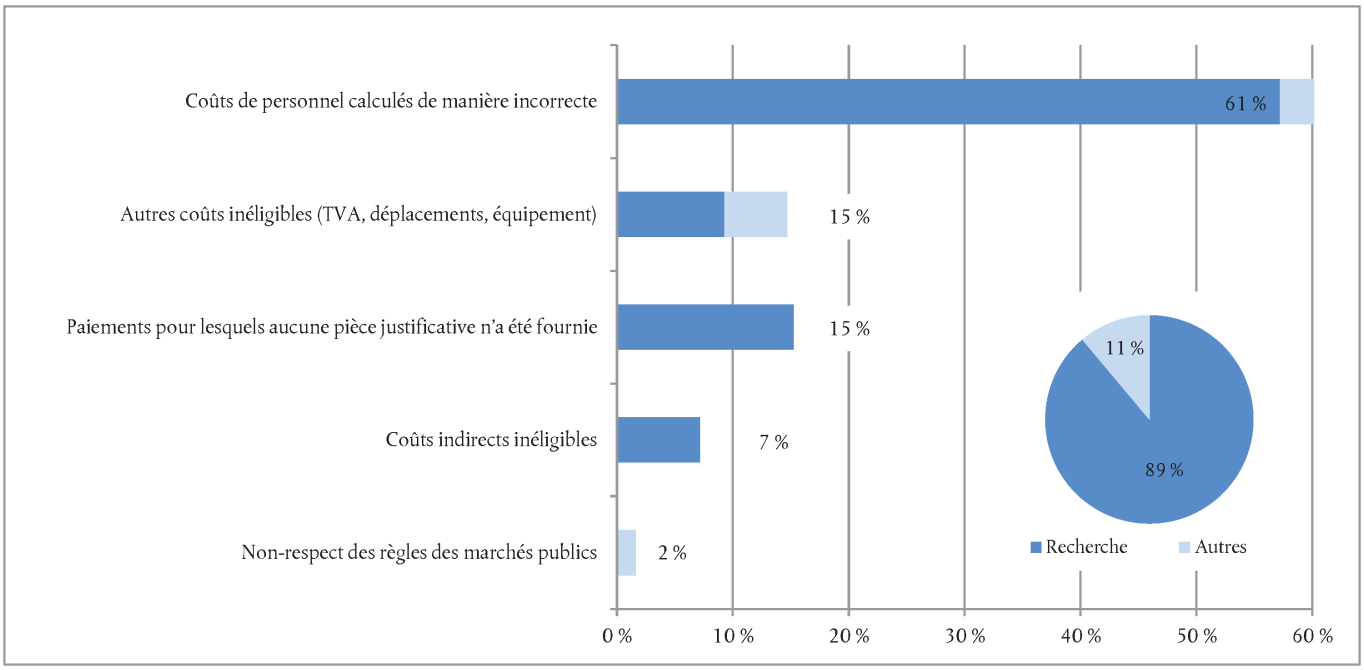
5.7. La ***figure 5.2*** montre dans quelle mesure les différents types d'erreurs entrent en ligne de compte dans notre niveau d'erreur estimatif pour 2015.

5.7. *En matière de recherche et d'innovation, les coûts de personnel et les coûts indirects représentent la majeure partie des coûts des projets. Afin de tenir compte de la diversité des structures de coûts dans le paysage européen de la recherche, la stratégie retenue est de rembourser ces catégories de coûts en fonction des coûts réels et non sur la base de coûts unitaires ou de taux forfaitaires. C'est pourquoi ces catégories sont exposées aux erreurs, comme il ressort du graphique.*

Horizon 2020 a été conçu pour faire face, dans la mesure du possible, à ces sources d'erreurs grâce à l'introduction d'un certain nombre de simplifications — voir point 5.12 ci-dessous.

([1]) Nous calculons le niveau d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que le niveau d'erreur estimatif affectant la population dépasse 2 % pour les exercices 2014 et 2015.

Figure 5.2 — Compétitivité pour la croissance et l'emploi — Contribution au niveau d'erreur estimatif



Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.8. Pour 10 des 38 opérations affectées par des erreurs quantifiées, nous avons signalé des erreurs représentant plus de 20 % de l'élément examiné. Ces 10 cas (dont neuf relèvent du septième programme-cadre pour la recherche et un du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité de la période 2007-2013) contribuent à hauteur de 77 % au niveau d'erreur estimatif global dans la rubrique Compétitivité pour la croissance et l'emploi en 2015.

5.9. En ce qui concerne les dépenses de recherche et d'innovation, le type et la fourchette des erreurs que nous avons constatées étaient similaires à ceux que nous avons relevés tout au long du septième programme-cadre pour la recherche. Pour les paiements se rapportant à d'autres programmes et activités, nous avons détecté moins d'erreurs quantifiées que les années précédentes.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.10. Dans 16 cas d'erreurs quantifiables, la Commission, les autorités nationales ou les auditeurs indépendants ([2]) disposaient de suffisamment d'informations pour être en mesure de prévenir ou de détecter et de corriger les erreurs avant d'accepter les dépenses. Si toutes ces informations avaient été utilisées pour prévenir ou détecter et corriger les erreurs, le niveau d'erreur estimatif pour ce chapitre aurait été inférieur de 0,6 point de pourcentage.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.10. *La Commission dispose d'un solide système de contrôles ex ante, fondé sur des check-lists systématiques détaillées, des orientations écrites et une formation continue. Améliorer ce système sans imposer de charges administratives supplémentaires aux bénéficiaires, tout en veillant à l'exécution rapide des paiements en faveur des chercheurs, constitue un défi permanent. Les constatations de la Cour ont servi et serviront à apporter de nouvelles améliorations aux contrôles ex ante.*

En ce qui concerne les auditeurs indépendants chargés de certifier les déclarations de dépenses, qui représentent 15 des 16 cas mentionnés par la Cour, il s'agit d'un problème bien connu, qui a été abordé dans de précédents rapports. Aux fins du suivi des recommandations de la Cour, la Commission a organisé une série de réunions à l'intention des bénéficiaires et des auditeurs indépendants chargés de la certification (> 300) pour les sensibiliser aux erreurs les plus courantes. En outre, un retour d'information a été fourni aux auditeurs chargés de la certification qui ont commis des erreurs, et un modèle, plus didactique, de certificats d'audit a été mis à disposition dans le cadre d'Horizon 2020. Pour la recherche, on estime que les certificats d'audit réduisent le taux d'erreur de 50 % par rapport aux déclarations non certifiées. Ainsi, même s'il faut reconnaître qu'ils ne permettent pas de détecter toutes les erreurs, ces certificats constituent un outil important pour réduire le taux d'erreur global.

La majeure partie des erreurs tient à une surestimation des coûts de personnel et des coûts indirects

5.11. La plupart des erreurs quantifiées que nous avons constatées (33 erreurs sur 38) résultaient du remboursement de coûts de personnel et de coûts indirects inéligibles, déclarés par les bénéficiaires. Ces erreurs concernaient principalement, mais non exclusivement, des projets relevant du septième programme-cadre pour la recherche (voir ***figure 5.3***).

5.11. *Les propres audits de la Commission ont aussi montré que le type et le niveau d'erreur restaient stables du fait de la complexité des règles relatives au 7e PC. Cependant, comme tous les contrats au titre du 7e PC ont été signés, il n'est plus possible de modifier le cadre juridique. Tout au long du 7e PC, la Commission s'est néanmoins efforcée de simplifier le système dans le respect du cadre juridique en vigueur, par exemple avec les mesures de simplification qu'elle a adoptées le 24 janvier 2011 [décision C(2011) 174].*

Horizon 2020 prévoit une simplification radicale du cadre juridique, qui est destinée à répondre aux attentes tant des parties prenantes que des autorités législatives, en se concentrant tout particulièrement sur les coûts de personnel et les coûts indirects en tant que principales sources d'erreur.

([2]) Dans certains cas, par exemple lorsque les déclarations de coûts concernent des projets relevant du septième programme-cadre pour la recherche qui bénéficient d'un financement de l'UE excédant 375 000 euros, des auditeurs indépendants doivent certifier que les coûts déclarés sont éligibles.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Figure 5.3 — Exemple de remboursement de coûts de personnel inéligibles

Nous avons examiné une déclaration de coûts d'un montant de 250 000 euros, émanant d'un bénéficiaire qui met en œuvre, avec huit partenaires, un projet visant au développement de services informatiques en nuage, dans le contexte du programme d'appui stratégique en matière de technologies de l'information et de la communication, lequel relève du programme-cadre 2007-2013 pour l'innovation et la compétitivité. Nous avons constaté que les coûts de personnel déclarés pour le projet étaient surestimés, car ils avaient été calculés en tenant compte d'un nombre d'heures de travail «standard» supérieur au nombre d'heures effectivement prestées. Des primes inéligibles étaient également incluses dans les coûts salariaux.

5.12. Presque toutes les erreurs découvertes dans les déclarations de coûts s'expliquaient par le fait que les bénéficiaires avaient soit mal compris les règles d'éligibilité, qui sont complexes, soit mal calculé les coûts éligibles. Nous avons relevé deux cas de fraude présumée où les bénéficiaires semblaient avoir délibérément surestimé leurs coûts de projet éligibles.

5.13. Dans de nombreux cas, en ce qui concerne les coûts de personnel, les bénéficiaires ont mal calculé le coût horaire du personnel affecté au projet ou se sont trouvés dans l'incapacité de fournir des justificatifs adéquats attestant le temps réellement consacré à celui-ci par leur personnel. Dans cinq cas, les bénéficiaires ont indûment déclaré des prestations de consultants externes comme des coûts de personnel (voir ***figure 5.4***).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Figure 5.3 — Exemple de remboursement de coûts de personnel inéligibles

La Commission va procéder au recouvrement des montants indûment payés.

La surestimation du coût horaire était due à des erreurs de calcul des heures productives. Les règles relatives à ce calcul ont été simplifiées dans Horizon 2020 pour éviter ce type d'erreur.

5.12. *Compte tenu de la complexité des règles, la Commission a introduit de nombreuses simplifications dans Horizon 2020. Celles-ci comprennent notamment:*

— *un taux de financement par action, indiqué dans l'appel à propositions;*

— *un taux forfaitaire pour les coûts indirects;*

— *une procédure simplifiée d'enregistrement du temps de travail et un recours accru aux pratiques des bénéficiaires;*

— *des règles plus souples pour les tiers et la sous-traitance;*

— *des règles plus simples et plus claires aux fins du calcul des heures productives (et ainsi des coûts de personnel).*

Lorsque les objectifs stratégiques permettent de recourir à des règles et mécanismes encore plus simples, ceux-ci ont été mis en place. Les subventions «Conseil européen de la recherche» et «Marie Skłodowska Curie» sont simples: elles concernent pour l'essentiel des organismes publics, ont plus largement recours aux taux et montants forfaitaires et comptent en majorité des bénéficiaires uniques. La marge d'erreurs d'interprétation est ainsi limitée, et les taux d'erreurs sont inférieurs à 2 % pour ces programmes.

5.13. *Les règles relatives au recours à des consultants, qui se sont révélées complexes dans le 7e PC, ont été simplifiées dans Horizon 2020.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

Figure 5.4 — Exemple de remboursement de coûts de personnel inéligibles

Nous avons examiné une déclaration de coûts d'un montant de 85 000 euros, établie par un bénéficiaire participant, avec 11 partenaires, à un projet de développement de systèmes de surveillance de l'environnement au titre du septième programme-cadre pour la recherche. Le bénéficiaire a fait appel à des consultants pour exécuter le projet. Nous avons constaté que les consultants ne remplissaient pas les critères permettant d'être considérés comme des consultants internes, en particulier parce que le coût de leurs prestations était nettement plus élevé que celui des salariés du bénéficiaire dans la même catégorie. De plus, les coûts de personnel déclarés pour l'un des salariés n'étaient étayés par aucun justificatif.

5.14. En ce qui concerne les coûts indirects, les erreurs commises par les bénéficiaires dans les déclarations de coûts réels ont résulté de l'application d'une méthodologie incorrecte ou de l'inclusion de coûts non éligibles dans le calcul du montant des frais généraux imputables au projet (voir ***figure 5.5***). Lorsque les coûts indirects déclarés étaient établis de manière forfaitaire sur la base d'un pourcentage des coûts directs, toute erreur dans les coûts directs du bénéficiaire se répercutait en proportion sur les coûts indirects éligibles.

Figure 5.5 — Exemple de remboursement de coûts indirects inéligibles

Nous avons examiné une déclaration de coûts d'un montant de 146 000 euros, établie par un bénéficiaire œuvrant, avec 11 partenaires, à un projet de développement de systèmes d'informations de gestion géographiques au titre du septième programme-cadre pour la recherche. Nous avons observé qu'une partie des coûts de personnel déclarés par le bénéficiaire avaient en fait été consacrés à un projet différent. Le bénéficiaire a inclus des éléments inéligibles dans son calcul des coûts indirects (coûts de personnel indépendants du soutien administratif, frais de marketing, frais de secrétariat et frais de déplacement sans rapport avec les activités de recherche).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Figure 5.4 — Exemple de remboursement des coûts de personnel inéligibles

Les règles relatives aux consultants ont été simplifiées dans Horizon 2020 pour éviter ou réduire ce type d'erreur.

5.14. *Le calcul des coûts indirects réels est complexe et fréquemment à l'origine d'erreurs. Les règles instaurées par Horizon 2020 ont été simplifiées et un taux forfaitaire de frais généraux sera appliqué dans tous les cas, permettant ainsi d'éviter ces erreurs.*

Figure 5.5 — Exemple de remboursement de coûts indirects inéligibles

En ce qui concerne les coûts indirects, cet exemple illustre la complexité du calcul des coûts indirects réels. C'est pourquoi Horizon 2020 introduit un taux forfaitaire de frais généraux pour tous les projets.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.15. Pour le programme Horizon 2020, les règles ont été simplifiées. Dans notre rapport annuel 2014, nous avons toutefois attiré l'attention sur les risques accrus de paiements irréguliers lorsque les chercheurs obtiennent une rémunération supplémentaire ([3]) ou que les participants utilisent une grande infrastructure de recherche. Nous avons recommandé à la Commission de définir une stratégie de maîtrise des risques appropriée, prévoyant des contrôles adéquats pour les coûts déclarés conformément à des critères d'éligibilité spécifiques ([4]). Les tests limités que nous avons effectués pour Horizon 2020 ([5]) en 2015 ont permis de constater que le risque lié à la rémunération supplémentaire se concrétisait en pratique.

Infractions aux règles des marchés publics

5.16. Bien que nous ayons relevé six cas d'erreurs pour les dix marchés publics que nous avons examinés, la conformité aux règles des marchés publics a été nettement meilleure que l'année précédente. Dans un cas, nous avons découvert un manquement grave aux règles des marchés publics qui rendait inéligibles les coûts déclarés pour le marché examiné. Les autres erreurs comprenaient des cas de non-respect des exigences en matière d'information et de publicité, l'application incorrecte des critères de sélection, et des faiblesses au niveau du cahier des charges. Ces erreurs de procédure ne sont pas quantifiées et ne contribuent pas au taux d'erreur estimatif.

EXAMEN DES RAPPORTS ANNUELS D'ACTIVITÉ

Les rapports annuels d'activité de la Commission corroborent nos constatations et nos conclusions

5.17. Nous avons examiné les rapports annuels d'activité de la DG RTD, de la DG GROW et de la DG EAC. À nos yeux, ces rapports présentent une appréciation fidèle de la gestion financière en ce qui concerne la régularité des opérations, et les informations fournies corroborent nos constatations et nos conclusions à pratiquement tous égards. Par exemple, le rapport annuel d'activité de la DG RTD comprend une réserve relative aux paiements destinés à rembourser les dépenses déclarées au titre du septième programme-cadre pour la recherche.

([3]) Paiements s'ajoutant à la rémunération habituelle d'un salarié (par exemple pour des travaux supplémentaires ou pour une expertise spécifique) et faisant augmenter le coût horaire de certains projets.

([4]) Voir rapport annuel 2014, points 5.14 et 5.35.

([5]) Notre échantillon destiné aux tests sur les opérations comprenait une opération relevant d'Horizon 2020.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.15. *La Commission a élaboré une stratégie d'audit pour Horizon 2020 et met également au point des stratégies de contrôle à la suite des recommandations de la Cour.*

En ce qui concerne la rémunération supplémentaire des bénéficiaires ne poursuivant pas un but lucratif, la Commission a défini des règles qui, espère-t-elle, permettront de parvenir à un équilibre entre simplification, certitude et assistance raisonnable en faveur des chercheurs, tout en assurant une bonne gestion financière. L'observation de la Cour rejoint l'expérience de la Commission, et des solutions sont activement recherchées en collaboration avec les organisations et États membres concernés.

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.18. La DG RTD ainsi que la DG GROW ont formulé de nouvelles réserves en ce qui concerne les paiements lorsqu'elles ont estimé que le taux d'erreur résiduel (le niveau des erreurs non détectées et non corrigées à la fin d'un programme) dépassera 2 %.

5.19. La DG RTD a émis une réserve pour les remboursements des déclarations de coûts concernant le Fonds de recherche du charbon et de l'acier, car le taux d'erreur résiduel estimatif avoisinait 3 %. La DG GROW a apporté une réserve en ce qui concerne les remboursements des coûts déclarés au titre du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité de la période 2007-2013, pour lequel le taux d'erreur résiduel estimatif s'élevait à 6,1 %.

5.20. Dans le cas du Fonds de recherche du charbon et de l'acier comme dans celui du programme-cadre 2007-2013 pour l'innovation et la compétitivité, les erreurs tiennent principalement à la complexité des règles et au fait que, les conditions d'éligibilité étant similaires, mais pas identiques, à celles du septième programme-cadre pour la recherche, les bénéficiaires appliquent à tort les règles fixées pour ce dernier lorsqu'ils établissent leurs déclarations de coûts.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.20. *Les règles relatives au Fonds de recherche du charbon et de l'acier, un programme indépendant de petite envergure relevant de la direction générale de la recherche et de l'innovation (dépenses s'élevant à 44 millions d'euros en 2015) sont en cours d'harmonisation avec celles du programme-cadre principal dans la mesure du possible.*

EXAMEN D'UNE SÉLECTION DE SYSTÈMES DE GESTION ET DE CONTRÔLE

Centre d'appui commun pour les dépenses de recherche et d'innovation

5.21. Les organes d'exécution qui se partagent la responsabilité des dépenses de recherche et d'innovation sont nombreux: huit directions générales de la Commission, sept entreprises communes, quatre agences exécutives, une agence décentralisée et plusieurs organisations internationales agissant dans le cadre de conventions de délégation.

5.22. Dans l'optique d'une mise en œuvre efficiente et cohérente du programme, et pour faire suite à une recommandation de la Cour ([6]), la Commission a établi, en janvier 2014, un centre d'appui commun pour la gestion d'Horizon 2020. Ce centre, hébergé par la DG RTD, fournit des services communs dans les domaines de l'aide juridique, des audits ex post (par l'intermédiaire du service commun d'audit), des systèmes et opérations informatiques, des processus d'entreprise et de la communication d'informations et de données sur le programme.

([6]) Voir rapport spécial n° 2/2013 «La Commission a-t-elle assuré une mise en œuvre efficiente du septième programme-cadre de recherche?» (JO C 267 du 17.9.2013).

OBSERVATIONS DE LA COUR

5.23. La mise en place du centre d'appui commun constitue une avancée vers la rationalisation des systèmes et des opérations informatiques, l'harmonisation de la gestion des subventions et l'assurance que les différents organes d'exécution appliquent les règles d'Horizon 2020 de façon cohérente. Toutefois, l'Institut européen d'innovation et de technologie, qui devrait gérer quelque 2,3 milliards d'euros ou 3 % du budget alloué à Horizon 2020, ne relève actuellement pas de ce cadre de gestion et de contrôle.

Service commun d'audit

5.24. En ce qui concerne les dépenses de recherche et d'innovation, la Commission a pris acte de la nécessité de réduire la charge administrative qui pèse sur les bénéficiaires tout en maintenant un juste équilibre entre confiance et contrôle. Elle a donc limité les contrôles intervenant avant le versement des fonds et cherche à obtenir la majeure partie de son assurance en réalisant des audits ex post des remboursements de coûts. Ceux-ci sont effectués soit par les propres auditeurs de la Commission (agents du service commun d'audit), soit par des auditeurs indépendants agissant pour le compte de la Commission en vertu d'un contrat-cadre.

5.25. Bien que le service commun d'audit ait été créé en janvier 2014 — au même moment que le centre d'appui commun, dont il fait partie —, des retards ont affecté le recrutement de personnel, et la plupart des nouveaux agents n'ont rejoint le service que vers la fin de 2015. Cela n'a pas empêché ce dernier de remplir ses objectifs pour ce qui est du nombre d'audits lancés et du nombre d'audits axés sur la détection des fraudes. En ce qui concerne le nombre d'audits menés à bien, il n'a pas tout à fait atteint son objectif, avec 456 audits clôturés pour une valeur cible de 473 audits (96 %).

5.26. Les différents organes d'exécution ont peiné à trouver une position commune concernant la façon de mettre en œuvre certaines des recommandations d'audit visant au recouvrement de montants correspondant à des coûts inéligibles relatifs à des projets relevant du septième programme-cadre pour la recherche ([7]). Cela aggrave le risque de divergences dans le traitement des bénéficiaires et engendre une incertitude juridique.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.26. *Pour ce qui est d'Horizon 2020, des discussions sont en cours en vue de mettre en place un processus visant à assurer une certaine cohérence en matière de recouvrements, dans le respect des obligations des ordonnateurs. Les différents services de la famille «recherche» ont également convenu de coordonner le processus d'extrapolation afin d'accroître l'harmonisation du septième programme-cadre.*

([7]) C'est ce qui ressort des résultats d'un examen du centre d'appui commun réalisé par le service d'audit interne en 2015.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Suites données aux résultats d'audits ex post concernant le septième programme-cadre pour la recherche

5.27. À la fin de 2015, la Commission avait audité des coûts remboursés pour un montant de 2,5 milliards d'euros, soit 8 % des versements effectués au titre du septième programme-cadre pour la recherche, lesquels représentaient 30,9 milliards d'euros. Elle avait clôturé 3 334 des 4 116 audits planifiés dans sa stratégie d'audit, qui s'applique jusqu'à la fin de 2016 ([8]). Concernant le septième programme-cadre pour la recherche, elle a calculé un taux d'erreur statistiquement valable qui s'établit à 4,5 %.

5.28. À la fin de 2015, le montant cumulé des ajustements faisant suite aux audits ex post de la Commission s'élevait à 107 millions d'euros; sur ce total, 79,4 millions d'euros (74 %) ont été recouvrés (voir points 1.40 à 1.43).

5.29. Lorsque des erreurs systématiques sont relevées, la Commission apporte des corrections par extrapolation ([9]). Fin 2015, elle avait procédé à 5 868 extrapolations (sur un total de 8 592 cas), ce qui correspond à un taux de correction de 68 % (contre 74,9 % fin 2014).

5.30. Compte tenu des erreurs corrigées à la suite de l'extrapolation des résultats d'audit, la Commission a calculé le taux d'erreur résiduel concernant le septième programme-cadre pour la recherche et a établi que ce taux d'erreur s'élevait à 2,8 %. Ce taux correspond au niveau prévu des erreurs qui resteront non détectées et non corrigées lorsque l'ensemble des paiements relevant du programme auront été réalisés.

5.31. Eu égard au caractère pluriannuel du programme, nous estimons que la stratégie d'audit ex post de la Commission relative au septième programme-cadre pour la recherche fournit une base appropriée pour le calcul du taux d'erreur résiduel affectant les dépenses au titre du programme. Le nombre d'audits clôturés à la fin de 2015 était conforme aux attentes.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

5.29. *Le taux d'extrapolation est jugé satisfaisant à ce stade du septième programme-cadre. Le taux a enregistré une baisse à la fin de 2015 en raison de la clôture de nombreux audits à cette époque, mais les extrapolations auront lieu en 2016.*

([8]) Le nombre total d'audits planifiés a été revu à la hausse en 2015 afin de garantir une couverture suffisante des dépenses relevant du septième programme-cadre pour la recherche.

([9]) Extension des résultats d'audit mettant en évidence des défaillances systémiques à l'ensemble des projets des bénéficiaires contrôlés.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Stratégie d'audit ex post concernant Horizon 2020

5.32. Pour Horizon 2020, la Commission est tenue de mettre en œuvre une stratégie d'audit reposant sur l'audit financier d'un échantillon représentatif de l'ensemble des dépenses du programme, complété par une sélection établie sur la base d'une évaluation des risques liés aux dépenses ([10]). Cette stratégie vise principalement à fournir une assurance moyennant une évaluation de la légalité et de la régularité des remboursements de coûts déclarés et la détermination d'une estimation raisonnable du taux d'erreur résiduel à la fin du programme.

5.33. La Commission a approuvé en décembre 2015 sa stratégie d'audit ex post relative à Horizon 2020, qui prévoit la réalisation de 4 400 audits au total ([11]). Elle a annoncé son intention de limiter à sept pour cent au maximum le nombre de bénéficiaires contrôlés au titre de la stratégie afin de réduire la charge que les audits font peser sur les bénéficiaires.

5.34. Malgré quelques retards dans le lancement du contrat-cadre relatif à l'externalisation des audits concernant Horizon 2020, la mise en œuvre de la stratégie devrait commencer conformément à l'échéancier, en 2016.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Conclusion relative à l'exercice 2015

5.35. Globalement, les informations probantes indiquent que les dépenses relevant de la rubrique Compétitivité pour la croissance et l'emploi sont affectées par un niveau significatif d'erreur.

5.36. Pour le domaine correspondant à cette rubrique du CFP, les tests sur les opérations indiquent que le niveau d'erreur estimatif affectant la population est de 4,4 % (voir ***annexe 5.1***).

5.36. *Voir la réponse de la Commission au point 5.6.*

([10]) Règlement (UE) n° 1291/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon 2020» (2014-2020) et abrogeant la décision n° 1982/2006/CE (JO L 347 du 20.12.2013, p. 104).

([11]) Des audits supplémentaires sont prévus pour les entités ayant signé des conventions de subvention spécifiques ou faisant l'objet d'une procédure de décharge distincte, ainsi que sur demande, pour les entreprises communes du secteur de la recherche.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandations

5.37. L'***annexe 5.2*** présente le résultat de notre examen des progrès accomplis en matière de mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports annuels antérieurs. Dans les rapports annuels 2012 et 2013, nous avons émis huit recommandations. Nous considérons l'une de ces recommandations comme sans objet, parce que sa mise en œuvre doit être évaluée sur plusieurs années. La Commission a intégralement mis en œuvre une recommandation, tandis que six ont été mises en œuvre à pratiquement tous égards.

5.38. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2015, nous recommandons:

— **recommandation n° 1**: à la Commission, aux autorités nationales et aux auditeurs indépendants d'exploiter toutes les informations pertinentes à leur disposition pour prévenir, ou détecter et corriger les erreurs avant le remboursement (voir point 5.10);

La Commission accepte la recommandation.

Elle dispose d'un solide système de contrôles ex ante, fondé sur des check-lists systématiques détaillées, des orientations écrites et une formation continue. Améliorer ce système sans imposer de charges administratives supplémentaires aux bénéficiaires, tout en veillant à l'exécution rapide des paiements en faveur des chercheurs, constitue un défi permanent. Les constatations de la Cour ont servi et serviront à apporter de nouvelles améliorations aux contrôles ex ante.

— **recommandation n° 2**: à la Commission, de publier des orientations à l'intention des bénéficiaires, concernant les points précis par lesquels Horizon 2020 se différencie du septième programme-cadre pour la recherche et des programmes similaires (voir points 5.15 et 5.20);

La Commission accepte la recommandation.

Elle fournit déjà des orientations sur cette question de diverses manières. Les différences entre les règles relatives au 7e PC et celles instaurées par Horizon 2020 sont expressément mises en évidence dans le modèle de convention de subvention annoté. Une vaste campagne de communication sur les règles juridiques et financières d'Horizon 2020 a été lancée en 2015 et comprenait 16 manifestations dans les États membres. 2 046 représentants des bénéficiaires d'Horizon 2020 et des auditeurs chargés de la certification y ont assisté. 14 autres manifestations sont prévues en 2016.

Le centre d'appui commun fournit des orientations concernant les questions juridiques et financières en attirant souvent l'attention sur les différences entre les règles relatives au 7e PC et celles instaurées par Horizon 2020.

— **recommandation n° 3**: à la Commission, de diffuser des orientations communes à l'intention des organes d'exécution des dépenses de recherche et d'innovation, afin de garantir un traitement cohérent des bénéficiaires lors de la mise en œuvre des recommandations d'audit visant au recouvrement des coûts inéligibles (voir point 5.26);

La Commission accepte la recommandation.

Les différents services ont approuvé un processus d'extrapolation afin d'accroître l'harmonisation du septième programme-cadre. Pour ce qui est d'Horizon 2020, des discussions sont en cours en vue de mettre en place un processus visant à assurer une certaine cohérence dans la mise en œuvre des audits, dans le respect des obligations des ordonnateurs.

— **recommandation n° 4**: à la Commission, de suivre de près l'application des corrections par extrapolation faisant suite à ses audits ex post des coûts remboursés au titre du septième programme-cadre pour la recherche (voir point 5.29).

La Commission accepte la recommandation.

Elle suit attentivement la mise en œuvre des cas d'extrapolation, se déclarant satisfaite des progrès accomplis à ce stade du septième programme-cadre. Le taux d'exécution a enregistré une baisse à la fin de 2015 en raison de la clôture de nombreux audits à cette époque, mais les extrapolations auront lieu en 2016.

ANNEXE 5.1

RÉSULTATS DES TESTS SUR LES OPÉRATIONS POUR LA RUBRIQUE COMPÉTITIVITÉ POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI

	2015	2014
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON		
Nombre total d'opérations:	**150**	166
ESTIMATION DE L'IMPACT DES ERREURS QUANTIFIABLES		
Niveau d'erreur estimatif	**4,4 %**	5,6 %
Limite supérieure du niveau d'erreur (LSE)	6,7 %	
Limite inférieure du niveau d'erreur (LIE)	2,0 %	

ANNEXE 5.2

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LA RUBRIQUE COMPÉTITIVITÉ POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2013	**Recommandation n° 1:** la Commission devrait étendre et intensifier sa campagne de communication pour sensibiliser les bénéficiaires et les auditeurs indépendants aux règles d'éligibilité applicables aux dépenses de recherche relevant du 7e PC;		X					*La campagne de communication a jusqu'à présent touché plus de 4 500 personnes. La Commission poursuivra ces efforts dans le cadre de la fourniture d'orientations pour le programme Horizon 2020 (voir recommandation n° 3).* *Dans le domaine de la recherche, le personnel de la Commission a été rendu attentif, grâce à des activités de sensibilisation, aux risques particuliers de différents types de bénéficiaires. Ces activités concernent à la fois la phase du paiement (7e PC) et la phase de la conclusion du contrat (Horizon 2020). Pour le programme Horizon 2020, ce type d'information sera intégré plus systématiquement dans les systèmes d'information utilisés par la Commission. Il est prévu que 83 % des audits ex post pour la période 2012-2016 soient sélectionnés sur la base de différents facteurs de risque. La stratégie de lutte contre la fraude dans le domaine de la recherche est un autre volet important des contrôles ciblés de la Commission liés aux risques et fondés sur ceux-ci.*
	recommandation n° 2: la Commission devrait faire en sorte, pour l'ensemble du groupe de politiques, que ses activités de contrôle soient davantage fondées sur une analyse des risques, en centrant ses contrôles sur les bénéficiaires à haut risque (par exemple les entités moins habituées aux financements européens) et en réduisant la charge des contrôles pesant sur ceux pour lesquels les risques sont moindres;		X					*Voir ci-dessus (réponse à la recommandation n° 1). Dans le domaine politique «Éducation et culture», la Commission a recours à des activités liées aux risques pour les éléments suivants:* *a) le cycle annuel des visites de contrôle effectuées par le personnel de la DG EAC auprès des autorités et agences nationales;* *b) les pourcentages minimaux et le nombre absolu minimal de contrôles des bénéficiaires (contrôles primaires) que doivent effectuer chaque année les agences nationales (type de régime de financement, complexité des règles, structure du bénéficiaire, etc.);* *c) la gestion des risques par les agences nationales pour la réalisation de contrôles ciblés supplémentaires des bénéficiaires, en plus du nombre minimal de contrôles requis fixé par la DG EAC.*

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2013	**recommandation n° 3:** la Commission devrait fournir en temps utile aux bénéficiaires et aux autorités de gestion, pour les nouveaux programmes 2014-2020 concernant la recherche et les autres politiques internes, des orientations cohérentes et claires sur les exigences révisées en matière d'éligibilité et de contrôle.					X		
2012	La Cour recommande à la Commission: **recommandation n° 1:** d'intensifier encore ses efforts pour corriger les erreurs décelées dans les paiements intermédiaires et finals ainsi que dans les apurements, en particulier en rappelant aux bénéficiaires et aux auditeurs indépendants les règles d'éligibilité et l'obligation pour les bénéficiaires de justifier l'ensemble des coûts déclarés;		X					*Voir également la réponse de la Commission à la recommandation n° 1 de 2013.*
	recommandation n° 2: de rappeler aux coordonnateurs de projets relevant de PC de recherche qu'il leur incombe de verser les fonds perçus aux autres partenaires du projet dans un délai raisonnable;	X						
	recommandation n° 3: de réexaminer les cas où la Cour a constaté que les contrôles ex ante présentaient des insuffisances afin de déterminer s'il convient de modifier les modalités de ces contrôles;		X					*Les insuffisances dans les contrôles ex ante constatées par différentes sources (dont la Cour) sont traitées par la Commission sur une base permanente. Cet aspect est désormais intégré dans les processus opérationnels d'Horizon 2020.*
	recommandation n° 4: de réduire les retards dans la mise en œuvre des audits ex post et d'augmenter le taux de mise en œuvre pour les cas d'extrapolation;		X					*La Commission assure le suivi, sur une base permanente, de la mise en œuvre de ses rapports d'audit ex post. Par ailleurs, les rapports annuels d'activités (RAA) des directions générales de la Commission contiennent des informations sur l'état d'avancement de ces aspects.*

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2012	**recommandation n° 5:** de renforcer les systèmes de contrôle et de surveillance pour le programme d'appui stratégique en matière de TIC relevant du PIC.		X					*La Commission (DG CONNECT) a arrêté une stratégie d'audit portant sur le volet hors recherche des dépenses de la DG, visant à procurer une assurance au directeur général quant à la gestion des fonds non liés à la recherche.* *En 2015, 92 nouveaux audits ont été lancés pour le programme d'appui stratégique en matière de TIC relevant du PIC. Au total, 52 audits non liés à la recherche ont été clôturés, portant sur 23,7 millions d'euros. L'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie fait l'objet d'un suivi mensuel dans le cadre de la réunion du comité «Audit, Budget and Control» (ABC), présidé par le directeur général avec la participation de représentants de toutes les directions.* *En 2012, des mesures de simplification ont été adoptées pour les propriétaires de PME. En outre, à la suite de l'entrée en vigueur du nouveau règlement financier en 2013, le modèle d'accord PIC a été révisé pour couvrir l'extrapolation et les tiers.*

CHAPITRE 6

Cohésion économique, sociale et territoriale

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Introduction	6.1-6.10
Brève description de la rubrique Cohésion économique, sociale et territoriale	6.3-6.8
Étendue et approche de l'audit	6.9-6.10
Régularité des opérations	6.11-6.36
Examen des instruments financiers relevant de la gestion partagée	6.37-6.46
Examen d'éléments des systèmes de contrôle interne, notamment des rapports annuels d'activité	6.47-6.71
Évaluation de la surveillance des autorités d'audit par la Commission	6.47-6.64
Examen de rapports annuels d'activité de la Commission	6.65-6.71
Conclusion et recommandations	6.72-6.76
Conclusion relative à l'exercice 2015	6.72-6.74
Recommandations	6.75-6.76
Évaluation de la performance des projets	6.77-6.89

Annexe 6.1 — Résultats des tests sur les opérations pour la rubrique Cohésion économique, sociale et territoriale

Annexe 6.2 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique Cohésion économique, sociale et territoriale

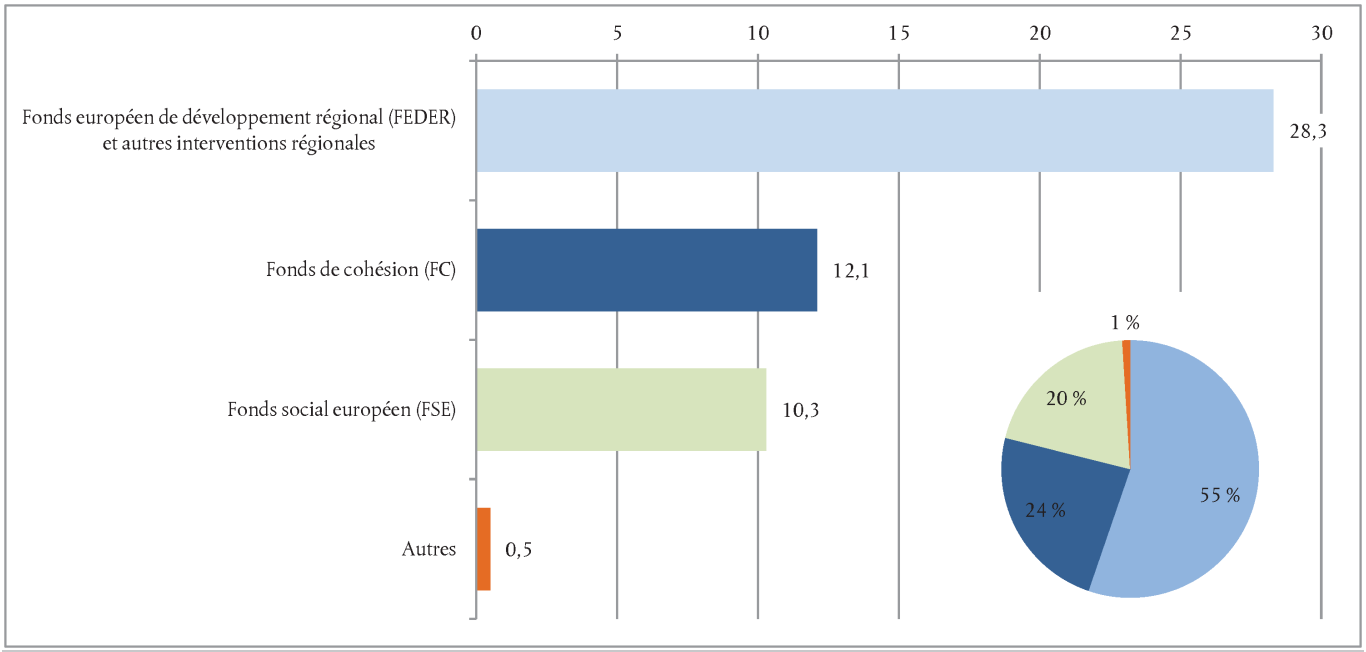
OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

6.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la rubrique Cohésion économique, sociale et territoriale (rubrique 1b du cadre financier pluriannuel, ou CFP). La ***figure 6.1*** présente les principales informations concernant les activités couvertes et les dépenses correspondantes pour l'exercice 2015.

Figure 6.1 — Rubrique 1b du CFP — Informations principales pour 2015

(milliards d'euros)



Montant total des paiements de l'exercice	51,2
- avances ([1]) ([2])	*9,1*
+ avances apurées ([1])	*7,4*
+ montants versés aux bénéficiaires finals au titre des instruments financiers relevant de la gestion partagée	*2,1*
+ avances utilisées par les bénéficiaires finals de projets d'aides d'État	*2,3*
Total de la population auditée	**53,9**

([1]) Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir ***annexe 1.1***, point 7).
([2]) Compte tenu des contributions à hauteur de 1,3 milliard d'euros aux instruments financiers relevant de la gestion partagée et des avances versées aux bénéficiaires de projets d'aides d'État.

Source: comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2015.

6.2. Plus de 80 % des paiements consistaient en des paiements intermédiaires en faveur des programmes opérationnels (PO) de la période de programmation 2007-2013, dont la période d'éligibilité a pris fin le 31 décembre 2015. Les avances versées pour la période de programmation 2014-2020 se sont élevées à quelque 7,8 milliards d'euros ([1]).

Brève description de la rubrique Cohésion économique, sociale et territoriale

Objectifs et instruments des politiques, et gestion des dépenses

6.3. Les dépenses relevant de la rubrique 1b du CFP — Cohésion économique, sociale et territoriale ont pour objectifs, d'une part, la réduction des disparités de développement qui existent entre les différentes régions, par la restructuration des zones industrielles en déclin, et, d'autre part, le renforcement de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale ([2]). Les instruments qui soutiennent le renforcement de la cohésion économique et sociale sont les suivants:

— le Fonds européen de développement régional (FEDER), qui vise à corriger les principaux déséquilibres régionaux par un soutien financier à la création d'infrastructures et par des investissements porteurs en matière de création d'emplois, principalement pour les entreprises;

— le Fonds de cohésion (FC), qui finance des projets dans les domaines de l'environnement et des transports dans les États membres dont le produit national brut (PNB) par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE ([3]);

— le Fonds social européen (FSE), qui a pour mission d'améliorer l'emploi et les possibilités d'emploi (essentiellement grâce à des mesures de formation), en favorisant un niveau élevé d'emploi et la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité;

— d'autres instruments ou Fonds, tels que l'instrument européen de voisinage (IEV), qui soutient la coopération transfrontalière et la mise en œuvre d'initiatives politiques visant à rapprocher l'UE de ses voisins, et le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), qui fournit une assistance matérielle pour aider les personnes à sortir de la pauvreté.

([1]) Les avances de la période de programmation 2014-2020, ventilées par Fonds, se sont montées à: 3,8 milliards d'euros pour le FEDER; 1,2 milliard d'euros pour le FC; 2,3 milliards d'euros pour le FSE; 0,5 milliard d'euros pour les autres. Notre examen n'a pas porté sur ces avances (voir point 6.9).

([2]) Articles 174 à 178 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

([3]) Pour les deux périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020, le FC couvre la Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, la Grèce, la Croatie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovénie et la Slovaquie. L'Espagne n'a été éligible à un soutien transitoire du FC que pendant la période de programmation 2007-2013.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.4. Le FEDER, le FC et le FSE sont régis par des règles communes, sauf exceptions prévues dans la réglementation applicable à chacun des Fonds. Ils sont mis en œuvre dans le cadre de programmes pluriannuels, en gestion partagée entre la Commission et les États membres. Pour chaque période de programmation, la Commission approuve les PO élaborés par les États membres, au moyen desquels les projets sont financés ([4]). Ces derniers sont sélectionnés par les autorités des États membres. Au cours de la mise en œuvre des projets, les bénéficiaires déclarent les coûts supportés aux autorités de leur pays, qui, à leur tour, certifient et déclarent ces dépenses à la Commission.

Risques affectant la régularité

6.5. Pour les dépenses relevant du FEDER/FC, l'un des principaux risques est que les bénéficiaires déclarent des coûts inéligibles au regard des règles nationales d'éligibilité et/ou des dispositions en matière d'éligibilité, moins nombreuses, qui figurent dans les règlements des Fonds structurels de l'UE. Les dépenses relevant du FEDER/FC sont également soumises aux règles du marché intérieur de l'UE d'application générale (essentiellement les règles relatives aux marchés publics et aux aides d'État). Les années précédentes, le principal risque pesant sur la régularité des dépenses relevant du FEDER et du FC concernait le non-respect des règles de l'UE et/ou des règles nationales applicables aux marchés publics lors de l'attribution de ces derniers.

6.6. En ce qui concerne les dépenses du FSE, le principal risque est lié à la nature immatérielle des investissements en capital humain ainsi qu'à la multiplicité des partenaires intervenant, souvent modestement, dans la mise en œuvre des projets. Ces facteurs peuvent conduire au non-respect des règles de l'UE et/ou de l'État membre en matière d'éligibilité et, de ce fait, à l'acceptation de coûts inéligibles par les systèmes en place.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.5. *La Commission est d'accord avec cette évaluation, comme l'indiquent en détail les documents de travail de ses services [«Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009» (Analyse des erreurs affectant la politique de cohésion pendant les années 2006-2009), SEC(2011) 1179 du 5 octobre 2011]. La Commission a continué à prendre des mesures spécifiques pour atténuer ces risques: par exemple, des orientations très complètes et des formations supplémentaires ont été fournies aux autorités de gestion sur les risques recensés afin d'améliorer leur capacité administrative dans ces domaines; des audits ciblés sur les domaines présentant les plus grands risques; la mise en œuvre en temps voulu des corrections financières ainsi que des procédures d'interruption et de suspension. Ces mesures préventives et correctrices ont été associées à de nouvelles initiatives, dans le cadre d'un plan d'action global mis en place en 2013 en vue d'améliorer la mise en œuvre des règles relatives aux marchés publics. Elles ont été avalisées au niveau politique par la Commission en décembre 2015.*

Un autre plan d'action visant à apporter un soutien aux autorités chargées des programmes pour la mise en œuvre des règles en matière d'aides d'État, revu et simplifié en 2014 grâce à une version modifiée du règlement général d'exemption par catégorie, et encore clarifié par la publication d'une communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État» en mai 2016, est également en cours de mise en œuvre.

6.6. *Pour atténuer les risques recensés, la Commission a pris des mesures spécifiques, qui comprennent notamment des mesures préventives et correctrices, telles que des orientations, des formations, une simplification et une politique rigoureuse en matière d'interruption et de suspension des paiements, et a appliqué en temps utile, le cas échéant, des corrections financières. La Commission s'efforce aussi de limiter ce risque en encourageant activement l'utilisation des options de coûts simplifiés et en insistant sur l'importance des contrôles de premier niveau réalisés par les États membres. En outre, la Commission met chaque année à jour son plan d'audit afin d'éliminer les principaux risques recensés.*

([4]) La Commission a approuvé, pour la période de programmation 2007-2013, 440 PO (322 pour le FEDER/FC, dont 25 PO comportant des projets relevant du FC, et 118 pour le FSE), ainsi que 392 PO (la plupart couvrant plus d'un Fonds) pour la période de programmation 2014-2020.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.7. Lors de la mise en œuvre des PO, les autorités des États membres sont confrontées à des priorités concurrentes. Les dépenses doivent faire l'objet de contrôles appropriés visant à garantir la régularité et la bonne gestion financière. Parallèlement, il convient d'absorber les fonds de l'UE, ce qui, dans la pratique, peut faire obstacle à l'exécution uniforme de contrôles efficaces de nature à éviter le remboursement de coûts inéligibles aux dépens du budget de l'UE. Ce problème s'intensifie à l'approche de la fin de la période d'éligibilité, étant donné que les États membres risquent de perdre la partie non dépensée des fonds qui leur ont été alloués initialement ([5]).

La Commission a introduit de nouvelles mesures de simplification en 2015

6.8. En juillet 2015, la Commission a mis en place un groupe de haut niveau d'experts indépendants chargé du suivi de la simplification pour les bénéficiaires des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) ([6]). Ce groupe a reçu pour mission:

— d'évaluer l'exploitation des possibilités de simplification par les États membres, y compris les engagements de ces derniers à réduire les contraintes administratives pesant sur les bénéficiaires, conformément aux dispositions énoncées dans leurs accords de partenariat relatifs aux Fonds ESI couvrant la période 2014-2020;

— d'analyser la mise en œuvre des possibilités de simplification dans les États membres et les régions, compte tenu d'une étude sur l'utilisation des nouvelles dispositions en matière de simplification au cours de la phase initiale de la période de programmation 2014-2020, ainsi que leur impact sur les contraintes et les coûts administratifs;

— de recenser les bonnes pratiques en matière de réduction des contraintes administratives pour les bénéficiaires.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.7. *Des contrôles appropriés doivent garantir la régularité de toutes les dépenses déclarées tout au long de la période de mise en œuvre et jusqu'à sa clôture.*

Les documents de clôture des États membres sont attendus au plus tard le 31 mars 2017 et fourniront une assurance supplémentaire. La Commission a adopté en temps utile, le 20 mars 2013, des lignes directrices relatives à la clôture [décision C(2013) 1573], qui ont été complétées et mises à jour le 30 avril 2015. Les services de la Commission ont organisé des séminaires relatifs à la clôture pour les États membres; ils ont actualisé leurs évaluations des risques et, par conséquent, la stratégie d'audit pour la période 2007-2013, afin de faire face à tout risque potentiel dans la perspective de la dernière partie de la période de mise en œuvre.

La Commission a mis en place une task force pour l'amélioration de la mise en œuvre des fonds relevant de la politique de cohésion dans huit États membres. Tout en insistant sur le plein respect de la légalité et de la régularité des dépenses, cette task force a aidé les États membres concernés lors du processus préparatoire à la clôture. La même approche proactive et ciblée sera appliquée pour soutenir la mise en œuvre des programmes des États membres au cours de la période 2014-2020, en tenant compte des enseignements tirés.

([5]) Voir notre rapport intitulé «Agriculture et cohésion: vue d'ensemble des dépenses de l'UE au cours de la période 2007-2013», point 23 et graphique 6. Chiffres reposant sur des données historiques non ajustées.

([6]) Décision C(2015) 4806 de la Commission du 10 juillet 2015.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Étendue et approche de l'audit

6.9. L'***annexe 1.1*** présente les principaux éléments de notre approche et de notre méthodologie d'audit. En ce qui concerne l'audit relatif à la Cohésion économique, sociale et territoriale, les points ci-après méritent une mention particulière:

a) nous avons examiné un échantillon de 223 opérations ([7]), comme cela est indiqué au point 7 de l'***annexe 1.1***. L'échantillon est conçu pour être représentatif de tout l'éventail des dépenses relevant de cette rubrique du CFP. Pour l'exercice 2015, l'échantillon était composé d'opérations provenant de 15 États membres ([8]);

b) en ce qui concerne les instruments financiers en gestion partagée, nous avons également examiné les taux de décaissement des fonds (c'est-à-dire la proportion de ceux-ci utilisée au niveau des bénéficiaires finals). Nous nous sommes appuyés pour ce faire sur les rapports d'avancement de la Commission pour 2014 ainsi que sur notre examen de sept instruments financiers relevant du FEDER dans sept États membres ([9]);

c) nous avons évalué d'autres éléments de contrôle interne, ainsi que des rapports annuels d'activité:

   i) les activités de surveillance exercées par la Commission sur les autorités d'audit dans 16 États membres ([10]);

   ii) les rapports annuels d'activité (RAA) de la direction générale de la politique régionale et urbaine, ainsi que de la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion.

6.10. Nous avons également vérifié, pour la deuxième année consécutive, si et dans quelle mesure un système d'évaluation de la performance était en place pour déterminer si les projets, achevés et contrôlés, ont atteint les objectifs fixés dans les documents d'approbation des projets sur le plan des réalisations et des résultats. Nous avons également vérifié si ces objectifs étaient conformes à ceux des PO. Cette opération a été réalisée pour 149 des 223 projets examinés qui étaient achevés au moment de l'audit. Les résultats sont présentés dans la section consacrée à l'évaluation de la performance des projets.

([7]) Parmi ces opérations, 120 concernent des projets du FEDER, 52 des projets du FC, 44 des projets du FSE et sept des instruments financiers du FEDER, et toutes relèvent de la période de programmation 2007-2013, à l'exception de quatre projets du FSE qui relèvent de la période de programmation 2000-2006 (voir ***annexe 6.1***). L'échantillon a été sélectionné dans l'ensemble des paiements, à l'exception des avances qui se sont élevées à 1,3 milliard d'euros en 2015.

([8]) Bulgarie, République tchèque, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Italie, Lettonie, Hongrie, Autriche, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovénie et Royaume-Uni (voir ***annexe 1.3***).

([9]) Bulgarie, Grèce, Espagne, Italie, Hongrie, Pologne et Royaume-Uni.

([10]) Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Allemagne, Estonie, Espagne, France, Italie, Hongrie, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Royaume-Uni.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

6.11. L'***annexe 6.1*** présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations. Parmi les 223 opérations examinées, 72 (32 %) étaient affectées par des erreurs. Sur la base des 33 erreurs que nous avons quantifiées, le niveau d'erreur estimatif s'élève à 5,2 % ([11]).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.11. *La Commission constate que le niveau d'erreur mentionné par la Cour est une estimation annuelle qui prend en considération les corrections pour les dépenses ou les remboursements de projets entachés d'erreurs ayant été détectées et enregistrées avant l'audit de la Cour. La Commission souligne qu'elle est liée par le règlement financier, qui dispose, à son article 32, paragraphe 2, point e), que son système de contrôle interne devrait notamment assurer «la gestion appropriée des risques concernant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, en tenant compte du caractère pluriannuel des programmes et de la nature des paiements». La Commission continuera d'exercer sa fonction de surveillance, surtout en appliquant des corrections financières et en effectuant des recouvrements au niveau correspondant à celui des irrégularités et des manquements détectés.*

La Commission fait aussi remarquer que, compte tenu du caractère pluriannuel des systèmes de gestion et de contrôle relevant de la politique de cohésion, les erreurs commises en 2015 peuvent aussi être corrigées jusqu'à la clôture et lors de celle-ci, comme le montre la section 2.4.3 des RAA 2015 respectifs de la DG Politique régionale et urbaine et de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion.

La Commission relève que le taux d'erreur estimé pour 2015 correspond aux taux d'erreur présentés par la Cour pour les cinq dernières années. Cela confirme que le niveau d'erreur pour la période de programmation 2007-2013 reste stable et est nettement inférieur aux taux communiqués pour la période 2000-2006. Cette évolution résulte de l'amélioration du cadre réglementaire, qui a entraîné une simplification, un renforcement des systèmes de gestion et de contrôle, ainsi qu'une politique stricte de la Commission consistant à interrompre ou à suspendre les paiements dès que des manquements sont détectés, comme l'indiquent les RAA 2015. La Commission continuera à centrer son action sur les programmes ou les États membres présentant le plus de risques, à mettre en œuvre, le cas échéant, des mesures correctrices dans le cadre d'une politique stricte d'interruption et de suspension des paiements jusqu'à la clôture et à appliquer à la clôture des procédures rigoureuses destinées à exclure tout risque significatif de dépenses irrégulières qui subsisterait.

La Commission note en outre que la fréquence des erreurs a considérablement diminué par rapport aux années précédentes.

([11]) Nous calculons le niveau d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que le niveau d'erreur estimatif affectant la population se situe entre 2,8 % et 7,6 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur). Des informations complémentaires sur la méthodologie utilisée pour réaliser les tests sur les opérations sont fournies à l'***annexe 1.1***, point 7.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.12. Le chapitre 1 comporte une appréciation de l'exactitude des chiffres sur les corrections financières présentés dans la partie des comptes consolidés de l'UE intitulée «Examen et analyse des états financiers» (voir points 1.37 à 1.43). Le chapitre 1 du rapport annuel relatif à l'exercice 2012 précise aussi comment les corrections financières sont prises en considération pour le calcul du niveau d'erreur estimatif ([12]).

6.13. La ***figure 6.2*** montre dans quelle mesure les différents types d'erreurs entrent en ligne de compte dans notre niveau d'erreur estimatif pour 2015.

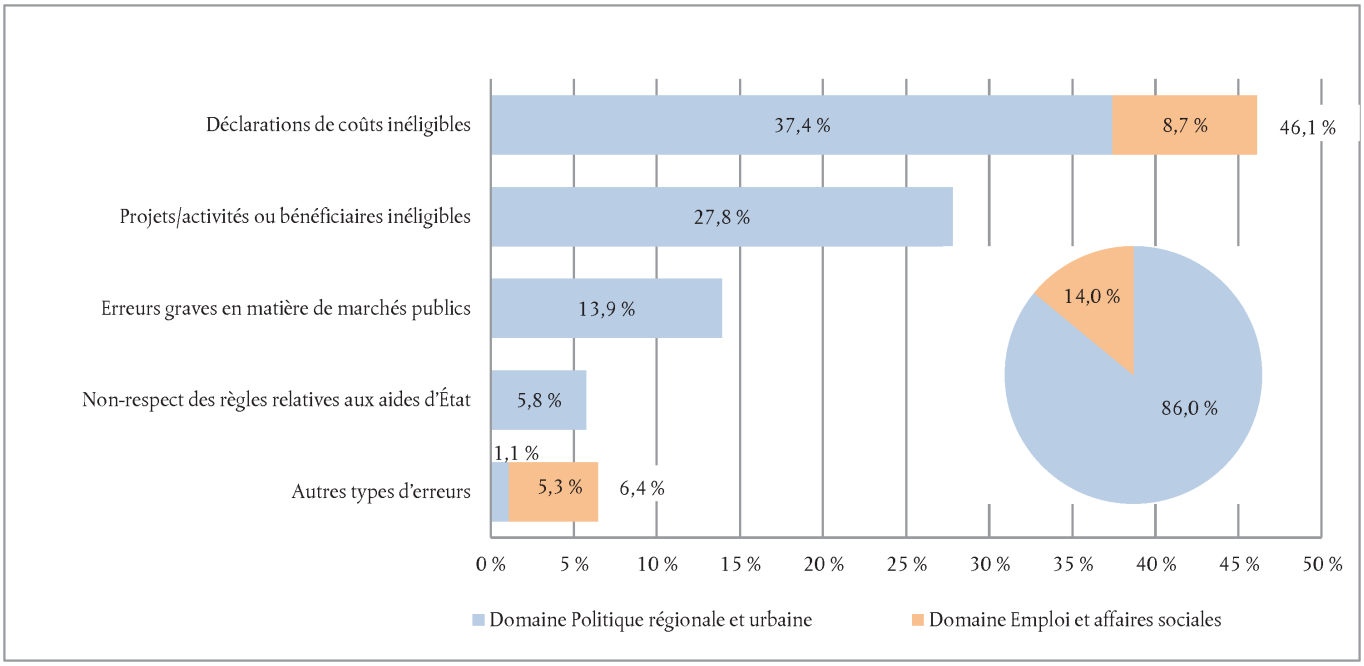
RÉPONSES DE LA COMMISSION

Pour la période 2014-2020, la capacité correctrice de la Commission est encore renforcée compte tenu de la possibilité de corrections financières nettes et donc d'une réduction de la possibilité pour les États membres de réutiliser les fonds, en cas de manquements importants détectés par la Commission. Il s'agit d'une mesure importante qui incitera les États membres à détecter et à corriger les irrégularités graves avant de certifier les comptes annuels vis-à-vis de la Commission.

6.12. *La Commission prend note de la volonté de la Cour de tenir compte des corrections financières appliquées dans son calcul du niveau d'erreur estimatif. Ces corrections découlent de la capacité correctrice des États membres dans certains cas — un pilier important du processus d'assurance — ou résultent d'actions de surveillance de la Commission, qui peuvent inclure l'imposition de corrections financières forfaitaires aux programmes lorsqu'elle juge qu'il subsiste des manquements graves et des risques importants.*

La Commission renvoie à sa réponse au point 1.38.

Figure 6.2 — Cohésion économique, sociale et territoriale — Contribution au niveau d'erreur estimatif



Source: Cour des comptes européenne.

([12]) Rapport annuel 2012, points 1.19 à 1.37.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.14. Les principales sources d'erreur pour la rubrique Cohésion économique, sociale et territoriale sont l'inclusion de dépenses inéligibles dans les déclarations de coûts des bénéficiaires et la sélection de projets totalement inéligibles, suivies par les infractions aux règles de l'UE et des États membres en matière de marchés publics et d'aides d'État.

6.15. Au cours des quatre dernières années, nous n'avons détecté aucune erreur quantifiable affectant le recours aux options de présentation simplifiée des coûts ([13]). Pour la période de programmation 2014-2020, les États membres sont tenus de recourir, quel que soit le Fonds, aux options de présentation simplifiée des coûts pour les petits projets de moins de 50 000 euros et peuvent décider d'étendre l'application de ces options à d'autres projets ([14]).

Dépenses inéligibles

6.16. Lorsqu'elles déclarent des coûts à la Commission, les autorités nationales certifient que ceux-ci ont été supportés conformément à un certain nombre de dispositions spécifiques prévues dans la réglementation de l'UE, la législation ou les règles d'éligibilité nationales, les règles spécifiques aux PO, les appels à manifestation d'intérêt, les décisions de cofinancement des projets ou dans les conventions de subvention.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.15. *La Commission considère que l'analyse de la Cour confirme que les options de coûts simplifiés sont moins exposées aux erreurs et a donc, depuis l'introduction de ces options, travaillé activement avec les autorités responsables des programmes à étendre peu à peu leur utilisation. Cela a déjà conduit à des résultats positifs. La Commission continue d'encourager vivement le recours aux options de coûts simplifiés pour la période de programmation 2014-2020, pour laquelle elles ont été considérablement renforcées, tant dans le règlement portant dispositions communes que dans le règlement portant sur le FSE, afin de réduire la charge administrative pesant sur les bénéficiaires, de promouvoir une stratégie orientée sur les résultats et de réduire encore le risque d'erreur. La Commission a l'intention de présenter en 2016 des propositions visant à étendre l'utilisation des options de coûts simplifiés à l'ensemble des Fonds ESI dans le règlement portant dispositions communes.*

En plus de fournir des orientations détaillées sur l'application de ces options, la DG Emploi, affaires sociales et inclusion organise actuellement un deuxième cycle de séminaires de simplification dans certains États membres prioritaires qui ont connu des taux d'erreur élevés d'une manière récurrente au cours de la période de programmation 2007-2013 et n'ont pas encore suffisamment utilisé les options en question.

([13]) Rapport annuel 2012, point 6.23, rapport annuel 2013, point 6.16, et rapport annuel 2014, point 6.29.

([14]) Article 14, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 1304/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds social européen (JO L 347 du 20.12.2013, p. 470). Article 68 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.17. Les dépenses inéligibles constituent la principale source d'erreur pour le FEDER/FC et pour le FSE. Nous avons constaté que des coûts inéligibles avaient été déclarés dans 8 % des opérations examinées (voir ***figure 6.3***). Ces cas représentent 55 % de l'ensemble des erreurs quantifiables et quelque 2,4 points de pourcentage du niveau d'erreur estimatif.

Figure 6.3 — Exemple de déclaration de coûts inéligibles

Déclaration de coûts inéligibles: un projet relevant du FEDER au Royaume-Uni apporte un soutien financier aux PME désireuses de bénéficier de services de conseil en vue de promouvoir et d'améliorer leurs produits ou services. Or, seule une partie des financements accordés ont été attribués sous forme de subventions aux PME, et environ 13 % ont été conservés par le bénéficiaire. Les montants conservés ne remplissent pas les conditions d'éligibilité à un cofinancement étant donné que ces dépenses n'ont pas été effectuées, payées et comptabilisées comme des coûts dans les comptes du bénéficiaire. Par conséquent, une partie de la subvention n'est pas éligible au cofinancement.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.17. *La Commission assurera le suivi des cas relevés par la Cour et proposera les mesures qu'elle juge nécessaires.*

Elle note que les règles nationales ou régionales appliquées dans certains cas aux dépenses de la politique de cohésion sont plus exigeantes que celles prévues dans la législation de l'Union ou la législation nationale pour des dépenses similaires financées au niveau national. Ces exigences supplémentaires peuvent être considérées comme un exemple de charge administrative et de complexité inutiles pour les dépenses de la politique de cohésion que les États membres s'imposent à eux-mêmes et à leurs bénéficiaires, comme cela est décrit notamment dans les rapports sur la surréglementation et la simplification présentés par la DG Emploi, affaires sociales et inclusion en 2013.

La Commission note également que trois erreurs s'expliquent par le fait que les règles nationales étaient plus strictes ou plus complexes que nécessaire (surréglementation). La Commission estime que les infractions à ces règles nationales ont fait augmenter le taux d'erreur d'un point de pourcentage.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Projets inéligibles

6.18. Nous avons constaté que les conditions d'éligibilité définies dans la réglementation de l'UE et/ou dans les règles nationales d'éligibilité n'étaient pas respectées pour quatre projets relevant du FEDER. Ces projets représentent 12 % de l'ensemble des erreurs quantifiables et 1,5 point de pourcentage environ du niveau d'erreur estimatif (voir ***figure 6.4***).

Figure 6.4 — Exemple de projet inéligible

Bénéficiaire inéligible: pour un projet relevant du FEDER en République tchèque, l'appel à propositions précisait que seules les PME étaient éligibles. L'autorité de gestion a octroyé des fonds à un bénéficiaire sur la base de ce critère, dont le respect n'avait pourtant pas été confirmé au moment de la sélection du projet.

D'autres projets inéligibles ont également été relevés en République tchèque, en Italie et en Pologne.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.18. *La Commission assurera le suivi des cas relevés par la Cour et proposera les mesures qu'elle juge nécessaires.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

Infractions aux règles des marchés publics

6.19. Les règles des marchés publics constituent un instrument essentiel pour faire en sorte que les fonds publics soient dépensés de manière économique et efficace et pour établir un marché intérieur dans l'UE.

6.20. En 2015, nous avons examiné 140 procédures de marchés publics de travaux et de services, sous-jacentes aux dépenses relatives aux opérations testées. La valeur de ces marchés publics est estimée à quelque 2,9 milliards d'euros ([15]). La grande majorité de ces marchés concernent des projets cofinancés par des PO relevant du FEDER/FC ([16]).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.19-6.21. *Les règles relatives aux marchés publics sont applicables à l'ensemble des dépenses publiques dans les États membres et ne sont pas spécifiques à la politique de cohésion. Le non-respect des règles de l'UE ou des règles nationales applicables en matière de marchés publics a été, pendant des années, une source majeure d'erreurs dans le cadre de ce domaine d'activité, en particulier pour la politique régionale et urbaine, principalement en raison des types de projets cofinancés. C'est pourquoi la Commission a pris diverses mesures préventives et correctrices depuis la dernière période de programmation afin de remédier aux lacunes recensées dans ce domaine.*

Le plan d'action sur les marchés publics, mis en place en 2013 et avalisé au niveau politique par la Commission en décembre 2015, vise à améliorer encore la mise en œuvre des règles relatives aux marchés publics dans les États membres au moyen de mesures préventives supplémentaires.

Le cadre juridique des Fonds ESI 2014-2020 a également introduit des conditions ex ante pour l'utilisation efficace et effective des fonds de l'Union, qui couvrent entre autres les systèmes de passation de marchés publics des États membres. Des suspensions des paiements intermédiaires peuvent être décidées en cas de manquement à une condition ex ante applicable avant la fin de l'année 2016 [article 19 du règlement (UE) n° 1303/2013].

La Commission assurera le suivi de toutes les erreurs communiquées par la Cour conformément à la décision de la Commission C(2013) 9527 final qui établit des «orientations pour la détermination des corrections financières à appliquer par la Commission aux dépenses financées par l'Union dans le cadre de la gestion partagée en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics».

Les directives de 2014 sur les marchés publics, qui ont introduit des simplifications, commenceront à produire leurs effets sur le terrain une fois qu'elles auront été transposées (voir aussi la réponse de la Commission au point 6.25).

([15]) Ce montant représente les dépenses totales pour les marchés attribués, dont une partie a été certifiée dans le cadre des déclarations de dépenses examinées.

([16]) Pour près de 62 % des 140 procédures de marchés publics que nous avons examinées, la valeur du marché était supérieure au seuil à partir duquel s'appliquent les règles des marchés publics de l'UE, telles qu'elles ont été transposées dans les différentes législations nationales (75 des procédures de marchés publics examinées dont la valeur du marché dépassait le seuil concernaient le FEDER/FC et six, le FSE).

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.21. Nous avons relevé des cas de non-respect des règles de l'UE et/ou des règles nationales applicables en matière de marchés publics dans 26 des 140 procédures examinées. Pour quatre de ces cas, un chiffre en baisse par rapport aux années précédentes, le non-respect des règles était d'une gravité telle que nous sommes en mesure d'affirmer que le marché aurait dû être attribué à un autre soumissionnaire ou qu'il a été attribué de manière injustifiée par entente directe en raison du caractère excessivement limité de la concurrence. Nous avons considéré ces erreurs comme des erreurs quantifiables ([17]) (voir ***figure 6.5***). Ces erreurs représentent 12 % de l'ensemble des erreurs quantifiables et quelque 0,7 point de pourcentage du niveau d'erreur estimatif. Pour estimer le niveau d'erreur, nous nous sommes appuyés sur les dispositions de la directive de 2014 sur les marchés publics, moins strictes que celles contenues dans les directives de 2004 sur les marchés publics (à savoir concernant les modifications de marchés).

Figure 6.5 — Exemple de manquement grave aux règles des marchés publics

Attribution de travaux complémentaires sans véritable recours à une procédure de marchés publics: pour un projet relevant du FEDER relatif à la construction d'une route en Allemagne, des travaux complémentaires pour un montant supérieur à 50 % de la valeur du marché initial ont été directement attribués au même contractant. Il s'agit d'une violation de l'article 31 de la directive 2004/18/CE sur les marchés publics.

Par conséquent, ces coûts sont inéligibles à un cofinancement de l'UE. Des cas similaires ont été constatés pour d'autres projets relevant du FEDER en Italie et au Royaume-Uni.

6.22. D'autres erreurs ont été commises dans les procédures d'appel d'offres et de passation de marchés; elles ont affecté 22 marchés publics supplémentaires parmi les 140 examinés. Ces erreurs comprennent des cas d'application incorrecte des critères de sélection, des faiblesses au niveau du cahier des charges, ainsi que des cas de non-respect des exigences en matière d'information et de publicité. Elles n'entrent pas en ligne de compte dans notre estimation du taux d'erreur ([18]).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.22. *La Commission assurera le suivi des cas relevés par la Cour et proposera les mesures qu'elle juge nécessaires.*

([17]) Des informations supplémentaires sur notre approche de la quantification des erreurs affectant les marchés publics sont fournies au point 1.13, ainsi qu'à l'annexe 1.1, point 13, du rapport annuel 2014.

([18]) Voir également le tableau 1 du rapport spécial n° 10/2015.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.23. Pour deux opérations contrôlées dans deux États membres, les autorités nationales ont décelé des cas graves de non-respect des règles des marchés publics et ont imposé des corrections financières spécifiques au niveau des projets ([19]). Ces mesures correctrices ont été prises en compte dans notre calcul du niveau d'erreur estimatif étant donné qu'elles ont été arrêtées avant la notification de notre audit.

6.24. Le 26 février 2014, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont adopté trois directives visant à simplifier et assouplir les procédures de marchés publics. Les États membres de l'UE avaient jusqu'à avril 2016 pour transposer les nouvelles règles dans leur législation nationale (hormis celles concernant la passation électronique de marchés publics pour lesquelles le délai est fixé à octobre 2018) ([20]). En mai 2016, la Commission a adressé à 20 des 28 États membres ([21]) des lettres de mise en demeure leur rappelant que le délai qui leur était imparti pour se conformer à leur obligation de transposer les trois directives de l'UE dans le droit national était écoulé. Si les États membres continuent de faillir à leur obligation de transposition, la Commission peut engager des procédures en manquement en vertu de l'article 258 du TFUE, à l'issue desquelles les États membres concernés pourraient se voir infliger une amende.

6.25. Nous avons également publié un rapport spécial consacré aux mesures prises par les États membres et la Commission pour remédier au problème posé par les erreurs affectant les marchés publics dans le domaine de la Cohésion économique, sociale et territoriale ([22]).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.23. *La Commission note que des mesures correctrices adéquates sont effectivement prises par certaines autorités responsables de programmes dans les États membres mentionnés et reconnaît que cela se reflète dans la quantification des erreurs établie par la Cour. L'objectif du plan d'action de la Commission visé dans la réponse aux points 6.19 à 6.21 est d'augmenter le nombre de ces mesures correctrices proactives au niveau des États membres.*

6.24. *La Commission suit de près l'état de la transposition dans les États membres.*

À la date du 30 juin 2016, 16 États membres doivent encore transposer la directive sur les marchés publics (2014/24/UE), tandis que 19 doivent encore transposer la directive sur l'attribution de contrats de concession (2014/23/UE) et 17, la directive relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (2014/25/UE).

6.25. *La Commission a accepté l'ensemble des recommandations formulées par la Cour dans son rapport spécial et est en train de prendre les mesures recommandées. La Commission renvoie également à sa réponse aux points 6.7 à 6.15 et 6.19, figurant ci-dessus.*

([19]) Conformément aux dispositions de la décision C(2013) 9527 final de la Commission du 19 décembre 2013.

([20]) Directives du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics (2014/24/UE), sur l'attribution de contrats de concession (2014/23/UE), et relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (2014/25/UE) (JO L 94 du 28.3.2014).

([21]) Les huit États membres à avoir mis en œuvre les trois nouvelles directives sont le Danemark, l'Allemagne, la France, l'Italie, la Hongrie, la Roumanie, la Slovaquie et le Royaume-Uni.

([22]) Rapport spécial n° 10/2015 intitulé «Les problèmes liés aux marchés publics dans le cadre des dépenses de cohésion de l'UE nécessitent des efforts supplémentaires» (http://eca.europa.eu).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Infractions aux règles en matière d'aides d'État

6.26. Les aides d'État sont en principe incompatibles avec le marché intérieur dans la mesure où elles peuvent fausser les échanges entre États membres ([23]). Cette règle est toutefois assortie de plusieurs exceptions.

6.27. La Commission applique directement les règles de l'UE en matière d'aides d'État. Les États membres sont tenus de notifier à la Commission tous les cas où une aide d'État est accordée (soit dans le cadre d'un régime d'aides, soit projet par projet), sauf si le projet se situe en deçà du plafond *de minimis* ([24]) ou s'il est couvert par le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) ([25]). Pour tous les cas notifiés, la direction générale de la concurrence se prononce sur la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur. Le FSE est moins exposé aux infractions aux règles en matière d'aides d'État étant donné que les projets relèvent très souvent de la règle *de minimis*.

6.28. Cette année, nous avons mis au jour, dans cinq États membres, sept projets relevant du FEDER/FC qui enfreignaient les règles de l'UE en matière d'aides d'État ([26]). Le cas échéant, nous avons demandé et obtenu que la direction générale de la concurrence réalise une évaluation préliminaire. Cette évaluation, ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, ont été prises en considération lors du classement des erreurs.

6.29. Dans trois de ces cas, nous estimons que, selon les règles en matière d'aides d'État, le projet n'aurait dû obtenir aucun financement public du budget de l'UE et/ou des États membres, ou aurait dû bénéficier d'un financement moindre. Les principales raisons du non-respect des règles en cause sont liées au dépassement des plafonds fixés pour l'intensité de l'aide. Ces erreurs quantifiées représentent environ 0,3 point de pourcentage du niveau d'erreur estimatif (voir ***figure 6.6***). Nous avons appliqué le RGEC de 2014 pour estimer le niveau d'erreur dans cette catégorie ([27]).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.27. *Dans le cas de la notification d'une aide d'État, la Commission apprécie si l'aide constitue une aide d'État et, dans l'affirmative, si elle est compatible avec le marché intérieur. Cette évaluation conduit la Commission à adopter une décision.*

6.28-6.29. *La Commission assurera le suivi des cas relevés par la Cour et proposera les mesures qu'elle juge nécessaires.*

([23]) Articles 107 et 108 du TFUE.

([24]) Article 2, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission (JO L 379 du 28.12.2006, p. 5).

([25]) Article 3 du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission (JO L 187 du 26.6.2014, p. 1), remplaçant l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission (JO L 214 du 9.8.2008, p. 3).

([26]) République tchèque, Italie, Lettonie, Pologne et Royaume-Uni.

([27]) Règlement (UE) n° 651/2014.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Figure 6.6 — Exemple de projet qui enfreint les règles en matière d'aides d'État

L'intensité de l'aide était supérieure aux plafonds prévus: en Pologne, pour un projet relevant du FC et relatif à la construction d'une infrastructure portuaire, le financement alloué était supérieur au plafond maximal autorisé par les règles relatives aux aides d'État pour ce type de projet.

D'autres cas ont été constatés pour d'autres projets relevant du FEDER en Lettonie et au Royaume-Uni.

6.30. Nous avons également publié un rapport spécial consacré aux efforts à déployer par la Commission et les États membres pour prévenir ou détecter et corriger les violations des règles relatives aux aides d'État dans le domaine de la cohésion ([28]).

6.30. *La Commission renvoie à ses réponses aux observations de la Cour et aux recommandations publiées dans le rapport spécial en question. Elle assurera le suivi des recommandations acceptées.*

Taxe sur la valeur ajoutée déclarée par des organismes publics

6.31. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est un impôt indirect de l'UE sur la consommation intérieure de biens et de services, perçu à chaque étape de la chaîne de production et supporté par le consommateur final. La législation de l'UE prévoit que la TVA récupérable n'est pas éligible à un cofinancement au titre du FEDER/FC et du FSE ([29]). La TVA non récupérable peut, dès lors, faire l'objet d'une demande de cofinancement.

6.31. *Les dispositions réglementaires mentionnées par la Cour pour la politique de cohésion sont le résultat d'un choix stratégique posé par les colégislateurs. Elles correspondent globalement aux principes standards régissant l'éligibilité de la TVA pour les subventions dans d'autres politiques de l'UE, en particulier dans le cadre de la gestion directe.*

6.32. Lorsque des organismes publics ne déclarent pas et, par conséquent, ne récupèrent pas la TVA, la Commission et les États membres ont tous la même interprétation des règlements, à savoir que la TVA peut être considérée comme un coût éligible. Néanmoins, la distinction entre la TVA récupérable et la TVA non récupérable dans les règlements est source de confusion.

6.32-6.33. *En principe, la Commission s'appuie sur l'appréciation par l'État membre du statut du bénéficiaire en tant qu'assujetti ou non-assujetti à la TVA. Cependant, comme cela a été confirmé par la Cour de justice en 2012, la notion de TVA récupérable n'est pas uniquement le résultat de l'examen formel du statut d'assujetti ou de non-assujetti du bénéficiaire.*

La Commission a l'intention de fournir des éclaircissements aux États membres à cet égard pour l'actuelle période de programmation 2014-2020.

La Commission assurera le suivi des cas relevés par la Cour.

([28]) Rapport spécial n° 24/2016 (http://eca.europa.eu).

([29]) Article 7, paragraphe 1, point d), du règlement (CE) n° 1080/2006 du Conseil (JO L 210 du 31.7.2006, p. 1), article 11, paragraphe 2, point a), du règlement (CE) n° 1081/2006 du Conseil (JO L 210 du 31.7.2006, p. 12) et article 3, point e), du règlement (CE) n° 1084/2006 du Conseil (JO L 210 du 31.7.2006, p. 79). Pour la période de programmation 2014-2020, des dispositions similaires figurent à l'article 37, paragraphe 11, et à l'article 69, paragraphe 3, point c), du règlement (UE) n° 1303/2013.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.33. Par exemple, dans un arrêt de 2012, la Cour de justice a établi que la TVA doit être considérée comme récupérable dès lors qu'un opérateur perçoit des redevances grevées de la TVA auprès des utilisateurs finals de l'infrastructure ([30]). Nous avons recensé trois cas où la TVA récupérable a été déclarée comme une dépense éligible par des organismes publics (voir ***figure 6.7***).

Figure 6.7 — Exemple de TVA inéligible

La TVA récupérable est inéligible à un cofinancement par l'UE: en Hongrie, pour un projet relevant du FEDER et concernant la réhabilitation d'une mine inexploitée pour construire un nouveau centre d'événements en plein air, le bénéficiaire, une municipalité publique, a déclaré la TVA comme une dépense éligible. Or, l'exploitant du centre va facturer aux utilisateurs finals de l'infrastructure des redevances grevées de la TVA. Cette dernière n'est donc pas éligible à un cofinancement de l'UE.

Des cas similaires ont été constatés pour deux projets relevant du FEDER en Allemagne.

6.34. Même lorsque la TVA déclarée comme une dépense par les gouvernements nationaux agissant en qualité de bénéficiaires a été considérée comme éligible, la TVA en tant que telle ne constitue pas un coût net pour l'État membre ([31]). À titre d'exemple, un ministère, ou un organisme qui en relève directement, peut mettre en œuvre un grand projet d'infrastructure et inscrire dans ses coûts la TVA payée, puisqu'il ne la récupère pas. Dans le même temps, la TVA remboursée sur les fonds de l'UE est versée au budget national.

6.35. Au sein de l'UE, les taux normaux de TVA appliqués pour la plupart des projets varient entre 17 % et 27 %. Si la TVA déclarée comme non récupérable par les ministères mettant en œuvre les projets dépasse le taux de cofinancement national, le remboursement de l'UE peut être supérieur aux coûts réellement supportés pour le projet, hors TVA. Cette situation se produit par exemple lorsque le taux de cofinancement d'un projet est égal ou supérieur à 85 % et que le taux de TVA payé par le ministère chargé de la mise en œuvre du projet est supérieur à 20 %. Si le taux de TVA appliqué était de 23 %, la contribution totale de l'UE au projet représenterait 104,6 % des coûts effectivement supportés, hors TVA. Cela vaut particulièrement pour le Fonds de cohésion, la plupart des projets qui en relèvent bénéficiant d'un taux de cofinancement égal ou supérieur à 85 %.

([30]) Affaire T-89/10, *Hongrie contre Commission européenne*, arrêt du Tribunal du 20 septembre 2012.

([31]) Pour 47 des 223 projets relevant du FEDER/FC et du FSE mis en œuvre par des organismes publics que nous avons examinés en 2015, nous avons estimé que la TVA déclarée s'élevait à un total de 412 millions d'euros.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.34-6.35. *La Commission note que la TVA est une taxe générale perçue par des autorités nationales ou régionales qui ne la réorientent pas vers des projets financés individuellement.*

Une position plus stricte qui déclarerait la TVA inéligible pour les ministères ou les organismes placés directement sous leur autorité pénaliserait en réalité ceux qui ne sont pas en mesure de récupérer la TVA ou de recevoir une compensation pour celle-ci. Ces organismes seraient donc dans l'obligation de trouver des fonds supplémentaires pour mettre en œuvre leurs projets ou devraient contribuer davantage à leur financement que d'autres bénéficiaires qui récupèrent la TVA. Ce n'est pas le choix stratégique opéré par les colégislateurs pour la politique de cohésion.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Fiabilité insuffisante des contrôles au niveau des États membres

6.36. Dans 18 cas d'erreurs quantifiables commises par des bénéficiaires, les autorités nationales disposaient de suffisamment d'informations ([32]) pour être en mesure de prévenir ou de détecter et de corriger les erreurs avant de déclarer les dépenses à la Commission. Si toutes ces informations avaient été utilisées, le niveau d'erreur estimatif pour ce chapitre aurait été inférieur de 2,4 points de pourcentage. En outre, dans deux cas, nous avons constaté que les erreurs que nous avons détectées ont été commises par des autorités de gestion et des organismes intermédiaires dans les États membres. Ces erreurs ont contribué à hauteur de 0,6 point de pourcentage au niveau d'erreur estimatif.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.36. *La Commission assure un suivi rigoureux de ces cas et convient que des vérifications appropriées et en temps utile de la gestion doivent être mises en place afin d'empêcher, tout d'abord, que des irrégularités se produisent ou qu'elles soient incluses dans des demandes de paiement.*

La Commission procède depuis 2010 à des audits ciblés sur les vérifications qui portent sur la gestion des programmes présentant des risques élevés lorsqu'elle a constaté que des carences risquent de passer inaperçues ou de ne pas être détectées à temps par l'autorité d'audit chargée du programme. Pour la DG Politique régionale et urbaine et la DG Emploi, affaires sociales et inclusion, les résultats de ces audits effectués jusqu'en 2015 sont présentés dans leurs RAA 2015 (voir, respectivement, les pages 65 et 56/57).

La Commission renvoie aux procédures renforcées prévues par le cadre réglementaire pour la période de programmation 2014-2020, dans lequel les vérifications en matière de gestion et les contrôles (y compris sur place) doivent être réalisés à temps pour la certification, vis-à-vis de la Commission, des comptes des programmes et la présentation des déclarations de gestion par les autorités de gestion sur une base annuelle. Les autorités d'audit doivent estimer des niveaux d'erreur résiduels fiables dans les comptes à la suite de l'ensemble des vérifications, des contrôles et des corrections effectués depuis la fin de l'exercice comptable. La Commission considère que ces procédures de contrôle renforcées devraient réduire durablement le taux d'erreur.

En outre, la Commission a élaboré de nouvelles orientations afin de renforcer encore la fiabilité des vérifications en matière de gestion et de clarifier la responsabilité accrue des autorités de gestion et de leurs organismes intermédiaires grâce à des déclarations de gestion et des résumés annuels pour la période de programmation 2014-2020. Ces orientations, qui s'appuient sur les enseignements tirés de la période de programmation précédente, ont été publiées en septembre 2015.

([32]) Sur la base des pièces justificatives, y compris des contrôles croisés standards des informations contenues dans les bases de données, ainsi que des contrôles obligatoires requis.

OBSERVATIONS DE LA COUR

EXAMEN DES INSTRUMENTS FINANCIERS RELEVANT DE LA GESTION PARTAGÉE

6.37. Les instruments financiers apportent un soutien aux entreprises ou à la réalisation de projets urbains sous la forme de prises de participation, de prêts ou de garanties ([33]). Ils peuvent être utilisés dans trois domaines principalement: le soutien aux petites et moyennes entreprises (PME) ([34]), le développement urbain ([35]) et la promotion de l'efficacité énergétique.

6.38. Fin 2014, 1 025 instruments financiers avaient été mis en place dans le cadre de 183 PO relevant du FEDER et du FSE dans tous les États membres, sauf trois (l'Irlande, la Croatie et le Luxembourg). Globalement, ils bénéficient d'une dotation d'environ 16 018 millions d'euros ([36]).

6.39. En général, dès que leur propre structure juridique est définie, les fonds permettant la mise en œuvre de ces instruments financiers reçoivent une contribution du PO, qui sert ensuite à soutenir des projets. Une telle aide ne peut être fournie qu'à des projets relevant du champ d'application du PO. Les instruments financiers sont conçus pour être renouvelables ou, dans le cas de certains fonds de garantie, pour produire des effets de levier importants. Tout retour sur investissement ou sur prêt, y compris les bénéfices, doit être réutilisé pour les activités mises en œuvre dans le cadre desdits instruments.

6.40. Seuls les décaissements en faveur des bénéficiaires finals, les coûts de gestion ainsi que les frais supportés par les gestionnaires de fonds sont considérés comme éligibles. La part non utilisée des dotations des instruments financiers doit être restituée au budget de l'UE à la clôture ([37]).

([33]) Article 44 du règlement (CE) n° 1083/2006.

([34]) Y compris le programme Ressources européennes conjointes pour les PME et les microentreprises (JEREMIE) mis en œuvre en collaboration avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et le Fonds européen d'investissement (FEI) pour apporter des moyens de financement supplémentaires aux PME.

([35]) Y compris le programme Alliance européenne d'appui aux investissements durables en zone urbaine (JESSICA) mis en œuvre en collaboration avec la BEI pour pouvoir procéder à des investissements remboursables (sous la forme de fonds propres, de prêts ou de garanties) dans le développement urbain.

([36]) Rapport de la Commission sur les progrès réalisés en matière de financement et de mise en œuvre des instruments d'ingénierie financière, communiqués par les autorités de gestion conformément aux dispositions de l'article 67, paragraphe 2, point j), du règlement (CE) n° 1083/2006, situation au 31 décembre 2014, EGESIF_15-0027-00, 23 septembre 2015. Les chiffres de 2015 seront publiés en septembre 2016.

([37]) Article 78, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1083/2006.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Lenteur dans la mise en œuvre des instruments financiers

6.41. Le taux de décaissement moyen pour 1 025 instruments financiers du FEDER et du FSE était de 57 % fin 2014. Cela représente une augmentation de 10 points de pourcentage par rapport à 2013 et de 20 points de pourcentage par rapport à 2012 ([38]).

6.42. La ***figure 6.8*** présente les taux de décaissement pour les instruments financiers relevant de la Cohésion économique, sociale et territoriale au 31 décembre 2014. Dans notre dernier rapport annuel, nous attirions déjà l'attention sur les difficultés rencontrées par plusieurs États membres pour utiliser l'intégralité des dotations des instruments financiers. Nous constatons que des problèmes particuliers se posent dans six États membres (la Grèce, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, l'Autriche et la Slovaquie), où les taux de décaissement sont faibles par rapport à la moyenne de l'UE.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.41. *La Commission relève que le taux de décaissement moyen de 57 % (à la fin de 2014) — en augmentation par rapport à un taux de 47 % enregistré à la fin de 2013 — est une moyenne à l'échelle de l'UE qui ne reflète pas la situation hétérogène au niveau du programme (voir le rapport de la Commission publié le 1er octobre 2015). Le faible taux de décaissement à la fin de 2014 découle d'un certain nombre de facteurs tels que la crise financière, l'expérience limitée dans certains États membres et le lancement tardif de certains instruments (y compris en 2014).*

La Commission tient également à souligner que, compte tenu du cycle de vie des instruments financiers, une augmentation est attendue au cours de la dernière année de mise en œuvre. Toute conclusion sur les taux de décaissement effectifs ne peut être réellement tirée qu'au moment de la clôture.

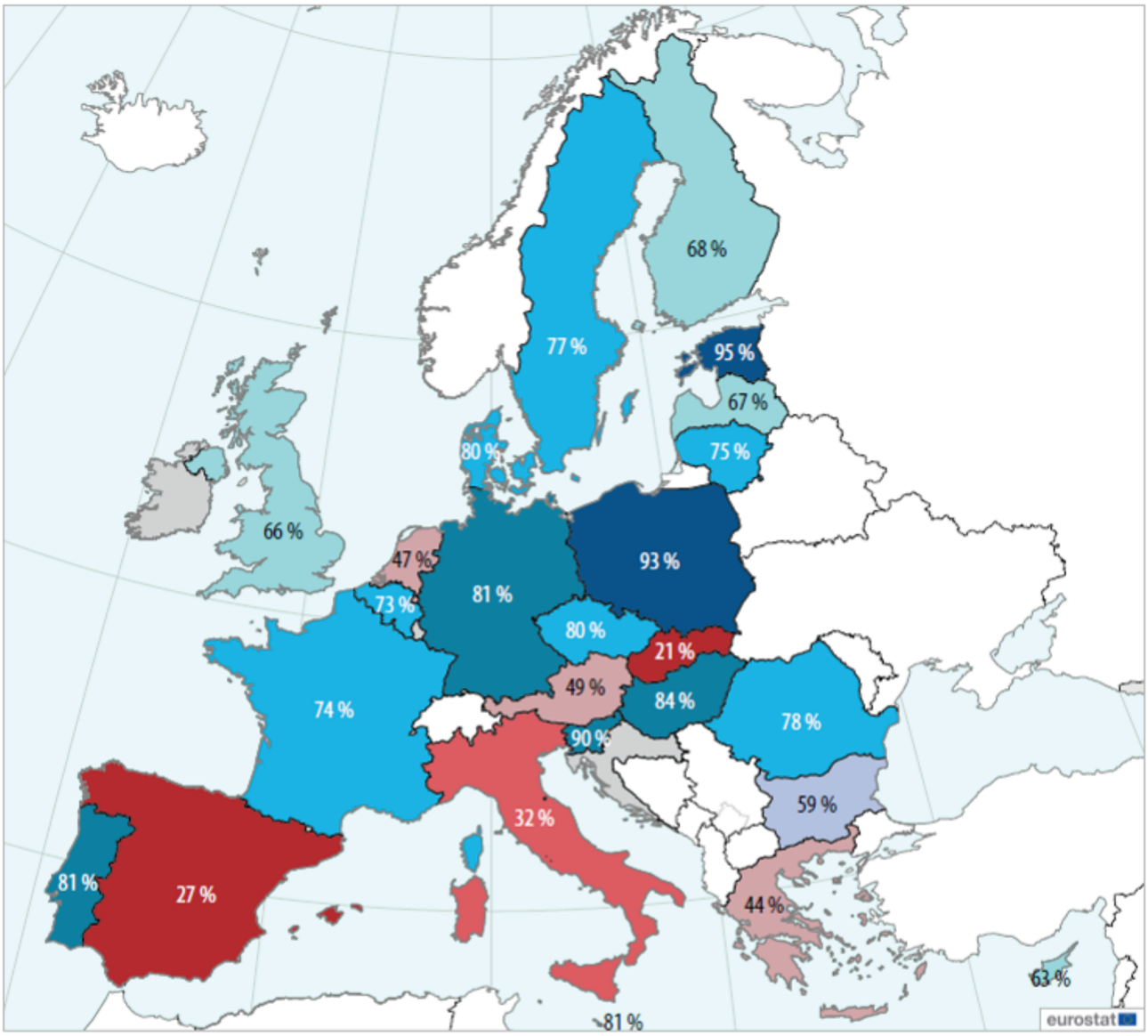
En tout état de cause, lors de la clôture, les montants initiaux des instruments financiers non versés aux bénéficiaires finals seront considérés comme non éligibles, récupérés par le budget de l'UE et perdus pour les programmes et les États membres.

La Commission pense que son rapport sur la situation à la fin de 2015, qui sera publié le 1er octobre 2016, mettra en évidence de nouveaux progrès dans la mise en œuvre.

6.42. *Comme indiqué dans la réponse au rapport annuel de la Cour pour l'exercice 2014 (point 6.49), la Commission ainsi que les États membres ont engagé un certain nombre de mesures visant à faire en sorte que les autres investissements réalisés par les instruments financiers parviennent aux bénéficiaires finals en temps utile. La Commission a poursuivi ses efforts en la matière en 2015.*

([38]) Rapport annuel 2013, points 5.33 à 5.36 ainsi qu'encadré 5.5, et rapport annuel 2014, points 6.46 à 6.52.

Figure 6.8 — Taux de décaissement pour les instruments financiers relevant de la Cohésion économique, sociale et territoriale, au 31 décembre 2014



Légende

Taux de décaissement pour les instruments financiers relevant de la Cohésion économique, sociale et territoriale

- Aucun instrument
- 20-30 %
- 30-40 %
- 40-50 %
- 50-60 %
- 60-70 %
- 70-80 %
- 80-90 %
- 90-100 %

Frontières administratives: © EuroGeographics © ONU-FAO © Turkstat
Cartographie: Eurostat, système GISCO, janvier 2015

0 200 400 600 800 km

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document EGESIF_15-0027-00 du 23 septembre 2015.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.43. Les informations relatives à la mise en œuvre des instruments financiers relevant du FEDER et du FSE reposent sur des données reçues directement des États membres. Depuis 2011, la Commission a déployé des efforts considérables pour améliorer la qualité de ces données. Toutefois, celles présentées dans le rapport de la Commission sont parfois incomplètes ou inexactes. C'était également le cas pour quatre des sept instruments financiers que nous avons examinés en 2015.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.43. *En mai 2015, la Commission a présenté des orientations concernant la communication d'instructions aux États membres, afin de clarifier les exigences en matière de communication d'informations. La Commission a, en outre, amélioré ses instruments de notification pour 2014-2020. Les États membres seront tenus de communiquer les données requises en vertu de l'article 46 du règlement portant dispositions communes, qui sont plus détaillées que les données qui étaient demandées pour la période 2007-2013. En avril 2016, les services de la Commission ont présenté aux États membres des orientations supplémentaires sur ces communications.*

Bénéficiaires finals inéligibles

6.44. Pour deux des sept instruments financiers examinés, des garanties ou des prêts ont été approuvés en faveur de bénéficiaires finals inéligibles au regard de la réglementation de l'UE et de la législation nationale. Ces cas ont été considérés comme des erreurs quantifiables et classés soit dans la catégorie des dépenses inéligibles, soit dans celle des projets inéligibles (voir ***figure 6.9***).

Figure 6.9 — Exemple de prêt inéligible (bénéficiaire inéligible)

Bénéficiaires finals inéligibles: dans le cas de l'un des instruments financiers relevant du FEDER en Hongrie, l'intermédiaire financier a octroyé un prêt à une société appartenant à son propre groupe. La réglementation et les orientations de la Commission applicables interdisent pourtant expressément qu'une société appartenant à un même groupe puisse être considérée comme un bénéficiaire final éligible. Par conséquent, ce prêt n'est pas éligible à un cofinancement de l'UE.

D'autres cas similaires de bénéficiaires inéligibles ont été constatés en Italie.

6.44. *La Commission relève que, pour les deux erreurs liées à l'inéligibilité des bénéficiaires d'instruments financiers, elle ne peut pas, à ce stade, évaluer l'incidence de ces erreurs sur le budget de l'UE.*

Comme indiqué au point 3 des «orientations pour la détermination des corrections financières à appliquer aux dépenses cofinancées par l'UE au titre des Fonds structurels et du Fonds européen pour la pêche pour non-respect des règles applicables aux instruments d'ingénierie financière pour la période de programmation 2007-2013», les irrégularités individuelles peuvent être remplacées par des investissements légaux et réguliers réalisés par les instruments financiers en faveur des bénéficiaires finals, au plus tard au moment de la clôture partielle ou de la clôture finale. La Commission estime dès lors que, sans contester les erreurs sous-jacentes, elle n'est pas en mesure d'évaluer l'incidence de ces erreurs sur le budget de l'UE à ce stade.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Prolongation de la période d'éligibilité 2007-2013, par simple décision de la Commission

6.45. Nous revenons sur une question spécifique abordée dans le rapport annuel 2014 ([39]). L'article 56, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1083/2006 fixait au 31 décembre 2015 la fin de la période d'éligibilité pour les paiements. En 2015, la Commission a choisi de prolonger la période d'éligibilité jusqu'au 31 mars 2017 par décision propre ([40]) plutôt que de demander au Conseil et au Parlement de modifier le règlement. Étant donné qu'aucun instrument de valeur juridique suffisante n'a encore été adopté à cet égard, nous considérerons que les décaissements effectués après le 31 décembre 2015 sont irréguliers.

6.46. Nous avons également publié un rapport spécial sur les enseignements à tirer de l'utilisation des instruments financiers dans l'exécution du budget de l'UE pour la période de programmation 2007-2013 ([41]).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.45. *La Commission a déjà exprimé sa position sur la même observation dans sa réponse au rapport annuel de la Cour pour l'année 2014. La Commission a agi en conformité avec les recommandations du Conseil européen de décembre 2014 et dans les limites de la marge offerte par le cadre réglementaire existant. La Commission considère par conséquent les décaissements effectués en faveur de bénéficiaires finals jusqu'à la fin mars 2017 comme des dépenses éligibles.*

La décision de modification des lignes directrices de la Commission relatives à la clôture ne remet pas en cause l'article 56, paragraphe 1, selon lequel la contribution des Fonds aux instruments financiers doit avoir été versée au plus tard le 31 décembre 2015. Cela reste la règle.

La modification clarifie l'article 78, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1083/2006. L'article 78, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1083/2006 constitue une lex specialis par rapport à l'article 56, paragraphe 1, dudit règlement. Sur cette base, la Commission conclut que:

— *l'article 78, paragraphe 6, suppose que la contribution du programme opérationnel à l'instrument d'ingénierie financière doit être versée le 31 décembre 2015 au plus tard,*

— *en ce qui concerne l'éligibilité des montants versés par un instrument d'ingénierie financière au bénéficiaire final, l'article 78, paragraphe 6, considère ces dépenses éligibles jusqu'à la date de la présentation des documents de clôture,*

— *le 31 mars 2017 étant la date butoir pour la présentation à la Commission des documents de clôture, l'acte modifiant les lignes directrices relatives à la clôture précise que la clôture visée à l'article 78, paragraphe 6, du règlement général est la date de présentation des documents de clôture, à savoir le 31 mars 2017 (voir aussi la réponse de la Commission au point 6.52 et à la recommandation n° 5 du rapport annuel 2014 de la Cour).*

La Commission conteste par conséquent l'affirmation selon laquelle les décaissements effectués après le 31 décembre 2015 doivent être considérés comme irréguliers.

6.46. *La Commission renvoie à ses réponses aux recommandations de la Cour publiées dans le rapport spécial en question. Elle assure déjà le suivi des recommandations acceptées.*

([39]) Rapport annuel 2014, point 6.52.
([40]) Décision C(2015) 2771 de la Commission.
([41]) Rapport spécial n° 19/2016 (http://eca.europa.eu).

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

EXAMEN D'ÉLÉMENTS DES SYSTÈMES DE CONTRÔLE INTERNE, NOTAMMENT DES RAPPORTS ANNUELS D'ACTIVITÉ

Évaluation de la surveillance des autorités d'audit par la Commission

La Commission se fonde sur les travaux réalisés par les autorités d'audit des États membres pour estimer le niveau d'erreur

6.47. Les autorités d'audit fournissent à la Commission une assurance quant au fonctionnement efficace des systèmes de gestion et des contrôles internes d'un PO, et quant à la légalité et à la régularité des dépenses certifiées. Elles communiquent ces informations dans leurs rapports annuels de contrôle, opinions d'audit et rapports sur l'audit des systèmes ([42]). Depuis 2009, la Commission réalise des enquêtes portant sur les principales autorités d'audit, y compris des examens sur place de leurs travaux, afin d'évaluer leur degré de fiabilité.

6.47. *La Commission œuvre en étroite coopération et coordination avec les autorités d'audit, et elle a commencé à examiner leurs méthodologies et résultats d'audit dès 2009. Cette approche a contribué au renforcement des capacités par la mise à disposition de conseils, d'orientations et de recommandations aux autorités d'audit dans le cadre de la réexécution par la Commission de travaux effectués par lesdites autorités.*

La Commission souligne que son évaluation de la fiabilité des travaux des autorités d'audit doit être considérée dans ce contexte. À la suite de son programme d'audit, qui comportait 316 missions d'audit effectuées sur place d'une manière cumulée depuis 2009 et couvrait 51 autorités d'audit chargées de contrôler quelque 98,5 % des dotations du FEDER/FC pour la période de programmation 2007-2013, la DG Politique régionale et urbaine a conclu, fin 2015, que les travaux des autorités d'audit examinées étaient globalement fiables.

En ce qui concerne la DG Emploi, affaires sociales et inclusion, à la fin de l'année 2015, 236 missions d'audit ont été réalisées depuis 2009, qui couvraient 89 autorités d'audit sur 92 (96,7 %) chargées de 115 des 118 PO, ce qui représente 99,6 % des dépenses. La Commission est parvenue à la conclusion qu'elle pouvait s'appuyer sur 82 autorités d'audit, couvrant 98,2 % des dotations du FSE.

Dans leurs RAA 2015, la DG Politique régionale et urbaine et la DG Emploi, affaires sociales et inclusion ont fourni une évaluation détaillée de l'exactitude et de la fiabilité des informations et résultats d'audit communiqués par les autorités d'audit dans leurs rapports de contrôle annuels pour 2015 concernant les dépenses de 2014 (voir les pages 55 à 60 du RAA 2015 de la DG Politique régionale et urbaine et les pages 52 à 54 du RAA 2015 de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion).

([42]) Globalement, les États membres de l'EU-28 ont mis en place 113 autorités d'audit pour les 440 PO du FEDER/FC et du FSE approuvés pour la période de programmation 2007-2013. Parmi ces autorités, 63 sont responsables de l'ensemble des PO du FEDER/FC et de ceux du FSE. En ce qui concerne l'ensemble des 440 PO, 306 rapports annuels de contrôle et opinions d'audit avaient été établis par les autorités d'audit fin décembre 2015.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.48. La DG Politique régionale et urbaine ainsi que la DG Emploi, affaires sociales et inclusion utilisent ces informations pour établir leurs rapports annuels d'activité (RAA) et, tout au long de l'année, pour décider d'éventuelles interruptions et/ou suspensions de paiements en faveur des PO.

6.49. Afin d'apprécier si les informations sont fiables, les directions générales contrôlent les taux d'erreur communiqués par les autorités d'audit pour chaque PO (ou groupe de PO) ([43]):

— si la Commission estime que le taux d'erreur est fiable (et représentatif des dépenses certifiées), elle accepte le taux communiqué par l'autorité d'audit. La Commission peut également recalculer le taux pour établir sa propre évaluation, en se fondant sur des informations supplémentaires obtenues auprès de l'autorité d'audit;

— si les taux d'erreur ne sont pas fiables, la Commission applique un taux d'erreur forfaitaire (entre 2 % et 25 %) en fonction des résultats obtenus lors de son évaluation du fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle interne.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.48. *En 2015, la DG Politique régionale et urbaine a indiqué dans son RAA qu'environ deux tiers des interruptions et présuspensions de paiements étaient fondés sur les résultats d'audit communiqués à la Commission par les autorités d'audit au cours de l'année ou à la fin de l'exercice (voir la page 68 du RAA 2015 de la DG Politique régionale et urbaine).*

Au cours de l'année 2015, les procédures d'interruption ou de présuspension ont porté sur 117 programmes relevant du FEDER/FC et près de 9,1 milliards d'euros de demandes de paiement transmises par les États membres, mais qui n'ont pas été payées, à moins que la Commission n'ait obtenu des preuves supplémentaires que toutes les corrections nécessaires avaient été apportées par les États membres concernés.

Pour le FSE, comme indiqué à la page 59 du RAA de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion en 2015, la Commission a envoyé 2 lettres d'avertissement et 17 lettres de présuspension; elle a décidé 27 interruptions de paiement et suspendu 10 programmes opérationnels. Au total, les interruptions ont représenté un montant de 1,4 milliard d'euros de demandes de paiement.

6.49. *La Commission souligne que cette évaluation de la fiabilité des taux d'erreur se fonde chaque année sur une analyse approfondie de toutes les informations dont elle dispose, complétées par des missions d'information sur place fondées sur les risques, en tenant compte également de l'évaluation globale de la fiabilité des travaux des autorités d'audit à la suite de l'audit global visé dans la réponse au point 6.47. Le cas échéant, la Commission demande et obtient des autorités d'audit toutes les informations complémentaires nécessaires.*

([43]) Les taux d'erreur communiqués par les autorités d'audit pour l'année n sont calculés sur la base d'un échantillon comportant des audits d'opérations, lequel devrait être statistiquement représentatif des dépenses certifiées à la Commission au cours de l'exercice n – 1 (rapport spécial n° 16/2013, point 11).

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.50. La Commission calcule également, pour chaque PO (ou groupe de PO), un «risque résiduel cumulé» en tenant compte de l'ensemble des corrections financières depuis le début de la période de programmation, y compris celles qui ont déjà été effectuées au niveau de l'UE et/ou à celui des États membres ([44]).

6.51. Sur la base de ces deux indicateurs et des informations supplémentaires à sa disposition, la Commission évalue le système de gestion et de contrôle du PO. Cette évaluation est ensuite présentée dans le rapport annuel d'activité de la direction générale ([45]).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.51. *La Commission évalue le fonctionnement effectif du système de gestion et de contrôle pour chaque programme et pour chaque autorité (autorités de gestion, de certification et d'audit), sur la base de tous les résultats d'audit du système national et de l'UE en ce qui concerne les 15 principales exigences réglementaires, selon une méthodologie partagée avec les autorités d'audit. Tous les programmes sont par conséquent évalués au regard des avis d'audit rendus au niveau national et au niveau de la Commission, sur la base d'audits portant sur les systèmes et des échantillons d'opérations représentatifs. Les taux d'erreur communiqués par les États membres et les taux d'erreur résiduels calculés par la Commission sont des éléments importants de cette évaluation, mais ce ne sont pas les seuls. Les gestionnaires opérationnels et les ordonnateurs subdélégués évaluent également le niveau d'assurance concernant la gestion pour chaque programme.*

Aux fins de l'assurance communiquée dans les RAA, l'avis relatif à chaque programme opérationnel découle, par conséquent, d'une appréciation globale fondée sur l'ensemble des informations à la disposition de la Commission. Il s'agit de fournir une évaluation exhaustive et détaillée de l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle par État membre et, pour les programmes opérationnels inclus dans les réserves pour 2015, des informations sur les principaux problèmes recensés et les mesures prises.

([44]) Rapport annuel d'activité 2015 de la DG Politique régionale et urbaine, p. 52. Rapport annuel d'activité 2015 de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion, p. 50.

([45]) Rapport spécial n° 16/2013, points 5 à 11.

OBSERVATIONS DE LA COUR

L'évaluation des rapports annuels de contrôle réalisée par la Commission ne permet de parer qu'en partie le risque que les informations communiquées par les autorités nationales ne soient pas fiables

6.52. La rigueur de l'évaluation, par la Commission, des PO relevant du FEDER/FC et du FSE dépend de l'exactitude et de la fiabilité des informations transmises par les autorités des États membres. Les audits que nous avons effectués ces dernières années ont permis de mettre en évidence deux risques majeurs à cet égard:

— il se peut que certaines autorités d'audit minimisent les erreurs et/ou ne les extrapolent pas correctement. Par conséquent, les taux d'erreur communiqués risquent de ne pas être toujours fiables;

— les informations sur les corrections financières communiquées par les États membres risquent de ne pas être toujours fiables ou exactes et, de ce fait, la méthode de calcul de la Commission pourrait aboutir à une sous-estimation du risque résiduel cumulé.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.52-6.54. *Comme expliqué dans leurs RAA respectifs, les deux directions générales ont pris des mesures en vue d'améliorer la fiabilité des informations relatives à l'audit (taux d'erreur et avis d'audit) et des corrections financières notifiées par les autorités de certification. Pour atténuer les risques mentionnés par la Cour, la Commission est en train de mettre en œuvre deux enquêtes d'audit:*

— *l'utilisation par la Commission des informations communiquées par les autorités d'audit, qui comprennent les rapports de contrôle annuels, les avis d'audit et les taux d'erreur, se fonde sur de vastes travaux d'audit sur pièces et sur place. Il s'agit de vérifier si les conclusions des audits sont confirmées, notamment par des réexécutions sur place effectuées par les auditeurs de la Commission.*

Complété par des missions d'information, l'examen documentaire des rapports de contrôle annuels couvre un large éventail de vérifications liées, par exemple, à l'exactitude des calculs, aux paramètres utilisés, au traitement des erreurs détectées ou au rapprochement avec la population auditée (voir aussi la réponse de la Commission au point 1.36 et au point 6.47). Des informations spécifiques supplémentaires sont demandées et obtenues auprès des autorités d'audit, le cas échéant, lorsque des doutes existent, mais elles ne sont pas systématiquement demandées dans tous les cas, conformément au principe du contrôle unique et aux exigences réglementaires.

À la suite de ce travail d'audit mené en profondeur, les directions générales de la politique régionale et urbaine ainsi que de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion ont estimé que 95 % des taux d'erreur des États membres pour leurs domaines d'activité constituaient une source d'information fiable aux fins du calcul du risque auquel sont exposés les paiements de 2015 (pages 58 et 53 des RAA 2015 respectifs). En ce qui concerne les 5 % restants de taux d'erreur communiqués par les États membres, qui ont été jugés peu fiables, la Commission les a remplacés par la meilleure estimation possible basée sur des taux forfaitaires,

— *des audits spécifiques fondés sur les risques afin de s'assurer que les corrections (communiquées jusqu'à présent pour 75 PO, pour les trois dernières années) sont effectivement mises en œuvre et, en cas de doutes ou d'éléments probants insuffisants, qu'une déduction des montants en question du montant cumulé des corrections financières est prise en compte aux fins du calcul du taux d'erreur résiduel. À la suite de leurs audits et contrôles de cohérence documentaire portant sur la fiabilité des déclarations au titre de l'article 20 relatives aux corrections financières, présentées pour tous les programmes, les services de la Commission ont décidé d'adopter une approche prudente et d'exclure certaines des corrections financières notifiées pour le calcul du risque résiduel cumulé (voir le rapport de contrôle annuel de la direction générale de la politique régionale et urbaine, pages 72 et 73).*

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.53. La vérification des rapports annuels de contrôle réalisée par la Commission consiste principalement en des contrôles documentaires et ne permet donc d'écarter ces risques qu'en partie. Nous considérons en particulier que les possibilités, pour la Commission, de valider les taux d'erreur communiqués (et, le cas échéant, de les ajuster) sont limitées lorsque les autorités d'audit ne sont pas invitées à lui fournir, dans le cadre de sa vérification des rapports annuels de contrôle, des informations plus précises sur leurs audits des opérations (par exemple des précisions concernant l'étendue de l'audit, la couverture/le sous-échantillonnage et la classification des erreurs). Notre analyse indique qu'en 2015, ces informations ont été demandées plus fréquemment que par le passé.

6.54. En 2015, à l'instar des années précédentes, les deux directions générales ont aussi effectué des contrôles sur place portant sur les corrections financières appliquées par dix États membres. Pour sept d'entre eux, la Commission a décelé des déficiences requérant des ajustements aux corrections financières communiquées. En 2014, elle a relevé des déficiences dans sept des douze États membres visités. Ces constatations corroborent notre propre évaluation et mettent en évidence, dans le contexte de la nouvelle période de programmation 2014-2020, l'importance de veiller à ce que les États membres mettent en place des systèmes de communication d'informations fiables ([46]).

La Commission estime que les dépenses déclarées pour 58 % de l'ensemble des PO n'étaient pas affectées par un niveau significatif d'erreur

6.55. Pour l'exercice 2015, la Commission estime avoir obtenu l'assurance que 254 des 440 PO relevant du FEDER/FC et du FSE (58 %) n'étaient pas affectés par un niveau significatif d'erreur: les autorités d'audit avaient communiqué des taux d'erreur inférieurs au seuil de signification de 2 % établi par la Commission, et cette dernière les avait validés. Ces PO représentent environ 38 % des paiements de 2015.

6.56. En 2015, à l'instar des années précédentes, nous avons examiné si la Commission était efficace lorsqu'il s'agit de vérifier l'exactitude et la fiabilité des taux d'erreur communiqués par les autorités d'audit. Cet examen a été réalisé pour un échantillon de 102 PO dans 16 États membres (80 des 322 PO relevant du FEDER/FC et 22 des 118 PO relevant du FSE) sur la base des dossiers de travail de la Commission. Notre échantillon comportait des PO pour lesquels la Commission avait accepté les taux communiqués par les autorités d'audit, mais aussi des PO pour lesquels les taux avaient été recalculés ou des taux forfaitaires, imposés.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Contrairement à 2007-2013, pour la période de programmation 2014-2020, les autorités d'audit émettront leur avis d'audit sur la base de taux d'erreur résiduels établis après l'application des corrections. L'exactitude des corrections financières sera donc systématiquement contrôlée dans le cadre de l'audit des comptes.

([46]) Rapport spécial n° 16/2013, points 35 à 40.

OBSERVATIONS DE LA COUR

La validation (ou le nouveau calcul) des taux d'erreur par la Commission est cohérente par rapport aux éléments probants fournis par les autorités d'audit

6.57. En ce qui concerne cinq PO couverts par cinq rapports annuels de contrôle, nous avons mis au jour des faiblesses qui n'avaient pas été décelées ou dûment traitées par la Commission. Cependant, nous estimons qu'aucun de ces cas n'aurait dû conduire la Commission à émettre des réserves supplémentaires (ou des réserves avec une incidence financière plus élevée) dans les rapports annuels d'activité 2015. En effet, la quasi-totalité de ces PO (ou groupes de PO) font déjà l'objet de réserves pour différentes raisons.

Amélioration des contrôles des aides d'État et des marchés publics par les autorités d'audit

6.58. À l'instar des années précédentes, nous avons également examiné si les autorités d'audit nationales procédaient à des contrôles appropriés portant sur le respect des règles relatives aux aides d'État et aux marchés publics. Nous avons constaté une amélioration significative dans ce domaine par rapport à notre évaluation de l'an passé ([47]), puisque la plupart des listes de vérification utilisées par les autorités d'audit lors de leurs audits des opérations incluaient, comme il se doit, des contrôles de conformité avec les règles en matière d'aides d'État et de marchés publics. Par conséquent, pour deux des 102 PO sélectionnés, les contrôles des aides d'État effectués par lesdites autorités étaient inadéquats (par exemple, les fournisseurs de services d'intérêt économique général n'étaient pas couverts ou, pour les régimes d'aides notifiés et les mesures en matière de recherche et développement, l'intensité de l'aide n'était pas vérifiée). Pour l'un de ces deux PO, la liste de vérification portant sur les marchés publics est jugée insuffisante.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.57. *La Commission prend note de l'amélioration de l'évaluation de la vérification des taux d'erreur communiqués par les autorités d'audit.*

6.58. *Grâce à ses propres vérifications, la Commission a également observé l'amélioration significative relevée par la Cour.*

Lors du réexamen du rapport annuel de contrôle (RAC), la Commission examine si l'avis de l'autorité d'audit repose effectivement sur les résultats des audits des systèmes et des opérations.

L'examen des travaux des autorités d'audit en matière d'aides d'État et de marchés publics fait partie intégrante, avec d'autres questions, du contrôle exercé par la Commission sur les autorités d'audit, qui inclut un examen de la méthodologie des audits des systèmes et des audits des opérations (y compris des listes de contrôle) ainsi que la réexécution d'audits déjà réalisés par les autorités d'audit (voir la réponse au point 6.47).

Dans certains cas, la Commission avait déjà recommandé aux autorités d'audit concernées, au travers de ses propres rapports d'audit, de renforcer leurs listes de contrôle, afin de mieux couvrir la vérification des questions liées aux aides d'État et aux marchés publics. La Commission continuera à veiller à ce que les autorités d'audit utilisent des listes de contrôle appropriées.

([47]) Selon le rapport annuel 2014, les contrôles portant sur les aides d'État étaient inappropriés pour 42 des 139 PO examinés.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Selon les orientations de la Commission, les autorités d'audit sont tenues d'inclure les contributions aux instruments financiers dans la population auditée plutôt que de contrôler les montants réellement déboursés en faveur des bénéficiaires finals

6.59. Les contributions financières des PO aux fonds permettant la mise en œuvre des instruments financiers pour l'ensemble d'une période sont généralement versées sous la forme d'un paiement unique dès que la structure légale de ces fonds a été établie. Les conventions de financement peuvent prévoir d'autres mécanismes de financement. Selon le règlement, ces paiements sont certifiés et communiqués à la Commission en tant que dépenses effectuées ([48]). Conformément aux orientations en matière d'échantillonnage adressées par la Commission aux autorités d'audit, les vérifications ex post des paiements en question par ces dernières portent généralement sur l'exercice au cours duquel le paiement a été effectué. Ces contrôles ont en général une portée limitée, car la première année, les opérations sélectionnées en vue d'un soutien sont peu nombreuses et les montants déboursés en faveur des bénéficiaires finals et des projets sont limités.

6.60. Pour trois PO, la contribution aux instruments financiers représente une part considérable de la population et de l'échantillon contrôlé. Les autorités d'audit n'ont trouvé aucune erreur dans ces contributions.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.59-6.62. *Conformément à l'article 78, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1083/2006, la contribution des Fonds aux instruments financiers est incluse dans les demandes de paiement adressées à la Commission. Ces versements font partie de la population à contrôler par les autorités d'audit en procédant à des contrôles par sondage, conformément à la version mise à jour des orientations de la Commission.*

Le cadre d'audit mis au point en 2011 pour le FEDER/FC et le FSE indique clairement que les contrôles devraient porter sur la création et la mise en œuvre de l'instrument financier et que des vérifications spécifiques sont envisagées à la clôture. Les autorités d'audit et la Commission peuvent procéder à des audits thématiques portant sur les instruments financiers qui visent à la fois la constitution du Fonds et la mise en œuvre effective des projets, au travers de l'audit d'un échantillon de projets réalisés par les bénéficiaires finals.

Par lettre du 18 mars 2015, la Commission a aussi précisé aux autorités d'audit que les instruments financiers devraient toujours être inclus dans la population faisant l'objet de l'échantillonnage et les a informées qu'elle considère comme une bonne pratique que ces opérations soient contrôlées en tant que strate séparée pour les besoins de l'échantillonnage.

Lors de la réunion du groupe des homologues de septembre 2015, la Commission a en outre examiné avec les autorités d'audit l'approche d'audit et la stratégie d'audit en vue de la clôture. Les assurances nécessaires pour les instruments financiers au moment de la clôture seront obtenues en combinant les résultats des audits des systèmes effectués pendant la phase d'exécution, des audits d'un échantillon d'opérations couvrant la mise en œuvre lorsque cela était possible et ceux des tests complémentaires réalisés au plus tard lors de la clôture en vue de veiller à ce que les décaissements effectifs en faveur des bénéficiaires finals soient légaux et réguliers. Cet examen s'est systématiquement poursuivi au début de l'année 2016 lors des réunions bilatérales de coordination en matière d'audit menées avec les autorités d'audit de l'État membre concerné.

Enfin, pour les besoins de la déclaration de clôture, les autorités d'audit devront obtenir et fournir une assurance sur la légalité et la régularité, non seulement de la contribution des PO versée aux instruments financiers, mais aussi de l'utilisation de cette contribution au travers d'opérations sous-jacentes exécutées par les bénéficiaires finals, telles qu'énumérées à l'article 78, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1083/2006.

([48]) Article 78 *bis* du règlement (CE) n° 1083/2006.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.61. À moins que des vérifications spécifiques soient envisagées au moment de la clôture, il est peu probable que les autorités d'audit contrôlent la mise en œuvre effective des opérations relevant des instruments financiers avant la clôture. Ces deux dernières années, nous avons constaté que des bénéficiaires inéligibles avaient été sélectionnés pour certains des instruments contrôlés (voir également point 6.44).

6.62. La Commission n'a pas diffusé d'orientations transversales à caractère formel sur l'audit des montants versés aux bénéficiaires finals au titre de l'instrument financier avant la clôture. Néanmoins, la Commission et l'État membre concerné conviennent de l'approche d'audit de manière bilatérale.

6.63. En ce qui concerne les instruments financiers gérés par la Banque européenne d'investissement (BEI), les autorités d'audit ne sont pas en mesure de contrôler les contributions apportées au fonds en raison de restrictions des droits d'accès imposées par la BEI.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.63. *Des échanges supplémentaires entre la Commission et le groupe BEI devraient permettre aux autorités de gestion et d'audit d'obtenir, à la clôture, une assurance sur ce point spécifique.*

Les autorités d'audit ont communiqué des taux d'erreur très faibles pour des PO dans lesquels nous avons relevé des erreurs

6.64. Pour 110 des 440 PO relevant du FEDER/FC et du FSE, la Commission a validé des taux d'erreur inférieurs ou égaux à 0,5 %. Pour 16 de ces PO, nous avons réalisé au moins un examen au cours des deux derniers exercices. En ce qui concerne neuf PO, nous avons fait état d'erreurs quantifiables dans les projets examinés (voir points 6.55 et 6.56).

6.64. *La Commission note que le fait que des erreurs individuelles sont constatées dans un programme ne préjuge pas des résultats des audits fondés sur des échantillons statistiques, correctement sélectionnés de manière aléatoire, ou sur des échantillons couvrant une partie significative des dépenses déclarées. La Commission estime que les erreurs individuelles relevées par la Cour ne mettent pas en doute la fiabilité des taux d'erreur communiqués et validés en 2015.*

Examen de rapports annuels d'activité de la Commission

6.65. Nous avons examiné les rapports annuels d'activité (RAA) 2015, ainsi que les déclarations correspondantes de la DG Politique régionale et urbaine et de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion ([49]). Nous avons notamment:

— vérifié la cohérence et l'exactitude du calcul, par la Commission, des montants à risque;

— évalué les réserves émises pour 2015.

([49]) Chaque année, pour la fin du mois d'avril, les directions générales élaborent toutes un rapport annuel d'activité relatif à l'année écoulée qui est soumis au Parlement européen et au Conseil et publié. Le directeur général doit joindre au rapport une déclaration indiquant si le budget sous sa responsabilité a été exécuté de façon légale et régulière. Tel sera le cas si le niveau des irrégularités est inférieur au seuil de signification de 2 % fixé par la Commission. Dans le cas contraire, le directeur général peut émettre des réserves, intégrales ou partielles, concernant certains domaines (ou programmes).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Calcul, par la Commission, des montants à risque pour les PO relevant du FEDER/FC et du FSE

6.66. Globalement, le calcul des montants à risque par la Commission dans les rapports annuels d'activité 2015 est exact et correspond aux informations disponibles présentées et/ou fournies par les autorités d'audit. Il convient cependant de rappeler que les taux d'erreur annuels communiqués par la Commission dans les rapports annuels d'activité ne sont pas directement comparables à ceux que nous estimons ([50]).

— La direction générale de la politique régionale et urbaine a estimé que 3 % à 5,6 % des paiements intermédiaires et finals relatifs aux PO relevant du FEDER/FC pour la période de programmation 2007-2013 et ordonnancés au cours de l'exercice présentaient un risque d'erreur. Sur les paiements effectués par la Commission, 63 % étaient en faveur de PO dont le taux d'erreur validé est supérieur à 2 %.

— La direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion a estimé que 3 % à 3,6 % des paiements intermédiaires et finals relatifs aux PO relevant du FSE pour la période de programmation 2007-2013 et ordonnancés au cours de l'exercice présentaient un risque d'erreur. Sur les paiements effectués par la Commission, 56 % étaient en faveur de PO dont le taux d'erreur validé est supérieur à 2 %.

Réserves émises par la Commission à l'égard de PO relevant du FEDER/FC et du FSE

6.67. En ce qui concerne la politique de cohésion, la Commission émet des réserves à l'égard de PO (ou groupes de PO) quand:

— des faiblesses significatives ont été mises en évidence dans les systèmes de gestion et de contrôle des PO, ou

— le taux d'erreur validé pour les PO dépasse 5 %.

Pour les PO dont le taux d'erreur validé se situe entre 2 % et 5 %, la Commission examine également si le «risque résiduel cumulé» des PO dépasse 2 %.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.66. *La Commission convient que le taux d'erreur de la Cour et celui de la Commission ne sont pas directement comparables. Cependant, l'objectif du processus est essentiellement le même, à savoir évaluer le risque pour le budget de l'Union au cours d'une année donnée.*

La Commission tient compte de toutes les différences citées par la Cour dans son rapport spécial n° 16/2013 (voir la réponse de la Commission au point 11 du présent rapport). Sauf en ce qui concerne ces différences, la Commission considère que, pour le rapport annuel 2015, comme cela a été le cas au cours des cinq dernières années pour la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion et durant quatre années consécutives pour la direction générale de la politique régionale et urbaine avant le présent rapport annuel, le résultat de l'évaluation de la Commission est conforme aux taux d'erreur calculés par la Cour (voir les pages 65 et 100 des RAA respectifs).

La direction générale de la politique régionale et urbaine a effectué en 2015 63 % de paiements en faveur de programmes jugés en fin d'année entachés par un niveau significatif d'erreur supérieur à 2 %, mais pour la grande majorité de ces programmes, des corrections suffisantes ont été apportées afin de ramener le risque résiduel cumulé à un niveau inférieur au seuil de signification.

Voir également la réponse de la Commission au point 6.67.

La direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion a effectué en 2015 56 % de paiements en faveur de programmes jugés en fin d'année entachés par un niveau significatif d'erreur supérieur à 2 %, mais pour la grande majorité de ces programmes, des corrections suffisantes ont été apportées afin de ramener le risque résiduel cumulé à un niveau inférieur au seuil de signification.

Voir également la réponse de la Commission au point 6.67.

6.67. *La Commission note que, selon les RAA respectifs de 2015:*

— *93 % des programmes relevant du FEDER/FC présentaient un risque résiduel cumulé inférieur à 2 % à la fin de 2015 (page 58). En ce qui concerne les 21 programmes dont le risque résiduel cumulé était supérieur à 2 %, des réserves avaient été émises pour 20 programmes tandis que, pour le dernier programme, l'exception avait été communiquée dans le RAA (page 180),*

— *90,7 % des programmes du FSE, représentant 93,3 % des paiements effectués en 2015, présentaient un risque résiduel cumulé inférieur à 2 % (page 61). Des réserves avaient été émises pour les autres programmes, sauf lorsque les mesures correctrices appropriées avaient déjà été mises en œuvre.*

([50]) Rapport spécial n° 16/2013, point 11.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.68. En 2015, le nombre de PO faisant l'objet de réserves est passé de 77 à 67 pour le FEDER/FC et de 36 à 23 pour le FSE. Dans le même temps, l'incidence financière estimative de ces réserves a diminué pour le FEDER/FC ([51]) et pour le FSE, passant respectivement de 234 millions d'euros en 2014 à 231 millions d'euros en 2015, et de 169,4 millions d'euros en 2014 à 50,3 millions d'euros en 2015.

6.69. Nous avons constaté que les réserves émises par la Commission dans les rapports annuels d'activité 2015 étaient conformes à ses propres instructions et aux informations mises à la disposition des deux directions générales.

6.70. La Commission estime le «risque résiduel cumulé» à 1 % des paiements en ce qui concerne l'ensemble des PO du FEDER/FC, et à 0,9 % pour l'ensemble des PO relevant du FSE. Ces chiffres sont établis sur la base des taux d'erreur communiqués par les autorités d'audit et validés par la Commission et tiennent également compte des informations sur les corrections financières transmises par les autorités de certification à cette dernière ([52]).

Perspectives pour la période de programmation 2014-2020

6.71. Dans notre rapport annuel 2014 ([53]), nous signalions des retards dans le démarrage de la période de programmation 2014-2020. Nous constatons que fin 2015, moins de 20 % des autorités nationales chargées de la mise en œuvre des Fonds ESI avaient été désignées. Si les autorités des États membres peuvent, par exemple, lancer des appels et sélectionner des projets, elles ne peuvent en revanche pas présenter d'états de dépenses à la Commission avant que les autorités en cause aient été désignées. Par conséquent, les retards dans l'exécution budgétaire pour la période de programmation 2014-2020 risquent d'être plus importants que ceux constatés pour la période 2007-2013.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.68. *L'observation de la Cour témoigne de la maturité de la méthode utilisée pour les réserves dans les RAA respectifs et de l'application stricte de cette méthode par la DG Politique régionale et urbaine et la DG Emploi, affaires sociales et inclusion.*

Les deux directions générales suivent une approche stricte concernant l'interruption et la suspension des paiements. Elles appliquent également une approche préventive en ce qui concerne les paiements, c'est-à-dire qu'aucun paiement n'est effectué pour les programmes opérationnels pour lesquels une mission d'audit est prévue, jusqu'à la fin de la mission d'audit. Les paiements sont repris par la suite, sauf si d'importants manquements ont été mis en évidence.

6.71. *La Commission souligne que la désignation relève de la responsabilité des États membres. La Commission a plusieurs fois encouragé les États membres (lors de réunions et dans des communications écrites) à accélérer ce processus, tout en assurant pleinement le respect des critères de désignation définis par le règlement, et a fourni des éclaircissements ainsi qu'une assistance lorsque cela était nécessaire.*

La Commission note aussi que la mise en œuvre sur le terrain peut commencer bien avant que la procédure de désignation soit achevée au niveau des États membres et notifiée à la Commission. Environ 10 % des crédits, en moyenne, ont déjà été engagés dans des opérations sélectionnées, cette proportion variant selon les États membres.

([51]) Ces chiffres englobent les réserves quantifiées, intégralement ou en partie, portant sur des PO pour lesquels des paiements intermédiaires et/ou finals ont été ordonnancés au cours de l'exercice (83 en 2014 et 71 en 2015) ainsi que sur des PO pour lesquels aucun paiement de ce type n'a été effectué (18 en 2014 et 19 en 2015).

([52]) Article 20 du règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission (JO L 371 du 27.12.2006, p. 1).

([53]) Rapport annuel 2014, point 3.11.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Conclusion relative à l'exercice 2015

6.72. Globalement, les informations probantes indiquent que les dépenses relevant de la rubrique Cohésion économique, sociale et territoriale sont affectées par un niveau significatif d'erreur.

6.73. Pour le domaine correspondant à cette rubrique du CFP, les tests sur les opérations indiquent que le niveau d'erreur estimatif affectant la population est de 5,2 % (voir ***annexe 6.1***).

6.72-6.73. *La Commission constate que le niveau d'erreur estimatif mentionné par la Cour demeure stable et correspond également aux taux d'erreur communiqués dans les RAA respectifs, sous réserve des différences exposées au point 6.66.*

La Commission continuera à centrer ses audits et son action sur les programmes ou les États membres présentant le plus de risques, à mettre en œuvre, le cas échéant, des mesures correctrices dans le cadre d'une politique stricte d'interruption et de suspension des paiements jusqu'à la clôture et à appliquer à la clôture des procédures rigoureuses destinées à exclure tout risque significatif de dépenses irrégulières qui subsisterait.

La Commission fait aussi remarquer que, compte tenu du caractère pluriannuel des systèmes de gestion et de contrôle relevant de la politique de cohésion, les erreurs commises en 2015 peuvent aussi être corrigées les années suivantes et avant la clôture, comme le montre la section 2.4.3 des RAA 2015 respectifs de la DG Politique régionale et urbaine et de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion.

Pour la période 2014-2020, les exigences renforcées en matière de légalité et de régularité incluent l'introduction de comptes annuels, des vérifications et une responsabilité renforcées en matière de gestion ainsi que des avis d'audit fondés chaque année sur les niveaux d'erreur résiduels, et une retenue de 10 % sur l'ensemble des paiements intermédiaires de la Commission jusqu'à ce que tous les contrôles soient réalisés au niveau des États membres et que les comptes annuels soient présentés. Le niveau d'erreur résiduel sera calculé pour chaque exercice comptable couvrant les comptes. La capacité correctrice de la Commission est encore renforcée par la possibilité d'imposer des corrections financières nettes à appliquer en cas de manquements graves dans certaines conditions, ce qui réduit la possibilité pour les États membres de réutiliser les fonds. Il s'agit d'une mesure importante qui incitera les États membres à détecter, à notifier et à corriger les manquements graves avant de certifier les comptes annuels vis-à-vis de la Commission. Tous ces éléments devraient contribuer à une réduction durable du taux d'erreur.

Voir également la réponse de la Commission au point 6.11.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.74. Les audits que nous avons réalisés depuis 2009 montrent que le niveau d'erreur pour la période de programmation 2007-2013 est nettement plus faible que celui de la période 2000-2006. Il demeure toutefois supérieur au seuil de signification. Nous constatons également que les dépenses dans ce domaine sont remboursées sur la base des déclarations des coûts réellement supportés par les bénéficiaires. Plusieurs tentatives de simplification ont été menées ces dernières années, mais elles n'ont eu qu'un impact limité sur la régularité des opérations. Dans le même temps, la hausse des niveaux de contrôle s'est traduite par des contraintes administratives importantes pour les administrations nationales et les bénéficiaires. En 2015, la Commission a créé un groupe de haut niveau chargé de la simplification, en vue de préparer la nouvelle période de programmation au delà de 2020 (voir point 6.8).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.74. *Le niveau d'erreur pour la période de programmation 2007-2013 reste stable et est nettement inférieur aux taux de la période 2000-2006. Cette évolution résulte de l'amélioration du cadre réglementaire, qui a entraîné une simplification, un renforcement des systèmes de gestion et de contrôle, ainsi qu'une politique stricte de la Commission consistant à interrompre ou à suspendre les paiements dès que des manquements sont détectés, comme l'indiquent les RAA 2015.*

Une étude commandée par la Commission en 2010 sur les coûts administratifs liés à la mise en œuvre et à la gestion des fonds montre en outre que leur part dans le total des dépenses éligibles au FEDER/FC n'est pas excessive, puisqu'elle était estimée à 3,2 % pour l'ensemble de la période (environ 12,5 milliards d'euros). Une nouvelle étude réalisée en 2012, qui a servi de base à l'évaluation des incidences pour la période 2014-2020, a estimé que les propositions de la Commission conduiraient à une réduction de près de 20 % de la charge administrative pesant sur les bénéficiaires.

La Commission a aussi coopéré activement avec les États membres à la promotion des options de coûts simplifiés, qui sont axées sur les résultats et fondées sur les coûts calculés plutôt que sur le remboursement des dépenses effectivement encourues, afin d'étendre progressivement leur utilisation. Elle considère que ces efforts se sont déjà traduits par des résultats positifs (voir aussi les réponses de la Commission au point 6.15).

Afin de mieux comprendre les obstacles à l'utilisation des mesures de simplification, la Commission réalise pour l'instant une étude qui devrait lui permettre d'évaluer le recours actuel à ces options au niveau de l'État membre ainsi que le potentiel d'accroissement de cette utilisation.

La Commission a mis en place le groupe de haut niveau sur la simplification dans le but de formuler des recommandations visant à optimiser les possibilités de réduction des charges administratives dans le cadre réglementaire 2014-2020.

Recommandations

6.75. L'***annexe 6.2*** présente le résultat de notre examen des progrès accomplis en matière de mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports annuels antérieurs. Dans les rapports annuels 2012 et 2013, nous avons émis 16 recommandations. Sur ces recommandations, la Commission en a intégralement mis en œuvre neuf, tandis que quatre ont été mises en œuvre à pratiquement tous égards, deux l'ont été à certains égards et une n'a pas été mise en œuvre.

6.75. *La Commission fait observer qu'elle n'avait pas accepté la recommandation signalée sous ce point comme n'ayant pas été mise en œuvre.*

*Pour plus de détails, voir la réponse de la Commission à l'***annexe 6.2**.

6.76. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2015, nous formulons les recommandations ci-après:

— **recommandation n° 1:** la Commission devrait repenser en profondeur la conception et le mécanisme de mise en œuvre des Fonds ESI lors de l'élaboration de sa proposition législative pour la prochaine période de programmation, en tenant compte également des suggestions du groupe de haut niveau chargé de la simplification (délai de mise en œuvre de cette recommandation: résultats définitifs avant que la Commission ne présente sa proposition pour l'après-2020);

La Commission accepte en partie la recommandation.

S'il est vrai que la Commission n'est pas en mesure, à ce stade, de prendre d'engagement spécifique en ce qui concerne les propositions législatives pour la période postérieure à 2020, elle examinera toutes les possibilités envisageables, en tenant compte des suggestions du groupe de haut niveau ainsi que des résultats des études, des éléments probants découlant de la mise en œuvre des programmes 2014-2020 et d'autres informations pertinentes.

OBSERVATIONS DE LA COUR	RÉPONSES DE LA COMMISSION
— **recommandation n° 2:** la Commission devrait exploiter l'expérience acquise pendant la période de programmation 2007-2013 et produire une analyse ciblée des règles d'éligibilité nationales pour la période de programmation 2014-2020. Sur la base de ce qui précède, elle devrait fournir des orientations aux États membres sur la manière de simplifier les règles et d'éviter toute complexité et/ou lourdeur inutiles, sans valeur ajoutée du point de vue des résultats visés par la politique en cause («surréglementation»), en particulier lorsqu'il en découle des erreurs significatives et/ou récurrentes (délai de mise en œuvre de cette recommandation: fin 2018);	*La Commission accepte cette recommandation.* *Elle accordera une attention particulière aux règles nationales d'éligibilité lors du suivi et de l'audit des systèmes de gestion et de contrôle nationaux, en particulier dans les États membres où les taux d'erreur demeurent élevés.* *Sur cette base, la Commission aidera les États membres concernés à simplifier et à éviter les règles inutilement complexes et contraignantes, facilitera l'échange de bonnes pratiques et fera le point sur l'expérience acquise en 2018. La Commission continue d'investir massivement dans l'utilisation des options de coûts simplifiés au cours de la période de programmation 2014-2020.* *La Commission rappelle que, dans le cadre de la gestion partagée, c'est avant tout aux États membres qu'il incombe de réexaminer et de simplifier les règles d'éligibilité nationales.*
— **recommandation n° 3:** la Commission devrait soumettre au Conseil et au Parlement une proposition législative en vue de modifier, par un acte juridique de valeur équivalente, le règlement (CE) n° 1083/2006 en ce qui concerne la prolongation de la période d'éligibilité prévue pour les instruments financiers relevant de la gestion partagée. Une modification du règlement est nécessaire afin de garantir une sécurité juridique aux États membres (délai de mise en œuvre de cette recommandation: immédiatement);	*La Commission n'accepte pas cette recommandation.* *Comme elle l'a indiqué dans sa réponse à la même recommandation figurant dans le rapport annuel 2014 de la Cour des comptes, la Commission considère que, dans le cadre du mandat conféré par le Conseil européen de décembre 2014, les modifications introduites dans ses lignes directrices relatives à la clôture relevaient du champ d'application de l'article 78, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1083/2006, tel que modifié, et ne nécessitaient donc pas de modifier l'acte législatif (voir aussi la réponse commune de la Commission aux points 6.59 à 6.62 ci-dessus et à la recommandation n° 5 du rapport annuel 2014 de la Cour).* *La Commission note que le Conseil et le Parlement européen ont pris acte de la recommandation formulée par la Cour dans le cadre de la décharge 2014, mais n'y ont pas apporté leur soutien.*
— **recommandation n° 4:** pour la période de programmation 2014-2020, la Commission devrait clarifier, à l'intention des États membres, la notion de «TVA récupérable», en particulier lorsqu'elle concerne des bénéficiaires publics, de manière à éviter des interprétations divergentes de la notion de TVA «non récupérable» et une utilisation des fonds de l'UE qui ne serait pas optimale (délai de mise en œuvre de cette recommandation: mi-2017);	*La Commission accepte cette recommandation.* *Elle fournira des orientations aux États membres en vue de clarifier la notion de TVA récupérable pour la période de programmation 2014-2020, dans le cadre du choix stratégique défini par les colégislateurs pour l'éligibilité de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), exposée à l'article 69, paragraphe 3, point c), du règlement portant dispositions communes.*
— **recommandation n° 5:** la Commission devrait veiller à ce que toutes les dépenses liées aux instruments financiers relevant du FEDER et du FSE pour la période de programmation 2007-2013 figurent dans les déclarations de clôture suffisamment tôt pour permettre aux autorités d'audit d'effectuer leurs contrôles. En outre, la Commission devrait encourager tous les États membres ayant eu recours aux instruments financiers à effectuer des audits spécifiques sur la mise en œuvre de ces instruments dans la perspective de la clôture (délai de mise en œuvre de cette recommandation: immédiatement).	*La Commission accepte la recommandation.* *Elle a déjà précisé, dans ses lignes directrices relatives à la clôture pour la période 2007-2013, que, pour que les autorités d'audit disposent de suffisamment de temps pour préparer la déclaration de clôture, la demande de paiement du solde final et l'état final des dépenses devaient être présentés aux autorités d'audit bien à l'avance, à une date à convenir entre les autorités responsables de chaque programme.* *Pour les besoins de la déclaration de clôture, la Commission a déjà encouragé les autorités d'audit à obtenir et à fournir une assurance sur la légalité et la régularité, non seulement de la contribution du programme versée aux instruments financiers, mais aussi de l'utilisation de cette contribution au travers d'opérations sous-jacentes exécutées par les bénéficiaires finals. La Commission, sur la base des dossiers de clôture présentés le 31 mars 2017 au plus tard, déterminera si les travaux d'audit menés en rapport avec les instruments financiers ont été suffisants, étant donné que l'éligibilité des dépenses sous-jacentes est, pour ce type d'instruments, établie au moment de la clôture.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DES PROJETS

6.77. Pour que le budget de l'UE soit exécuté conformément au principe de bonne gestion financière, les fonds ne doivent pas être utilisés dans le seul souci de respecter les règles; la réalisation des objectifs escomptés doit également être au centre des préoccupations ([54]). Au moment de l'audit, 149 des 216 projets examinés étaient achevés. Les 15 États membres retenus dans l'échantillon avaient tous au moins trois projets terminés qu'il était possible d'évaluer (voir point 6.9).

6.78. Outre le contrôle de la régularité de ces 149 opérations, nous avons apprécié, pour la deuxième année consécutive ([55]) et sur la base des informations fournies par les bénéficiaires, si et, le cas échéant, dans quelle mesure:

— un système d'évaluation de la performance était en place pour déterminer si les objectifs fixés pour les projets dans les documents d'approbation (dossier de candidature, convention de subvention, contrat et/ou décision de cofinancement) correspondaient à ceux figurant dans les PO, et si des indicateurs de résultat appropriés avaient été définis afin d'évaluer la performance des projets;

— les projets avaient atteint ces objectifs et les valeurs cibles fixées pour chaque indicateur. Le champ de notre analyse a été élargi cette année par rapport à l'an passé: nous ne nous sommes pas intéressés uniquement aux réalisations des projets ([56]), mais également à leurs résultats, afin d'évaluer la performance des projets et leur contribution à la réalisation des objectifs des PO sur le plan des résultats à atteindre.

6.79. La ***figure 6.10*** présente une synthèse des résultats de l'évaluation de la performance des projets achevés.

Figure 6.10 — Résultats de l'évaluation de la performance des projets achevés

Évaluation de la performance	Nombre de projets pour lesquels:			
	des indicateurs de réalisation et de résultat ont été définis et évalués	**des indicateurs de réalisation ont été définis et évalués, mais aucun indicateur de résultat n'a été défini**	**aucun indicateur n'a été défini, pour les réalisations comme pour les résultats, et aucune évaluation n'a été possible**	**TOTAL**
Nombre de projets	90	57	2	**149**
— Objectifs pleinement atteints	52 (58 %)	50 (88 %)	—	**102 (68 %)**
— Objectifs partiellement atteints	34 (38 %)	7 (12 %)	—	**41 (28 %)**
— Objectifs non atteints	4 (4 %)	—	—	**4 (3 %)**
— Évaluation impossible	—	—	2 (100 %)	**2 (1 %)**

([54]) Rapport annuel 2013, point 10.10.
([55]) Rapport annuel 2014, points 6.80 à 6.86.
([56]) Voir le chapitre 3, ***figure 3.1***, pour une explication des notions de réalisations et de résultats.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Tous les projets examinés, à l'exception de deux, présentaient un système d'évaluation de la performance liant le projet aux objectifs du PO

6.80. Pour 147 des 149 projets examinés (99 %), nous avons pu conclure à l'existence d'un système d'évaluation de la performance permettant d'apprécier si les indicateurs de réalisation coïncident avec les indicateurs des programmes opérationnels (définis pour chaque axe prioritaire).

6.81. Dans les deux autres cas (1 %), nous n'avons pas pu évaluer les réalisations des projets, soit parce que des valeurs cibles spécifiques n'avaient pas été fixées à cet égard lors de la phase d'approbation du projet, soit parce que l'autorité de gestion/l'organisme intermédiaire n'était pas en mesure de nous fournir la documentation appropriée attestant que de telles valeurs cibles avaient été fixées et communiquées au bénéficiaire ([57]). Par conséquent, nous ne pouvons pas déterminer si et, le cas échéant, dans quelle mesure, ces projets ont contribué à atteindre les objectifs du PO.

La quasi-totalité des 90 projets dotés d'objectifs définis sur le plan des réalisations et des résultats les avaient partiellement, voire pleinement, atteints

6.82. Pour la période de programmation 2007-2013, les bénéficiaires étaient juridiquement tenus de définir des objectifs en termes de réalisations et d'en rendre compte, mais cette obligation ne s'appliquait pas aux résultats. Le suivi de la performance devait s'opérer au niveau des axes prioritaires du PO et non au niveau des projets.

6.83. Les autorités des États membres restaient toutefois libres de définir des indicateurs de résultat. Cela permet d'établir une correspondance entre les résultats des projets et l'axe prioritaire, et de déterminer dans quelle mesure les projets contribuent à atteindre les objectifs du programme opérationnel. Des indicateurs de résultat ont été définis pour 90 des 149 projets achevés (60 %) relevant du FEDER/FC et du FSE.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.82-6.83. *Même si le cadre législatif des Fonds structurels pour la période 2007-2013 n'obligeait pas les autorités nationales à définir des indicateurs de résultat au niveau des projets, la Commission les y a encouragés chaque fois que cela était utile. Certains indicateurs de résultat ne pouvaient en effet pas être mesurés utilement au niveau d'un projet unique.*

([57]) Ces deux projets se situaient en Espagne et en Allemagne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

6.84. Sur les 90 projets achevés pour lesquels une évaluation était possible tant en ce qui concerne les réalisations que les résultats, 52 (58 %) avaient pleinement atteint les objectifs fixés par les autorités de gestion sur ces deux plans (voir ***figure 6.11***), et 34 (38 %) les avaient partiellement atteints.

Figure 6.11 — Exemple d'un projet qui a pleinement atteint ses objectifs

Le projet a atteint ses objectifs en matière de réalisations et de résultats: un projet relevant du FSE en Roumanie consistait à organiser et à dispenser des cours de formation dans le domaine du bâtiment afin de permettre aux participants d'acquérir de nouvelles compétences susceptibles d'améliorer leurs perspectives d'emploi. La convention de subvention du projet comportait cinq indicateurs de réalisation et huit indicateurs de résultat qui coïncidaient avec les indicateurs du PO définis au niveau de l'axe prioritaire. Le projet a atteint les objectifs correspondant à chacun des indicateurs dans les délais fixés par la convention de subvention. Il a même dépassé les valeurs cibles convenues quant à la participation des jeunes et des femmes en chômage de longue durée.

6.85. Les quatre projets restants (4 %) n'ont atteint aucun de leurs objectifs. L'un de ces projets a été retiré par les autorités nationales à la suite de notre audit (voir ***figure 6.12***).

Figure 6.12 — Exemple d'un projet qui n'a pas atteint ses objectifs

En Pologne, pour un projet relevant du FEDER et portant sur l'élaboration d'une nouvelle méthode de combustion du lignite, la capacité technique du bénéficiaire à entreprendre ce projet reposait sur la participation de contractants externes. Certains d'entre eux n'ont finalement pas pris part au projet, ce qui explique en partie qu'il n'ait pas atteint les objectifs prévus. L'organisme intermédiaire a décidé d'annuler le projet à la suite de notre audit.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.84. *La Commission note que 86 des 90 projets examinés qui ont défini des indicateurs de réalisation et de résultat ont atteint (entièrement ou partiellement) ou ont dépassé leurs objectifs respectifs.*

La Commission observe que ce sont, en premier lieu, les comités de suivi qui sont tenus de veiller à ce que des projets à valeur ajoutée européenne soient sélectionnés et approuvés.

L'évaluation des performances des programmes sera renforcée pour la période 2014-2020: comme le prévoit le cadre réglementaire 2014-2020 [article 22, paragraphes 6 et 7, du règlement (UE) n° 1303/2013], la Commission pourra sanctionner les États membres en cas d'incapacité importante à mettre en œuvre un axe prioritaire au sein d'un programme, constatée à la suite de l'examen des performances (article 22, paragraphe 6, dudit règlement) et lors de la clôture (article 22, paragraphe 7).

6.85. *La Commission recourt à toutes les mesures dont elle dispose pour garantir une gestion financière saine et efficiente lors de l'utilisation des fonds de l'UE. Ce n'est du reste qu'au moment de la clôture des programmes que la performance des projets financés dans le cadre des programmes opérationnels sera évaluée.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

38 % des projets n'étaient pas assortis d'indicateurs de résultat

6.86. Pour 57 des 149 projets achevés (38 %), les autorités des États membres ont mis en œuvre un système d'évaluation de la performance permettant d'assurer un suivi des réalisations des projets, mais n'ont pas défini d'indicateurs de résultat ou de valeurs cibles dans les documents d'approbation des projets. En l'occurrence, il nous a été impossible d'apprécier si et, le cas échéant, dans quelle mesure ils ont contribué à atteindre les objectifs des PO sur le plan des résultats.

6.87. Notre évaluation, menée dans les 15 États membres de l'échantillon, a fait apparaître de tels cas dans 13 d'entre eux. Ce problème est toutefois particulièrement répandu en République tchèque, en Espagne, en France, en Italie, en Lettonie et en Autriche pour le FEDER/FC et en République tchèque, en Allemagne, en Espagne et en Pologne pour le FSE. Dans ces pays, des indicateurs de résultat avaient été définis pour moins de la moitié des projets achevés examinés.

6.88. Cependant, 50 de ces 57 projets achevés relevant du FEDER/FC et du FSE (88 %) avaient pleinement atteint leurs objectifs de réalisation fixés par les autorités de gestion, tandis que les sept autres (12 %) les avaient partiellement atteints.

6.89. En ce qui concerne la période de programmation 2014-2020, nous constatons qu'aux termes du règlement portant dispositions communes, les États membres ne sont pas juridiquement tenus de définir des indicateurs de résultat au niveau des projets. Néanmoins, nous estimons qu'il est de bonne pratique que les autorités de gestion et les organismes intermédiaires définissent, dans la mesure du possible, des indicateurs de résultat pertinents au niveau des projets, qui permettent d'évaluer la contribution de ces derniers à la réalisation des objectifs fixés pour l'axe prioritaire du PO.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

6.86. *La Commission et les États membres déterminent la mesure dans laquelle les objectifs de résultat des PO ont été atteints, essentiellement au moyen d'évaluations ex post, en se fondant sur la surveillance et la communication d'une série d'indicateurs de réalisation et de résultat.*

6.89. *La Commission relève le progrès majeur que constitue, pour la période 2014-2020, un système complet d'indicateurs obligatoires portant sur les réalisations et les résultats au niveau du programme. Un indicateur de résultat sert à mesurer si les objectifs ont été atteints (avec un niveau de référence — le point de départ — et une cible). Les programmes, de manière systématique, mesureront et feront état de l'évolution des indicateurs de résultat. Des projets sont sélectionnés au sein d'un programme afin de produire des réalisations et de contribuer aux résultats à atteindre au niveau du programme. Leurs progrès sont évalués au moyen d'indicateurs de réalisation. Ils sont également obligatoires.*

ANNEXE 6.1

RÉSULTATS DES TESTS SUR LES OPÉRATIONS POUR LA RUBRIQUE COHÉSION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET TERRITORIALE

	2015	2014
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON		
Nombre total d'opérations	**223**	331
ESTIMATION DE L'IMPACT DES ERREURS QUANTIFIABLES		
Niveau d'erreur estimatif	**5,2 %**	5,7 %
Limite supérieure du niveau d'erreur (LSE)	7,6 %	
Limite inférieure du niveau d'erreur (LIE)	2,8 %	

ANNEXE 6.2

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LA RUBRIQUE COHÉSION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET TERRITORIALE

E = DG Emploi, affaires sociales et inclusion; R = DG Politique régionale et urbaine; X = Évaluation commune aux deux directions générales

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	À présent sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2013	Chapitre 5, **recommandation n° 1**: la Commission devrait exiger des États membres qu'ils confirment explicitement, dans leur déclaration de gestion [conformément aux dispositions de l'article 59, paragraphe 5, point a), du règlement financier], l'efficacité des contrôles de premier niveau effectués par les autorités de gestion et de certification.	R						
	Chapitre 5, **recommandation n° 2**: la Commission devrait procéder à une évaluation des «contrôles de premier niveau» réalisés pendant la période de programmation 2007-2013 conformément aux dispositions de l'article 32, paragraphe 5, du règlement financier. En tenant compte des faiblesses mises en évidence, elle devrait analyser les coûts et les avantages d'éventuelles mesures correctrices et prendre (ou proposer) des mesures appropriées (comme la simplification des dispositions applicables, l'amélioration des systèmes de contrôle et le remaniement du programme ou du système de mise en œuvre).		R ([1])					*La Commission considère que sa supervision des contrôles de premier niveau au moyen d'audits ciblés sur les secteurs présentant davantage de risques, dans lesquels des lacunes ont été relevées, a contribué à améliorer la situation pour la période 2007-2013 et que les éléments clés de la période 2014-2020, telle que réformée, devraient conduire à un environnement plus résistant aux erreurs.*
	Chapitre 5, **recommandation n° 3**: la Commission devrait analyser les raisons pour lesquelles les cas de non-conformité avec les règles de l'UE en matière d'aides d'État sont fréquents.	R						
	Chapitre 5, **recommandation n° 4**: la Commission devrait analyser les causes des retards affectant de manière persistante le décaissement des fonds de l'UE par l'intermédiaire des instruments d'ingénierie financière, et prendre des mesures correctrices en conséquence.	R ([2])						
	Chapitre 5, **recommandation n° 5**: la Commission devrait confirmer, dans le rapport annuel d'activité de la direction générale de la politique régionale et urbaine, que son calcul du «taux d'erreur résiduel» repose sur des informations exactes, complètes et fiables relatives aux corrections financières. Pour ce faire, chaque fois qu'elle le juge nécessaire, la Commission devrait demander aux autorités d'audit de certifier la fiabilité des données concernant les corrections financières communiquées par les autorités de certification pour chaque PO.	R ([2])						

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	À présent sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2013	**Recommandation n° 6** (recommandation n° 6 du chapitre 5 et recommandation n° 6 du chapitre 6): la Commission devrait toujours indiquer, dans son rapport annuel d'activité, les raisons pour lesquelles elle n'émet pas de réserves (ou émet des réserves avec une incidence financière moins élevée) dans les cas où cela est dû à des exceptions aux orientations en vigueur fournies par ses soins ou à des stratégies d'audit approuvées.	X ([2])						
	Recommandation n° 7 (recommandation n° 1 du chapitre 6): la Commission devrait assurer, avec les États membres, le suivi des faiblesses mises en évidence lors de l'audit thématique relatif aux vérifications concernant la gestion, réalisé par la DG EMPL sur la base d'une analyse des risques. Cela supposerait le renforcement des contrôles portant sur le respect des règles des marchés publics et sur d'autres sources d'erreurs importantes (coûts étrangers au projet ou n'apportant aucune valeur ajoutée).	E						
	Recommandation n° 8 (recommandation n° 2 du chapitre 6): la Commission devrait confirmer, dans ses rapports annuels d'activité, qu'elle a réalisé des contrôles appropriés pour garantir que le calcul du taux d'erreur résiduel repose sur des informations précises, complètes et fiables concernant les corrections financières. À cette fin, elle devrait demander aux autorités d'audit, chaque fois qu'elle l'estime nécessaire, de certifier l'exactitude des données relatives aux corrections financières transmises par les autorités de certification pour chaque PO.	E ([2])						
	Recommandation n° 9 (recommandation n° 3 du chapitre 6): la Commission devrait veiller à ce que les articles 78 et 130 du règlement portant dispositions communes pour la période de programmation 2014-2020 soient appliqués de manière à exclure la possibilité d'accumuler des préfinancements en plus du préfinancement initial (voir l'exemple de l'encadré 6.4).				E ([3])			
	Recommandation n° 10 (recommandation n° 4 du chapitre 6): la Commission devrait veiller à ce que les autorités nationales responsables de la gestion des Fonds structurels s'emploient à résoudre le problème de l'imputation des frais de personnel à des taux plus élevés lorsqu'il s'agit de projets de l'UE que dans le cas de projets financés sur des fonds nationaux.			E ([4])				
	Recommandation n° 11 (recommandation n° 5 du chapitre 6): la Commission devrait s'assurer, au moment d'approuver les PO de la nouvelle période de programmation, que les États membres ont pris en considération toutes les possibilités de simplification autorisées par la réglementation relative aux Fonds structurels et d'investissement européens 2014-2020.		E ([5])					

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	À présent sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
	Les recommandations formulées dans les rapports annuels relatifs aux exercices 2012 et 2013 ont fait l'objet d'une analyse commune lorsqu'elles étaient très similaires.							
2012	**Recommandation n° 1**: remédier aux faiblesses affectant les «contrôles de premier niveau» réalisés par les autorités de gestion et les organismes intermédiaires en ce qui concerne le FEDER et le FC en fournissant des documents d'orientation spécifiques et, le cas échéant, en prévoyant des actions de formation.	X						
	Recommandation n° 2: procéder, en s'appuyant sur l'expérience acquise pendant la période de programmation 2007-2013, à une évaluation de l'application des règles d'éligibilité nationales, afin de recenser les domaines susceptibles d'être encore simplifiés et d'éliminer les règles inutilement complexes (surréglementation).		E ([6])	R ([7])				
	Chapitre 5, **recommandation n° 3**: définir, pour la période de programmation 2014-2020, des règles claires et des orientations rigoureuses concernant la façon d'évaluer l'éligibilité des projets et de calculer le cofinancement pour les projets du FEDER et du FC qui génèrent des recettes.	R						
	Recommandation n° 4 (recommandation n° 3 du chapitre 6): promouvoir un recours plus fréquent aux options de présentation simplifiée des coûts afin de réduire le risque d'erreur dans les déclarations de coûts et la charge administrative pesant sur les bénéficiaires. Les taux forfaitaires correspondants aux options de coûts simplifiés devraient être systématiquement approuvés/validés à l'avance par la Commission pour garantir leur conformité aux dispositions réglementaires (calcul juste, équitable et vérifiable).	E ([8])						

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	À présent sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2012	**Recommandation n° 5**: veiller à ce que les autorités d'audit améliorent leurs travaux ainsi que la qualité et la fiabilité des informations fournies dans les rapports annuels de contrôle et opinions d'audit.		X ([9])					*La Commission prend note de l'amélioration significative constatée par la Cour dans les contrôles effectués par les autorités d'audit, notamment pour ce qui est des règles en matière de marchés publics et d'aides d'État (voir le point 6.59).* *La Commission renvoie aussi à sa réponse aux points 6.45 et 6.52.*

([1]) Il n'y a pas eu d'évaluation systématique des règles d'éligibilité nationales en vue d'une simplification, la Commission n'ayant pas accepté cette partie de la recommandation.
([2]) La mise en œuvre devrait se poursuivre jusqu'à la clôture.
([3]) La Commission n'a pas accepté cette recommandation (voir rapport annuel 2014, point 6.79).
([4]) Aucune mesure transversale n'a été prise puisque la Commission n'a pas accepté cette partie de la recommandation.
([5]) La mise en œuvre de cette recommandation ne peut pas être pleinement évaluée à ce stade, l'état d'avancement de la nouvelle période de programmation étant encore insuffisant.
([6]) La situation n'a pas évolué en 2015.
([7]) Il n'y a pas eu d'évaluation systématique des règles d'éligibilité nationales en vue d'une simplification, la Commission n'ayant pas accepté cette partie de la recommandation.
([8]) La mise en œuvre devrait se poursuivre au cours de la période de programmation 2014-2020.
([9]) Des améliorations significatives ont été relevées, notamment dans les domaines du sous-échantillonnage ainsi que des contrôles des aides d'État et des marchés publics. Toutefois, des insuffisances ont encore été observées dans plusieurs des PO analysés.

CHAPITRE 7

Ressources naturelles

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Introduction	7.1-7.9
Brève description des Ressources naturelles	7.3-7.7
Étendue et approche de l'audit	7.8-7.9
Partie 1 — Notre appréciation de la régularité	7.10-7.67
Régularité des opérations	7.10-7.30
Examen des rapports annuels d'activité et d'autres éléments des systèmes de contrôle interne	7.31-7.63
Systèmes de la DG AGRI concernant la régularité des opérations pour l'agriculture	7.31-7.36
Systèmes des États membres concernant la régularité des opérations pour l'agriculture	7.37-7.47
Systèmes de la DG MARE et des États membres concernant la régularité des opérations relatives à la pêche	7.48-7.52
Rapport annuel d'activité de la DG AGRI	7.53-7.61
Rapport annuel d'activité de la DG MARE	7.62-7.63
Conclusion et recommandations	7.64-7.67
Conclusion pour 2015	7.64-7.65
Recommandations	7.66-7.67
Partie 2 — Questions liées à la performance dans le domaine du développement rural	7.68-7.76
Évaluation de la performance des projets	7.68-7.75
Conclusion	7.76

Annexe 7.1 — Résultats des tests sur les opérations pour la rubrique Ressources naturelles

Annexe 7.2 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique Ressources naturelles

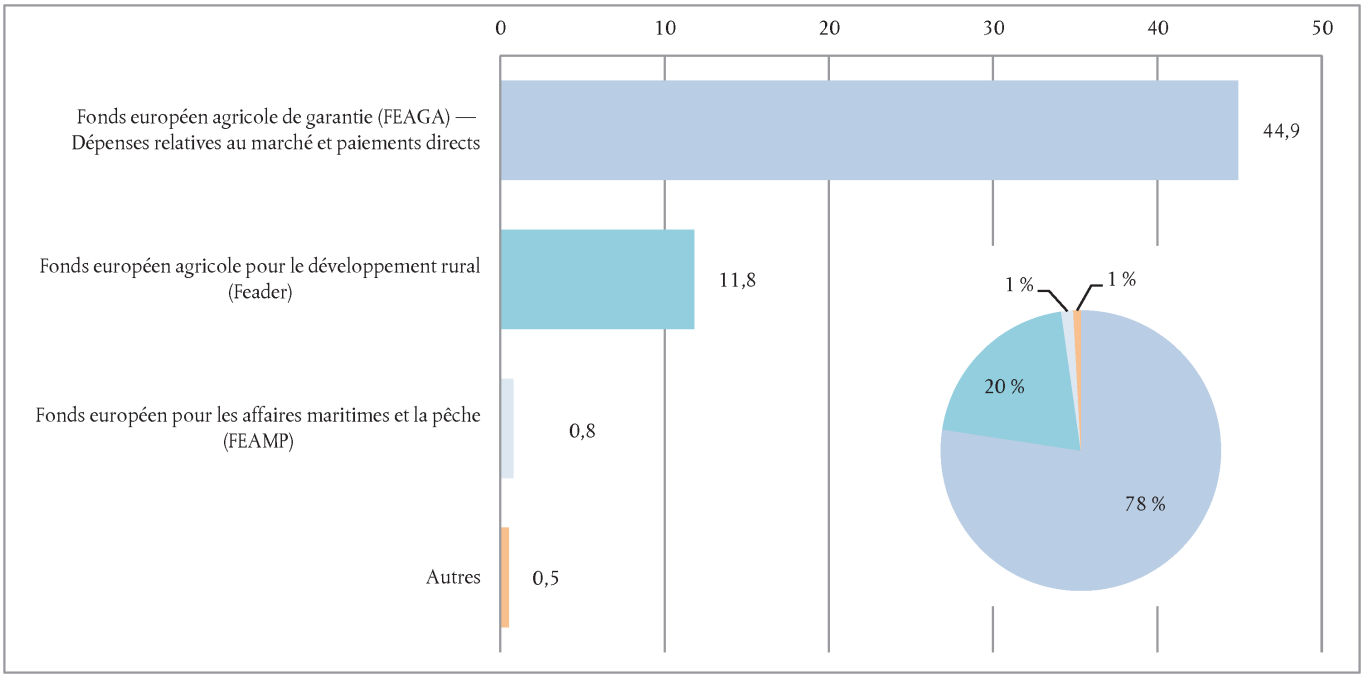
OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

7.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la rubrique Ressources naturelles. Il indique séparément les résultats des tests pour le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et pour d'autres dépenses (Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche) relevant des rubriques du cadre financier pluriannuel (CFP). La ***figure 7.1*** présente les principales informations concernant la composition de cette rubrique du CFP.

Figure 7.1 — Rubrique 2 du cadre financier pluriannuel — Ressources naturelles — Informations principales pour 2015

(milliards d'euros)



Montant total des paiements de l'exercice	58,0
- *avances* ([1])	*2,4*
+ *avances apurées* ([1])	*2,9*
Total de la population auditée	**58,5**

([1]) Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir ***annexe 1.1***, point 7).

Source: Comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2015.

7.2. Parallèlement à nos constatations concernant la régularité à l'appui des appréciations spécifiques, ce chapitre présente, dans une section séparée, les résultats obtenus sur certains aspects liés à la performance pour un échantillon de projets de développement rural.

Brève description des Ressources naturelles

7.3. Les dépenses de l'UE dans le domaine de l'agriculture relèvent de la politique agricole commune (PAC). La Commission, notamment la direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI), et les organismes payeurs dans les États membres se partagent la gestion et la mise en œuvre de la PAC (voir point 7.31). Les bénéficiaires sont payés par l'intermédiaire de deux Fonds ([1]): le FEAGA, qui finance intégralement les aides directes de l'UE et les mesures de marché ([2]), et le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), qui cofinance, avec les États membres, des programmes de développement rural.

7.4. Les principales mesures financées par le FEAGA sont les suivantes:

— le «régime de paiement unique» (RPU), qui a représenté 29,3 milliards d'euros en 2015, et le «régime de paiement unique à la surface» (RPUS), avec 7,8 milliards d'euros en 2015. Ces régimes liés à la surface prévoient un soutien du revenu découplé ([3]);

— d'autres régimes de paiement unique ([4]), pour un montant de 5,1 milliards d'euros en 2015, et les interventions sur les marchés agricoles ([5]), pour 2,7 milliards d'euros en 2015.

([1]) Règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1290/2005 et (CE) n° 485/2008 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 549).

([2]) À l'exception de certaines mesures, telles que les actions de promotion et le programme en faveur de la consommation de fruits à l'école, qui sont cofinancées.

([3]) Les paiements découplés sont octroyés pour des terres agricoles éligibles, que celles-ci soient exploitées à des fins de production ou non.

([4]) Ils couvrent essentiellement les paiements couplés liés à des types spécifiques de production agricole et deux nouveaux régimes: le remboursement au titre de la discipline financière et le paiement redistributif volontaire.

([5]) Elles englobent notamment les aides spécifiques au secteur vitivinicole et à celui des fruits et légumes, le soutien à la distribution de lait et de fruits dans les écoles, ainsi que les mesures spécifiques en faveur des régions ultrapériphériques.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.5. Le Feader cofinance les dépenses effectuées dans le cadre du développement rural par l'intermédiaire des programmes de développement rural des États membres. Les dépenses couvrent des mesures liées à la surface ([6]) et d'autres non liées à la surface ([7]). En 2015, 11,8 milliards d'euros ont été dépensés dans le cadre du Feader.

7.6. Les principaux risques en matière de régularité sont que:

— des aides à la surface soient versées pour des terres inéligibles ou à des bénéficiaires inéligibles;

— des aides pour les interventions sur les marchés agricoles soient octroyées pour des coûts inéligibles ou à des demandeurs inéligibles;

— les dépenses relatives au développement rural soient inéligibles en raison du non-respect de règles (dont celles relatives aux marchés publics) et de conditions d'éligibilité souvent complexes, en particulier pour les mesures d'investissement.

7.7. Le présent chapitre couvre également la politique environnementale de l'UE, l'action pour le climat et la politique commune de la pêche. Le principal risque en matière de régularité dans ces domaines concerne l'octroi d'aides pour des coûts inéligibles ou surévalués.

([6]) Les mesures liées à la surface sont celles pour lesquelles le paiement dépend du nombre d'hectares, comme les paiements agroenvironnementaux et les paiements compensatoires destinés aux agriculteurs établis dans les zones à handicaps naturels.

([7]) Les mesures non liées à la surface sont, pour l'essentiel, des mesures d'investissement telles que la modernisation des exploitations agricoles et la mise en place de services de base pour l'économie et la population rurale.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Étendue et approche de l'audit

7.8. L'***annexe 1.1*** présente les principaux éléments de notre approche et de notre méthodologie d'audit. En ce qui concerne l'audit relatif aux Ressources naturelles, les points ci-après méritent une mention particulière:

a) nous avons examiné un échantillon de 180 opérations pour le FEAGA et de 179 opérations pour le groupe de politiques Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche, comme cela est indiqué à l'***annexe 1.1***, point 7. Chaque échantillon est conçu de manière à être représentatif de l'éventail des dépenses relevant de la rubrique du CFP concernée pour chacune des deux appréciations spécifiques ([8]). Pour l'exercice 2015, l'échantillon FEAGA était composé d'opérations provenant de 18 États membres ([9]). Concernant la seconde appréciation spécifique, l'échantillon était composé de 159 opérations pour le développement rural et de 20 autres opérations comprenant l'environnement, l'action pour le climat et la pêche, provenant de 17 États membres ([10]);

b) nous avons évalué une sélection de systèmes de contrôle interne dans le cadre d'un contrôle documentaire de 24 audits de la Commission couvrant le FEAGA et le Feader. Nous avons complété ces travaux en effectuant une nouvelle fois six des audits de la Commission dans les États membres concernés ([11]). Nous avons effectué des travaux d'audit supplémentaires dans ces six États membres pour un nombre limité de domaines exposés au risque relatifs au FEAGA et au Feader, ainsi qu'en ce qui concerne la conditionnalité ([12]). Nous avons également examiné cinq audits de la Commission couvrant la politique commune de la pêche, et en avons réexécuté un ([13]);

([8]) Notre approche est fondée sur un nombre d'éléments (par exemple des parcelles) sélectionnés de manière aléatoire pour chaque opération. Ainsi, une erreur qui a été déterminée ne reflète pas nécessairement l'erreur globale pour l'opération concernée.

([9]) Bulgarie, République tchèque, Danemark, Allemagne (Bade-Wurtemberg, Bavière, Hesse, Basse-Saxe, Schleswig-Holstein), Irlande, Grèce, Espagne (Aragon, Castille-La Manche, Castille-et-Léon, Estrémadure et Madrid), France, Italie (AGEA, Calabre, Émilie-Romagne, Lombardie et Toscane), Chypre, Hongrie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Slovénie, Finlande, Suède et Royaume-Uni (Angleterre).

([10]) Belgique (Wallonie), Bulgarie, République tchèque, Allemagne (Bavière, Basse-Saxe/Brême et Rhénanie-Palatinat), Grèce, Espagne (Andalousie, Castille-La Manche et Galice), France (Bourgogne et métropole), Italie (Pouilles, Campanie, programme pour le réseau rural national et Sicile), Lituanie, Hongrie, Autriche, Pologne, Portugal (continental), Roumanie, Slovaquie, Finlande et Royaume-Uni (Angleterre et Écosse). L'échantillon comprenait également huit opérations en gestion directe.

([11]) Espagne (Catalogne), Allemagne (Schleswig-Holstein), Finlande, Lituanie, Malte, Royaume-Uni (Irlande du Nord).

([12]) Pour tous les régimes d'aide directe du FEAGA et toutes les mesures liées à la surface relevant du Feader, les bénéficiaires sont tenus de respecter une série d'exigences en matière de conditionnalité. Celles-ci comprennent des exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG), qui concernent la protection de l'environnement, la santé publique, la santé animale et végétale, le bien-être des animaux, ainsi que des obligations relatives au maintien des terres agricoles dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (obligations en matière de BCAE). Si les agriculteurs ne respectent pas ces exigences, le montant des aides qui leur sont versées est réduit.

([13]) En Roumanie.

OBSERVATIONS DE LA COUR

c) nous avons évalué les rapports annuels d'activité de la DG AGRI et de la DG MARE.

7.9. Pour le FEAGA et le Feader, 2015 a été la dernière année au cours de laquelle la plupart des versements ont été effectués en faveur des bénéficiaires finals sur la base des règles en vigueur avant la réforme de la PAC de 2013 ([14]).

PARTIE 1 — NOTRE APPRÉCIATION DE LA RÉGULARITÉ

Régularité des opérations

7.10. L'***annexe 7.1*** présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations pour les Ressources naturelles dans leur ensemble ainsi que pour chacune des deux appréciations spécifiques (FEAGA et Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche). Sur les 359 opérations examinées, 121 (34 %) étaient affectées par des erreurs. Sur la base des 87 erreurs que nous avons quantifiées, le niveau d'erreur estimatif pour les Ressources naturelles s'élève à 2,9 % ([15]).

7.11. La ***figure 7.2*** présente la contribution des différents types d'erreurs à notre niveau d'erreur estimatif global pour 2015.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.10. *La Commission prend acte du taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour, qui est dans une large mesure identique à celui de l'an dernier, à l'exclusion de la conditionnalité.*

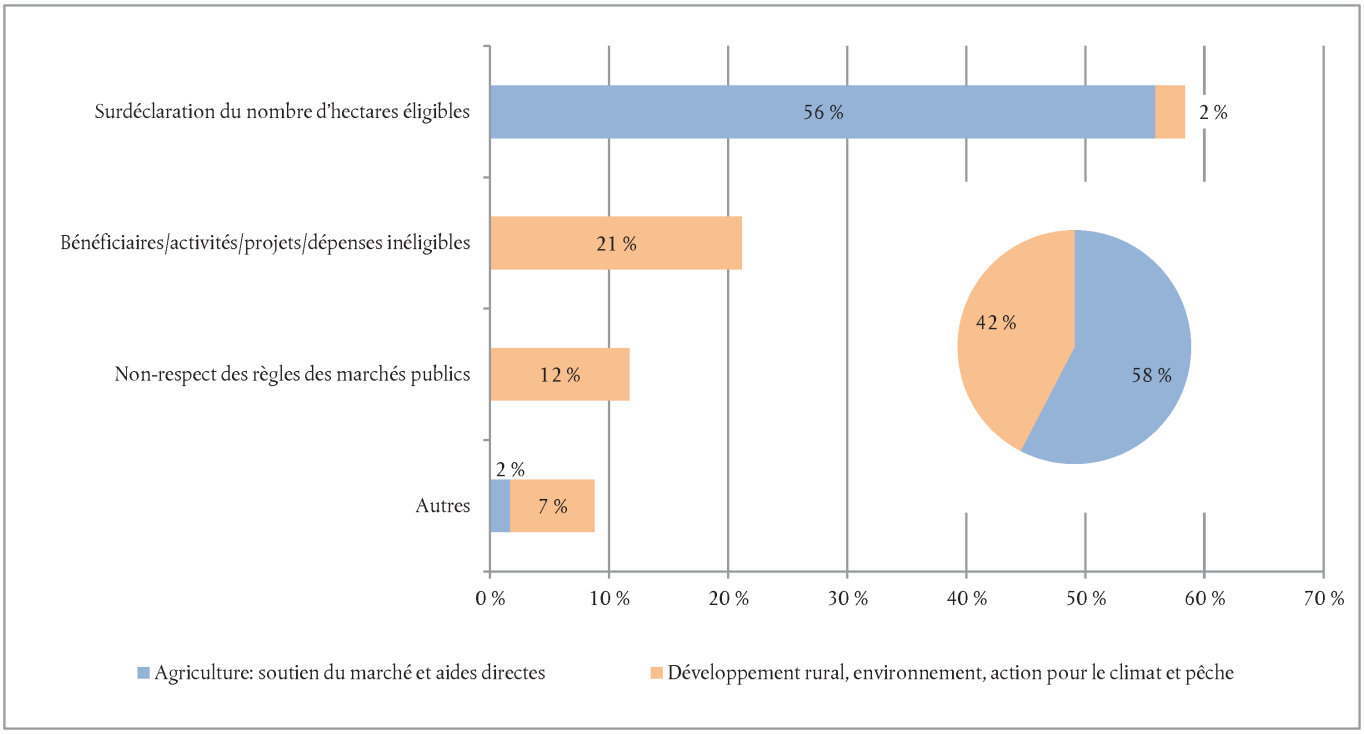
La Commission est d'avis que les corrections financières nettes résultant des procédures pluriannuelles de conformité, ainsi que des montants recouvrés auprès des bénéficiaires et remboursés au budget de l'UE, constituent une capacité correctrice qui doit être prise en considération dans une évaluation exhaustive de l'ensemble du système de contrôle interne.

Elle fait en outre observer que, selon le rapport annuel d'activités 2015 de la direction générale de l'agriculture et du développement rural, sa capacité correctrice s'est établie, en 2015, à 1 065,710 millions d'euros (soit 1,87 % du total des dépenses de la PAC).

([14]) Le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne ont trouvé un accord sur la réforme de la PAC en 2013, suivi d'un certain nombre de textes législatifs relatifs à sa mise en œuvre pratique. Voir http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_fr.htm

([15]) Nous calculons le niveau d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que le niveau d'erreur estimatif affectant la population se situe entre 1,3 % et 4,5 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur).

Figure 7.2 — Contribution au niveau d'erreur estimatif — Ressources naturelles



Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.12. La nature et les caractéristiques des erreurs sont sensiblement différentes pour les deux appréciations spécifiques, comme cela est indiqué aux points suivants.

FEAGA — Soutien du marché et aides directes

7.13. L'***annexe 7.1*** présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations. Pour le FEAGA, parmi les 180 opérations que nous avons examinées, 52 (29 %) étaient affectées par des erreurs. Sur la base des 47 erreurs que nous avons quantifiées, le niveau d'erreur estimatif s'élève à 2,2 % ([16]).

7.14. La ***figure 7.3*** présente la contribution des différents types d'erreurs à notre niveau d'erreur estimatif pour 2015.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

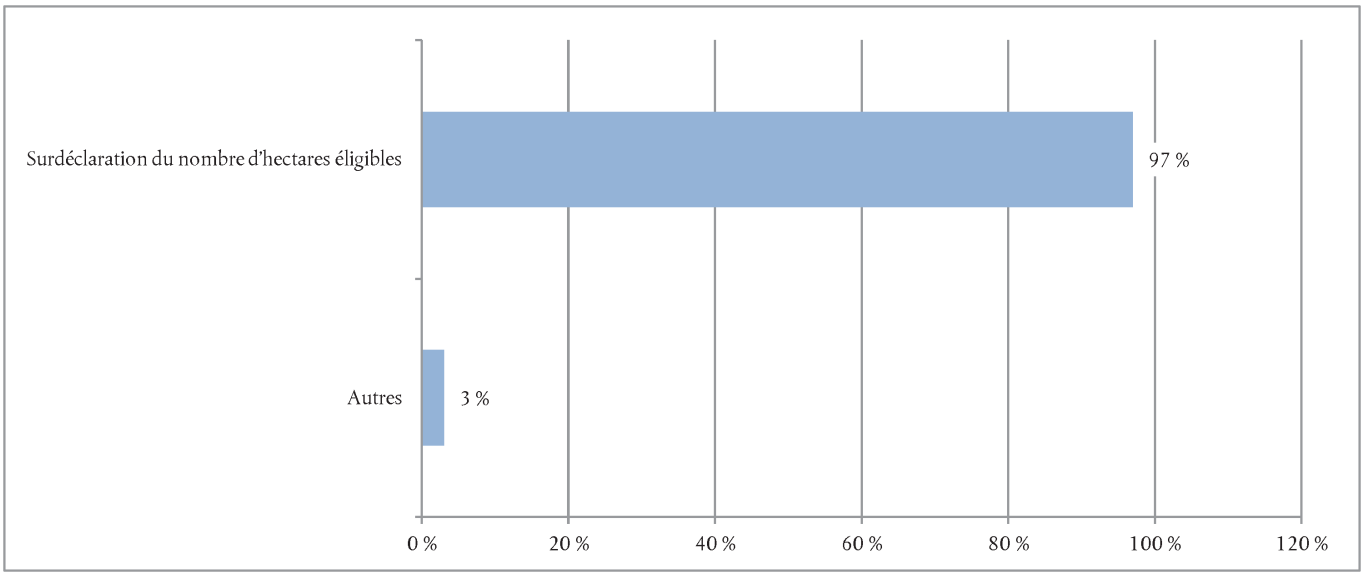
7.12. *La Commission observe que la conception, la portée et les objectifs des deux piliers de la PAC divergent fortement, ce qui explique les différences constatées au niveau des caractéristiques des erreurs liées à la PAC.*

7.13. *La Commission prend acte du taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour, qui est dans une large mesure identique à celui de l'an dernier, à l'exclusion de la conditionnalité.*

La Commission constate également que la fréquence des erreurs a diminué régulièrement au cours des trois dernières années.

([16]) Nous calculons le niveau d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que le niveau d'erreur estimatif affectant la population se situe entre 0,8 % et 3,6 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur).

Figure 7.3 — Contribution au niveau d'erreur estimatif — FEAGA



Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.15. Dans quatre cas d'erreurs quantifiables commises par des bénéficiaires finals, les autorités nationales disposaient de suffisamment d'informations ([17]) pour être en mesure de prévenir ou de détecter et de corriger les erreurs avant de déclarer les dépenses à la Commission. Si toutes ces informations avaient été utilisées pour prévenir ou détecter et corriger les erreurs, le niveau d'erreur estimatif pour cette appréciation spécifique aurait été inférieur de 0,3 point de pourcentage. En outre, dans quatre autres cas, nous avons constaté que les erreurs que nous avons détectées avaient été commises par les autorités nationales. Ces erreurs correspondent à 0,6 point de pourcentage du niveau d'erreur estimatif. Nous donnons, dans la ***figure 7.5***, un exemple d'erreurs commises par les autorités nationales.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.15. *La Commission se félicite de l'appréciation portée par la Cour sur le rôle des États membres, estimant que ces derniers auraient dû contribuer davantage à la réduction du taux d'erreur. La Commission continue à œuvrer avec les États membres à la diminution du nombre d'erreurs.*

([17]) Sur la base des pièces justificatives, y compris des contrôles croisés standard ainsi que d'autres contrôles obligatoires.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.16. La plupart des erreurs quantifiables portaient sur des surdéclarations de la surface de terre éligible (voir ***figure 7.3***). En ce qui concerne l'exercice 2015, nous avons détecté des erreurs de cette nature dans 12 des 18 États membres visités. Pour environ la moitié de ces erreurs quantifiables, la surestimation était inférieure à 2 % (voir point 7.18); leur incidence sur le niveau d'erreur estimatif global est donc limitée. Pour un quart des erreurs, la surestimation se situait entre 2 % et 5 %.

7.17. Dans les États membres, l'outil principal de contrôle pour les aides à la surface est le système d'identification des parcelles agricoles (SIPA), qui est une base de données contenant des données relatives à l'éligibilité pour toutes les parcelles agricoles. Il comprend des informations graphiques informatisées, dont des orthophotos (photographies aériennes), que les États membres sont tenus de mettre à jour au moins tous les cinq ans ([18]). Lorsque les informations graphiques sont correctement mises à jour et analysées, le SIPA contribue de manière significative à prévenir et à détecter des erreurs liées à la surface dans les demandes d'aide. Grâce 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 années.

7.18. Cependant, nous continuons à détecter des erreurs liées à la surface. Cela s'explique par le fait que les contrôles administratifs relatifs à l'éligibilité des terres sont fondés sur les données SIPA, les mêmes que celles que les agriculteurs recopient souvent dans leurs demandes d'aide ([19]). Ainsi, si les données SIPA sont incorrectes, de tels contrôles ne peuvent normalement pas permettre de détecter des erreurs liées à l'éligibilité dans la demande. Habituellement, la norme technique requise pour les orthophotos ([20]) ne permet pas aux agriculteurs et aux organismes payeurs de détecter les petites erreurs (inférieures à 2 %, voir point 7.16) qui sont, dans une large mesure, impossibles à éviter à un coût raisonnable. Toutefois, les erreurs plus importantes liées à la surface auraient pu, en général, être détectées. Dans ces cas-là, la surface éligible enregistrée dans la base de données SIPA et déclarée par l'agriculteur était matériellement incorrecte, essentiellement du fait que:

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.16-7.18. *La Commission prend acte du fait que les erreurs de surdéclaration décelées par la Cour étaient, pour la plupart, relativement insignifiantes et se félicite de l'appréciation portée par la Cour sur l'amélioration de la fiabilité des données SIPA.*

La Commission estime qu'il est impossible d'éviter des erreurs mineures à un coût raisonnable. La Commission encourage les États membres à mettre régulièrement à jour leur système d'identification des parcelles agricoles (SIPA) afin de détecter les surdéclarations importantes. La Commission est d'avis que le fait que la grande majorité des erreurs signalées par la Cour représentait moins de 5 % prouve le bon fonctionnement du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), dont le SIPA est une composante fondamentale. Les terres évoluant au fil du temps, des différences entre le SIPA et la réalité sur le terrain peuvent survenir, mais des mises à jour régulières du système permettent de limiter ce risque.

Afin d'encourager des mises à jours fréquentes du SIPA, la Commission a prévu, comme condition préalable à la réduction des contrôles sur place de 5 % à 1 % pour certains régimes de paiements directs, une mise à jour du SIPA au moins tous les trois ans avec des orthophotos de moins de 15 mois (la mise à jour annuelle devrait couvrir au moins 25 % des hectares admissibles).

Une évaluation de la qualité du SIPA a aussi été instaurée en 2010 et est maintenue durant la période actuelle [règlement (UE) n° 640/2014].

Cet exercice annuel réalisé par les administrations des États membres et faisant l'objet d'un suivi par la Commission est un processus de contrôle de la qualité dont l'objectif ultime est l'amélioration de la qualité et de la fiabilité du SIPA, par une analyse des faiblesses techniques décelées et par l'adoption de mesures correctrices pour y remédier.

Les contrôles sur place annuels restent un moyen, à partir d'un échantillon, de parvenir à un SIPA exact et mis à jour.

([18]) En outre, les États membres doivent évaluer la qualité du SIPA chaque année. Les différences concernant la surface éligible (l'un des éléments de qualité de l'évaluation) doivent être inférieures à 2 %.

([19]) Avant que les agriculteurs n'établissent leurs demandes d'aide, les États membres leur fournissent les orthophotos et les informations relatives à la surface éligible maximale enregistrée dans le SIPA pour chacune de leurs parcelles. Les agriculteurs ont l'obligation légale de vérifier et, le cas échéant, de corriger les informations qui leur sont fournies. Toutefois, dans tous les cas d'erreurs liées à la surface sauf un, les agriculteurs avaient déclaré dans leurs demandes d'aide les surfaces éligibles incorrectes enregistrées dans la base de données SIPA.

([20]) L'article 17 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil (JO L 30 du 31.1.2009, p. 16) dispose que «les techniques utilisées s'appuient sur un système d'information géographique informatisé comprenant de préférence une couverture d'ortho-imagerie aérienne ou spatiale, avec des normes homogènes garantissant une précision au moins équivalente à celle de la cartographie à une échelle de 1:10 000».

OBSERVATIONS DE LA COUR

— les organismes payeurs n'ont pas, ou pas suffisamment, réduit les paiements pour la végétation ou autres caractéristiques inéligibles visibles sur les orthophotos de la parcelle agricole concernée lorsqu'ils ont évalué la surface éligible aux fins de la mise à jour du SIPA;

— les définitions nationales des «pâturages permanents éligibles» ne correspondaient pas à la définition de l'UE.

7.19. Nous présentons dans la ***figure 7.4*** un exemple de données incorrectes figurant dans le SIPA, relatives à l'éligibilité.

Figure 7.4 — Exemple de paiements irréguliers en raison de données incorrectes figurant dans le SIPA, relatives à l'éligibilité

Les pâturages permanents sont définis comme étant les terres consacrées à la production d'herbe et d'autres plantes fourragères herbacées. Dans notre rapport annuel 2014, nous avons indiqué qu'en Espagne, malgré des mesures correctrices considérables, d'importantes faiblesses persistaient encore dans le SIPA concernant l'éligibilité des pâturages permanents, et qu'en 2014 et 2015, d'autres mesures correctrices avaient été prises ([21]). Nous avons examiné une parcelle de 48 hectares en Espagne (Madrid), enregistrée dans le SIPA comme pâturage permanent pleinement éligible au moment où l'agriculteur a introduit sa demande d'aide. Sur l'orthophoto, nous avons toutefois constaté la présence de buissons denses et d'arbres. Dans sa demande d'aide de 2014, l'agriculteur a déclaré la parcelle en se fondant sur la surface éligible enregistrée dans le SIPA et a reçu une aide au titre du RPU pour la totalité de la parcelle. Nous avons considéré que la parcelle n'était pas éligible à une aide au titre du RPU.

En 2015, les autorités espagnoles ont procédé à une révision de leur SIPA en se fondant sur de nouvelles orthophotos et en utilisant une nouvelle technologie, et ont enregistré la parcelle comme étant inéligible.

Nous avons également constaté que des aides à la surface ont été demandées et versées sur la base d'informations erronées figurant dans le SIPA en matière d'éligibilité, ce qui aurait pu être détecté sur les orthophotos, en Grèce, en Espagne (Aragon, Castille-La Manche, Castille-et-Léon et Estrémadure), en Italie (Calabre) et au Royaume-Uni (Angleterre).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

En cas de non-conformité entre la définition nationale des pâturages permanents et celle de l'UE, des mesures correctrices particulières incluant, au besoin, des plans d'action, sont mises en place pour remédier à la situation.

Afin de protéger le budget de l'UE, la Commission applique également des réductions et suspensions de paiements ainsi que des corrections financières nettes dans le cadre des procédures d'apurement de conformité, chaque fois que nécessaire.

Figure 7.4 — Exemple de paiements irréguliers en raison de données incorrectes figurant dans le SIPA, relatives à l'éligibilité

Des problèmes relatifs aux pâturages permanents ont été détectés par la Commission avant 2014 et des plans d'action ont été mis en œuvre dans les États membres concernés.

En Espagne, les autorités nationales ont procédé à un nouveau mesurage intégral de l'ensemble des parcelles déclarées par les bénéficiaires audités par la Cour et ont engagé des procédures de recouvrement chaque fois que nécessaire. En outre, le fait que la parcelle examinée a été enregistrée comme non admissible en 2015 prouve qu'en Espagne, la procédure de mise à jour du SIPA fonctionne.

Les audits effectués par les services de la Commission au cours des années précédentes ont révélé des lacunes liées à l'admissibilité des pâturages permanents en Grèce et en Espagne et ont assuré la résolution de ces lacunes au moyen de plans d'action spécifiques qui se sont traduits par des améliorations (voir le rapport annuel de la Cour pour 2014, encadré 7.8). La Grèce et l'Espagne ont toutes deux vu diminuer considérablement la surface enregistrée comme admissible dans le SIPA: en Grèce, la superficie des pâturages permanents admissibles est passée de 3,6 millions d'hectares en 2012 à 1,5 million d'hectares durant l'année de demande 2014 et en Espagne, la superficie des pâturages permanents admissibles a reculé de 18,5 millions d'hectares en 2013 à 6,4 millions d'hectares en 2016.

Pour le Royaume-Uni (Angleterre), le plan de mesures correctrices est en cours et est suivi de près par la Commission.

De plus, des procédures d'apurement de conformité permettent d'assurer que le risque pour le budget de l'UE est couvert de manière adéquate par des corrections financières nettes.

([21]) Rapport annuel 2014, point 7.41 et encadré 7.8.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.20. Nous présentons dans la ***figure 7.5*** un exemple de critères d'éligibilité nationaux qui ne respectent pas la législation de l'UE.

Figure 7.5 — Exemple de critères d'éligibilité nationaux qui ne respectent pas la législation de l'UE

Dans notre rapport annuel 2013 ([22]), nous avons indiqué que les autorités françaises octroient une aide aux landes et parcours, bien que ces surfaces comprennent à la fois une végétation herbacée éligible et des buissons, bois denses, etc., inéligibles. En 2015, nous avons mis en évidence six parcelles de ce type, totalement ou en partie inéligibles car densément recouvertes d'arbres et de buissons, que les autorités françaises avaient jugées totalement éligibles.

Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche

7.21. L'***annexe 7.1*** présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations. Pour le groupe de politiques Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche, parmi les 179 opérations que nous avons examinées, 69 (39 %) étaient affectées par des erreurs. Sur la base des 40 erreurs que nous avons quantifiées, le niveau d'erreur estimatif s'élève à 5,3 % ([23]).

7.22. La ***figure 7.6*** présente la contribution des différents types d'erreurs à notre niveau d'erreur estimatif pour 2015.

([22]) Rapport annuel 2013, encadré 3.4.

([23]) Nous calculons le niveau d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que le niveau d'erreur estimatif affectant la population se situe entre 2,7 % et 7,9 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

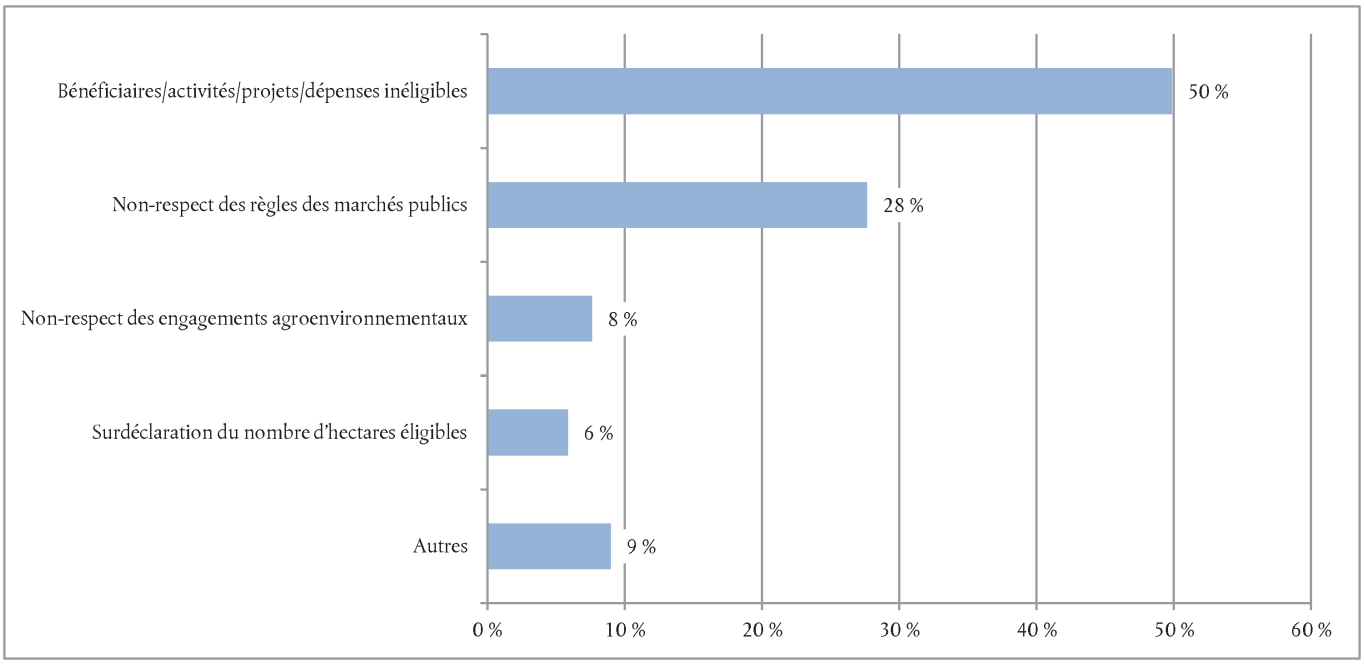
Figure 7.5 — Exemple de critères d'éligibilité nationaux qui ne respectent pas la législation de l'UE

Des audits réalisés par la Commission avant 2013 avaient déjà décelé des insuffisances similaires en France. Les faiblesses font l'objet d'un suivi dans le cadre d'un plan d'action spécifique élaboré par l'État membre et sont suivies de près par la Commission. Toute faiblesse de ce type, une fois constatée, fait l'objet d'un suivi dans le cadre de procédures d'apurement de conformité qui permettent d'assurer que le risque pour le budget de l'UE est couvert de manière adéquate par des corrections financières nettes.

Parallèlement, la Commission reste vigilante vis-à-vis du respect du plan d'action afin d'améliorer la situation. À la suite de certains retards intervenus, des mesures supplémentaires ont été appliquées à partir de 2015, conformément à l'article 41, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1306/2013.

7.21. *La Commission prend acte du taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour, qui est inférieur à celui observé l'an dernier.*

Figure 7.6 — Contribution au niveau d'erreur estimatif — Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche



Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.23. Pour le développement rural, sur les 159 opérations que nous avons examinées, 78 étaient liées à la surface et 81 ne l'étaient pas. Parmi ces 159 opérations, 64 (40 %) étaient affectées par des erreurs, dont 38 étaient quantifiables. En ce qui concerne l'environnement, l'action pour le climat et la pêche, 5 (26 %) des 19 opérations sélectionnées étaient affectées par des erreurs, dont deux étaient quantifiables. Concernant la dernière opération ([24]), nous n'avons pas relevé d'erreur.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.23. *En ce qui concerne le développement rural, la fréquence des erreurs (quantifiées et non quantifiées) détectées par la Cour a diminué régulièrement au fil des ans.*

([24]) Relative à la fourniture de services statistiques dans le cadre de la gestion directe par la Commission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.24. Dans 13 cas d'erreurs quantifiables commises par des bénéficiaires finals, les autorités nationales disposaient de suffisamment d'informations ([25]) pour être en mesure de prévenir ou de détecter et de corriger les erreurs avant de déclarer les dépenses à la Commission. Si toutes ces informations avaient été utilisées pour prévenir ou détecter et corriger les erreurs, le niveau d'erreur estimatif pour cette appréciation spécifique aurait été inférieur de 1,7 point de pourcentage. En outre, dans six cas, nous avons constaté que les erreurs que nous avons détectées avaient été commises par les autorités nationales. Ces erreurs correspondent à 1,5 point de pourcentage du niveau d'erreur estimatif. Nous présentons un exemple d'erreur commise par les autorités nationales dans la ***figure 7.7***.

7.25. Les types d'erreurs sont analogues à ceux constatés les années précédentes et à ceux que nous avons relevés dans notre rapport spécial analysant les causes des erreurs dans les dépenses de développement rural ([26]). Comme les années précédentes, les mesures non liées à la surface étaient responsables de la majeure partie (82 %) du niveau d'erreur estimatif mentionné au point 7.21.

7.26. Sur les 81 opérations non liées à la surface examinées, 15 (19 %) ne remplissaient pas les conditions d'éligibilité (un exemple en est donné dans la ***figure 7.7***). En ce qui concerne l'environnement, l'action pour le climat et la pêche, les deux erreurs quantifiables étaient dues à des dépenses inéligibles.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.24. *La Commission sait que les autorités nationales auraient pu déceler un grand nombre des erreurs constatées par la Cour. Les règles de la PAC fournissent aux États membres tous les instruments nécessaires pour atténuer la plupart des risques d'erreurs.*

Pour l'exemple donné dans la figure 7.7, la Commission a engagé en mars 2016 une procédure d'apurement de conformité. Toutes les mesures nécessaires seront prises pour protéger le budget de l'UE.

7.25. *La Commission connaît les causes profondes des erreurs et travaille de concert avec les États membres pour remédier à ces situations en proposant des orientations ou en demandant la mise en œuvre de plans d'action.*

La Commission sait notamment que le risque d'erreurs est plus grand pour les mesures non liées à la surface. C'est pourquoi des solutions systémiques sont encouragées, comme la simplification de l'élaboration des mesures ou le recours à des méthodes de calcul moins complexes, telles que les options de coûts simplifiés ou les montants forfaitaires.

La Commission estime que l'existence d'irrégularités dans la procédure de marchés publics ne signifie pas nécessairement que l'ensemble des dépenses était inéligible.

Pour déterminer le risque financier lié aux erreurs dans les marchés publics, la Commission a adopté en décembre 2013 des orientations pour la détermination des corrections financières à appliquer aux projets mis en œuvre dans le cadre de la gestion partagée en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics.

([25]) Sur la base des pièces justificatives, de l'examen des informations contenues dans les bases de données, ainsi que des contrôles obligatoires requis.

([26]) Rapport spécial n° 23/2014 «Erreurs dans les dépenses de développement rural: causes et mesures prises pour y remédier» (http://eca.europa.eu).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Figure 7.7 — Exemple de dépense ou d'activité inéligibles

La mesure de développement rural «paiements en faveur du bien-être des animaux» apporte un soutien aux agriculteurs qui prennent volontairement des engagements à cet égard. Les paiements sont effectués annuellement et couvrent les coûts supplémentaires et les pertes de revenus résultant de l'engagement pris, tel un espace accru pour les animaux. Ceci est un exemple de l'utilisation des options simplifiées en matière de coûts, qui peuvent réduire la charge administrative des États membres et des bénéficiaires. Ces options devraient être fondées sur une méthodologie solide, notamment un calcul précis du coût simplifié.

En Roumanie, nous avons constaté des dépenses inéligibles dues au fait que les autorités nationales n'ont pas correctement pris en compte, au moment de calculer les coûts simplifiés, le nombre de cycles de production. En conséquence, les montants versés aux bénéficiaires ont été systématiquement surestimés.

Nous avons contrôlé tous les types d'engagements concernant les paiements en faveur du bien-être des animaux en Roumanie, y compris ceux en dehors de l'échantillon, afin de déterminer dans quelle mesure les erreurs de calcul affectaient l'ensemble des dépenses relatives au bien-être des animaux en Roumanie. Nous avons constaté que le montant total des dépenses inéligibles, entre le lancement de la mesure (2012) et octobre 2015, pouvait atteindre jusqu'à 152 millions d'euros (sur un total de 450 millions d'euros).

Nous avons également constaté des erreurs relatives à l'éligibilité en Belgique (Wallonie), en Allemagne (Rhénanie-Palatinat), en Espagne (Andalousie, Galice, Castille-La Manche), en Grèce, en Italie (réseau rural, Sicile et Campanie) et en Pologne.

7.27. Pour 27 opérations examinées, les bénéficiaires devaient se conformer aux règles en matière de marchés publics. Ces règles garantissent que les biens et services nécessaires sont achetés aux conditions les plus favorables, dans le respect de l'égalité d'accès aux marchés publics ainsi que des principes de transparence et de non-discrimination. Une ou plusieurs de ces règles n'avaient pas été respectées dans six cas. Nous présentons un tel exemple d'erreur dans la ***figure 7.8***.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Figure 7.7 — Exemple de dépense ou d'activité inéligibles

La Commission soutient pleinement les États membres dans leurs efforts pour recourir autant que possible à des options de coûts simplifiés en tant qu'outil permettant d'éviter les erreurs, comme le reconnaît la Cour dans son rapport spécial n° 23/2014 (voir point 86).

Pour ce qui est des cas constatés en Roumanie, la Commission convient qu'une erreur a été commise dans le calcul des coûts simplifiés utilisés pour les paiements.

À la suite des constatations de la Cour, la Commission a engagé une procédure d'apurement de conformité en 2016 pour déterminer avec précision le montant à risque, ce qui pourrait donner lieu à l'application d'une correction financière.

7.27. *La Commission a désigné les marchés publics comme une source importante d'erreurs et a intensifié ses travaux d'audit afin d'assurer une protection adéquate du budget de l'UE.*

Le respect des règles en matière de marchés publics compte aussi parmi les éléments centraux des plans d'action pour le développement rural. Des audits approfondis dans ce domaine ont été effectués en 2015 et 2016 dans 4 États membres. La pratique consistant à procéder à des vérifications approfondies des règles en matière de marchés publics se poursuit dans d'autres États membres en 2016.

Pour déterminer le risque financier lié aux erreurs dans les marchés publics, la Commission a adopté en décembre 2013 des orientations pour la détermination des corrections financières à appliquer aux projets mis en œuvre dans le cadre de la gestion partagée en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Figure 7.8 — Exemple de non-respect des règles des marchés publics

Une commune en Italie (Campanie) a bénéficié d'un soutien pour la construction d'un monorail, un élément d'infrastructure visant à aider les agriculteurs à transporter leurs olives à travers les collines. Le marché a été attribué à une société privée à l'issue d'une procédure de marchés publics.

Pour évaluer les différentes offres, la commune a établi un ensemble de critères assortis de pondérations variables (mesurées en points). L'avis de marché demandait aux soumissionnaires d'inclure, dans leurs offres, des propositions de travaux supplémentaires concernant de nouvelles routes, un réseau d'assainissement et un aqueduc. Ces travaux supplémentaires représentaient 75 % du total des points sur lesquels la commune a fondé la décision d'attribution. À titre de comparaison, le prix ne représentait que 10 % du total des points.

Compte tenu du fait que l'aide de l'UE était octroyée pour la construction du monorail, le bénéficiaire a enfreint les règles des marchés publics en établissant des critères — la construction de routes, d'un réseau d'assainissement et d'un aqueduc — qui n'avaient aucun lien avec l'objet, la nature ou les caractéristiques de l'avis de marché et qui étaient donc irréguliers au regard des règles italiennes en matière de marchés publics.

Nous avons également constaté des cas de non-respect des règles relatives aux marchés publics en Allemagne (Rhénanie-Palatinat), en Grèce et en Roumanie.

7.28. Notre échantillon comprenait 45 opérations correspondant à des paiements agroenvironnementaux, accordés à des bénéficiaires appliquant des méthodes de production agricole compatibles avec la protection de l'environnement, du paysage et des ressources naturelles. Nous avons constaté que dans trois cas, les agriculteurs n'avaient pas rempli l'ensemble des conditions requises pour pouvoir bénéficier du paiement.

7.29. Sur les 78 opérations liées à la surface, nous avons relevé 15 cas (19 %) où la surface des terres éligibles était surdéclarée. La plupart des surdéclarations constatées étaient relativement peu importantes et leur incidence sur le niveau d'erreur estimatif global est donc limitée. Voir point 7.18.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Figure 7.8 — Exemple de non-respect des règles des marchés publics

La Commission comprend que les critères d'attribution définis dans l'appel d'offres n'étaient pas entièrement liés à la nature des travaux.

La Commission souligne néanmoins que les investissements ont été effectués comme prévu.

Les autorités italiennes ont réexaminé le dossier et engagé une procédure de recouvrement pour les infractions aux procédures de marchés publics, et ont appliqué une correction financière de 10 %. La Commission estime que cette mesure correctrice contribue à protéger le budget de l'UE.

Des réserves ont été émises dans le rapport annuel d'activités 2015 afin de couvrir les problèmes liés aux marchés publics, comme le reconnaît la Cour au point 7.60.

7.28. *La Commission tient à souligner que les trois bénéficiaires devaient tous respecter un large éventail d'engagements agroenvironnementaux différents et ont mis en œuvre avec succès la majorité de ceux-ci. Seuls quelques engagements n'ont pas été pleinement respectés ou n'ont pas été dûment documentés.*

7.29. *La Commission prend acte du fait que les erreurs de surdéclaration décelées par la Cour étaient, pour la plupart, relativement insignifiantes et se félicite de l'appréciation portée par la Cour sur l'amélioration de la fiabilité des données SIPA (voir point 7.17).*

La Commission estime qu'il est impossible d'éviter des erreurs mineures à un coût raisonnable.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.30. Les autorités nationales devraient vérifier le caractère raisonnable des coûts. Pour 24 projets d'investissement, les autorités nationales n'avaient pas effectué ce contrôle de manière adéquate. Nous avons considéré ces cas comme des erreurs. Toutefois, il est souvent impossible de déterminer le montant des dépenses inéligibles et, dans ce cas, de quantifier l'erreur. Nous avons ajouté des informations supplémentaires sur le caractère raisonnable des coûts dans la partie consacrée aux tests sur les critères de performance (voir point 7.71).

Examen des rapports annuels d'activité et d'autres éléments des systèmes de contrôle interne

Systèmes de la DG AGRI concernant la régularité des opérations pour l'agriculture

7.31. La Commission et les États membres se partagent la gestion de presque toutes les dépenses agricoles. Quelque 80 organismes payeurs dans les États membres versent l'aide aux agriculteurs et à d'autres bénéficiaires; la Commission rembourse ces coûts aux États membres mensuellement (dans le cas du FEAGA) ou trimestriellement (dans celui du Feader). La Commission effectue des audits de conformité qui ont pour objet d'apprécier si les systèmes des États membres permettent de garantir la légalité et la régularité des paiements des aides en faveur des bénéficiaires. Les insuffisances des systèmes détectées peuvent donner lieu à des corrections financières, imposées aux États membres dans le cadre de décisions de conformité. Les corrections financières sont souvent effectuées sur une base forfaitaire et couvrent les dépenses relatives à plusieurs exercices. Elles n'ont que rarement pour conséquence un recouvrement des paiements auprès des bénéficiaires finals et sont donc payées sur les budgets nationaux ([27]).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.30. *Voir la réponse de la Commission au point 7.71.*

7.31. *Même s'il est vrai que la majorité des corrections effectuées par le passé étaient forfaitaires, dans le nouveau cadre juridique, les États membres sont encouragés à fournir un calcul du risque encouru par le Fonds.*

Lorsque des paiements indus, pouvant être directement reliés à un bénéficiaire, sont détectés à la suite de procédures d'apurement de conformité de la Commission, les États membres sont tenus de prendre les mesures de recouvrement nécessaires à l'encontre des bénéficiaires finals.

([27]) Voir rapport annuel 2012, point 1.32.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.32. Pour vérifier que les audits de conformité de la Commission respectaient les normes internationales d'audit ([28]) et les principales dispositions réglementaires, nous avons effectué un examen documentaire portant sur un échantillon de 24 ([29]) des 120 audits de conformité ([30]) communiqués par la DG AGRI en 2015. Nous avons également réexécuté six de ces 24 audits ([31]). En 2015, à la suite d'une autoévaluation de sa méthodologie d'audit et de sa politique d'assurance de la qualité, la Commission a actualisé ses procédures d'audit. Nous avons examiné les procédures actualisées et les avons prises en considération dans notre évaluation.

7.33. Globalement, les audits de conformité de la Commission respectent les normes applicables. Cependant, lorsque la Commission ne formule aucune constatation, elle doit améliorer la manière dont elle documente les travaux d'audit étayant une telle conclusion.

7.34. Dans des rapports annuels précédents ([32]), nous avons attiré l'attention sur le problème de la longueur excessive des procédures de conformité, qui s'est traduit par un nombre élevé de dossiers en souffrance ([33]). En 2015, la Commission a considérablement réduit le nombre de ces anciens dossiers encore ouverts, les faisant passer de 192 à 34. Les modifications de la législation pour la période 2014-2020, qui pour la PAC ont pris effet au 1er janvier 2015, ont été conçues pour rationaliser la procédure d'apurement de conformité en introduisant des délais légaux. En conséquence, la Commission suit désormais de plus près le cycle d'audit de manière à respecter les délais internes et externes.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.33. *La Commission s'efforce de respecter les ISSAI lorsqu'elle effectue ses audits. C'est l'une des raisons qui l'ont amenée à faire appel aux services d'une entreprise extérieure pour étayer son autoévaluation des procédures d'audit qu'elle applique.*

Les rapports d'audit de chaque mission servent de base aux constatations formulées par la Commission. Si aucune constatation n'est émise (aucun problème à signaler, faiblesses décelées négligeables, etc.), cela est indiqué dans le rapport d'audit.

7.34. *La Commission suit de près la clôture des audits en suspens («anciens dossiers en souffrance»): leur nombre a encore baissé, reculant de 34 à 20 en juin 2016. L'objectif de la Commission est de clôturer tous les audits encore en suspens («anciens dossiers en souffrance») d'ici à la fin de 2016.*

([28]) Norme ISSAI 4100 (normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques) — Lignes directrices sur les audits de conformité dissociés des audits d'états financiers.

([29]) 12 pour le FEAGA et 12 pour le Feader.

([30]) Soit 72 audits pour le FEAGA et 48 pour le Feader, effectués entre le 1er juillet 2014 et le 30 juin 2015.

([31]) Allemagne (Schleswig-Holstein), Espagne (Catalogne), Lituanie, Malte, Finlande, Royaume-Uni (Irlande du Nord).

([32]) Voir point 7.64 du rapport annuel 2014, point 4.27 du rapport annuel 2013 et point 4.31 du rapport annuel 2012.

([33]) La Commission considère qu'un audit est en souffrance s'il n'a pas été clôturé dans les deux ans suivant sa réalisation.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.35. La nouvelle législation pour la période 2014-2020 a également mis davantage l'accent sur le rôle des États membres dans l'établissement du montant à risque, que la Commission pourra utiliser pour calculer la correction financière à imposer. Nous avons examiné si la Commission avait correctement validé et utilisé les données fournies par les États membres en examinant les documents d'orientation de cette dernière et en contrôlant six corrections financières adoptées ou établies en 2015.

7.36. Le manuel d'audit de la Commission ne comprend aucune procédure d'audit détaillée ni obligation en matière de documentation concernant la vérification des données fournies par les États membres. Pour quatre des six corrections financières examinées, nous avons constaté que la Commission avait effectué des visites d'audit pour vérifier les données provenant des États membres concernés. Pour les deux autres corrections financières, la Commission ne nous a pas fourni suffisamment d'éléments probants appropriés attestant qu'elle avait réalisé des contrôles ou des vérifications. Dans l'un des cas, la correction financière était relativement peu importante. Dans l'autre, par contre, la correction financière s'élevait à 5,8 millions d'euros. L'utilisation de données non vérifiées crée un risque financier pour le budget de l'UE compte tenu du fait qu'il est dans l'intérêt des États membres de réduire les corrections financières.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.35-7.36. *Conformément aux recommandations de la Cour des années précédentes, la Commission a élaboré un cadre visant à accroître le nombre de corrections financières calculées et à réduire ainsi l'application des corrections forfaitaires.*

Compte tenu de la difficulté inhérente aux cas comportant de nombreuses opérations, des dispositions juridiques appropriées ont été intégrées dans l'acte de base, y compris les principes de la responsabilité des États membres de communiquer les informations nécessaires et de la proportionnalité de l'effort. L'acte délégué contient des dispositions détaillées sur le calcul et l'extrapolation des corrections financières. Les orientations détaillées de la Commission relatives aux corrections financières ont été mises à jour en conséquence, notamment au regard des critères et de la méthode à utiliser par la Commission pour accepter ou non le calcul ou l'extrapolation des États membres concernant le risque pour le budget de l'UE.

La Commission considère que le manuel d'audit contient des informations sur la vérification des données communiquées par les États membres.

La communication C(2015) 3675, jointe au manuel d'audit, définit clairement les exigences minimales auxquelles les États membres doivent satisfaire lorsqu'ils transmettent des données supplémentaires à la Commission aux fins du calcul des corrections financières ainsi que les critères et la méthode que la Commission doit utiliser pour accepter ou non le calcul ou l'extrapolation de la correction financière.

Pour la Commission, la procédure habituelle consiste à effectuer des vérifications approfondies des données communiquées par les États membres. Cette pratique est effectivement confirmée par les constatations de la Cour pour quatre des six corrections financières examinées.

En ce qui concerne les deux autres corrections financières mentionnées:

— *pour l'une d'entre elles, le montant en cause était relativement faible et des informations supplémentaires ont été demandées à l'État membre;*

— *pour la correction financière de 5,8 millions d'euros, la Commission a vérifié la validité des données fournies par l'État membre, même si cette procédure n'était pas dûment documentée.*

La Commission tient à souligner que les efforts déployés pour vérifier les données chiffrées communiquées par les États membres devraient être proportionnels aux conséquences financières éventuelles. La Commission peut également s'appuyer sur les travaux des organismes de certification.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Systèmes des États membres concernant la régularité des opérations pour l'agriculture

7.37. Il incombe aux autorités des États membres d'instaurer et de mettre en œuvre:

a) des procédures administratives et de contrôle appropriées pour garantir l'exactitude des déclarations des demandeurs et le respect des conditions d'éligibilité;

b) des contrôles sur place couvrant, selon le régime d'aide en cause, au moins 5 % de l'ensemble des bénéficiaires ou des dépenses concernées.

7.38. Nous avons fondé notre examen des systèmes sur les audits réalisés par la Commission (DG AGRI). Au sein de l'échantillon de 24 audits de conformité que nous avons examinés (voir point 7.32), la Commission a fait état de faiblesses importantes pour 17 des systèmes concernés ([34]). Puisque nous avons constaté que la qualité des travaux de la Commission était globalement satisfaisante (voir point 7.33), nous pouvons nous appuyer sur l'évaluation, par la Commission, de ces systèmes.

7.39. Dans les six États membres que nous avons visités (voir point 7.32), nous avons également réalisé des travaux d'audit pour un nombre limité de domaines à risque ([35]). Nos constatations relatives au FEAGA, au développement rural et à la conditionnalité sont exposées dans les points ci-après.

Systèmes des États membres concernant la régularité des opérations du FEAGA

7.40. Le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) est le principal dispositif de gestion et de contrôle pour les paiements d'aide directe ([36]). Il comprend des bases de données des exploitations agricoles et des demandes d'aide, un système d'identification des parcelles agricoles (SIPA, voir également points 7.17 et 7.18), des bases de données relatives aux animaux et, dans les États membres qui appliquent le RPU, une base de données des droits. Les organismes payeurs procèdent à des contrôles administratifs croisés entre ces bases de données, afin de garantir que le montant des paiements est correct et que ceux-ci sont effectués en faveur des bénéficiaires éligibles pour des terres ou des animaux éligibles.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.38. *La Commission se réjouit de la déclaration de la Cour indiquant que le travail de la Commission était satisfaisant dans l'ensemble et qu'elle pouvait se fier à l'évaluation de la Commission portant sur le système des États membres.*

7.40-7.41. *La Commission estime que le SIGC, y compris le SIPA, est un système fiable et que la qualité et la couverture du SIGC sont essentielles pour garantir la régularité des paiements d'aide directe et des dépenses du Feader, en particulier les mesures agroenvironnementales et les zones défavorisées.*

En cas d'apparition de faiblesses, les États membres doivent mettre en place des mesures correctrices, y compris des plans d'action spécifiques, pour y remédier. Celles-ci sont suivies de près par la Commission.

([34]) Six sur 12 pour le FEAGA et 11 sur 12 pour le Feader.

([35]) Ces domaines ne relevaient pas des audits de la Commission que nous avons examinés, pour les États membres concernés. Les audits de la Commission se concentrent sur des aspects spécifiques des systèmes de contrôle des organismes payeurs, sélectionnés sur la base d'une analyse des risques, et ne couvrent pas tous les domaines de contrôle dans tous les organismes payeurs chaque année.

([36]) En ce qui concerne les mesures de développement rural liées à la surface, la vérification de certains éléments clés, tels que la surface éligible, est également effectuée au moyen du SIGC.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.41. Dans notre rapport annuel relatif à l'exercice 2014, nous avons indiqué que le SIGC contribue de manière significative à la prévention et à la réduction des niveaux d'erreur pour le régime d'aide auquel il s'applique ([37]). Cette année, nous avons examiné la fiabilité d'une sélection de fonctions de contrôle clés dans le SIGC pour les six organismes payeurs visités (voir point 7.32). Sans remettre en cause la contribution du SIGC à la prévention et à la réduction des niveaux d'erreur, nous avons constaté que certaines des fonctions de contrôle clés que nous avons examinées étaient affectées par des faiblesses. Ces dernières étaient liées au SIPA, aux contrôles administratifs, à la qualité des contrôles sur place et aux procédures de recouvrement des paiements indus ([38]). Nous donnons un exemple des faiblesses détectées dans la ***figure 7.9***.

Figure 7.9 — Exemple de faiblesses constatées concernant le SIPA

Pendant six années consécutives (2010-2015), au Royaume-Uni (Irlande du Nord), l'évaluation annuelle de la qualité du SIPA a montré que ce dernier ne respectait pas certains éléments de qualité requis par la législation de l'UE. Malgré l'obligation légale de mettre en place des mesures correctrices dans de telles situations, l'évaluation de la qualité pour 2015 indiquait qu'il n'y avait aucune amélioration cohérente: globalement, les surfaces éligibles enregistrées dans le SIPA de l'Irlande du Nord étaient surestimées de plus de 2 %, entraînant un risque de paiements irréguliers.

Nous avons déjà mentionné les faiblesses du SIPA d'Irlande du Nord dans notre rapport annuel 2012 (annexe 3.2).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Figure 7.9 — Exemple de faiblesses constatées concernant le SIPA

Depuis 2013, des mesures correctrices sont prises par les autorités de l'Irlande du Nord à la suite d'audits effectués par la Commission.

L'estimation de la surface admissible dans l'évaluation de la qualité du SIPA n'était pas «conforme» pour 2010, 2011, 2012 et 2015. Les autorités britanniques et nord-irlandaises en ont expliqué les raisons dans leurs rapports annuels respectifs sur l'évaluation de la qualité.

Durant les années au cours desquelles la mise à jour du SIPA, étalée sur trois ans, a débuté (2013, 2014), le nombre de parcelles non conformes a diminué. Cependant, en 2015, les autorités britanniques et nord-irlandaises ont décelé une augmentation du nombre de parcelles sans surface admissible qui n'avaient pas été recensées par le programme mis à jour.

La Commission continue à suivre de près l'évolution de la situation.

([37]) Rapport annuel 2014, point 7.35.

([38]) Nous avons constaté que chacun de ces contrôles clés était déficient dans au moins l'un des six organismes payeurs ayant fait l'objet d'une visite. Bien que ce soit à des degrés divers, nous avons constaté des faiblesses dans les six organismes payeurs.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Systèmes des États membres concernant la régularité des opérations pour le développement rural

7.42. Pour cinq des six organismes payeurs que nous avons visités (voir point 7.32), nous avons décelé, dans les contrôles administratifs, des déficiences liées aux conditions d'éligibilité, notamment celles concernant les marchés publics. Ces insuffisances des systèmes étaient analogues à celles constatées et communiquées au cours des exercices précédents ([39]). Les erreurs détectées lors des tests sur les opérations sont pour une large part dues à des défaillances des systèmes (voir point 7.24).

7.42. *La Commission effectue des audits de conformité dans les États membres afin de vérifier que les dépenses effectuées sont conformes aux règles. Dans le cadre de ces audits, la Commission a également constaté des faiblesses dans les contrôles administratifs relatifs aux conditions d'éligibilité et aux marchés publics.*

Des mesures correctrices ont été mises en place, y compris des plans d'action, lorsque cela était nécessaire. En outre, des réserves ont été émises dans le rapport annuel d'activités 2015.

Des corrections financières ont également été réalisées en la matière et un certain nombre de procédures d'apurement de conformité sont en cours et se traduiront probablement par de nouvelles corrections financières.

Un audit spécifique des marchés publics a démarré en 2015 dans quatre États membres. D'autres États membres feront l'objet d'un audit en 2016.

7.43. En ce qui concerne les marchés publics, nous avons examiné un échantillon de 41 projets (en plus de nos tests sur les opérations), dont huit (20 %) étaient affectés par des erreurs. Dans trois des huit cas, nous avons relevé des dépenses inéligibles, pour un montant total correspondant à une aide du Feader de plus de 1,5 million d'euros.

7.44. Afin de réduire le niveau d'erreur dans les dépenses de développement rural, la Commission et les États membres mettent en œuvre des plans d'action pour déterminer les causes des erreurs et mettre en œuvre des mesures correctrices ciblées en vue de réduire le risque d'en commettre. Nous avons cherché à déterminer si, pour les erreurs fréquentes, le plan d'action de l'État membre en cause permettait d'en traiter les causes profondes.

7.45. Lors de nos tests sur les opérations, nous nous sommes intéressés à 14 erreurs quantifiables parmi les plus significatives décelées dans huit États membres. Nous avons observé que sept d'entre eux avaient déjà mis à jour leurs plans d'action pour février 2016, et que ceux-ci comportaient des mesures visant à remédier aux problèmes que nous avons constatés. Lors de notre examen des systèmes des États membres, nous avons toutefois constaté que les quatre organismes payeurs pour lesquels nous avions mis en évidence des faiblesses dans les contrôles administratifs relatifs aux procédures de marchés publics n'avaient inclus aucune mesure à cet égard dans leurs plans d'action. Bien 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.

7.45. *Lorsque des faiblesses sont décelées dans le cadre d'audits de conformité et d'audits effectués par la Cour, la Commission demande systématiquement aux États membres d'adopter des mesures correctrices, qui peuvent prendre la forme d'un plan d'action.*

À la suite des recommandations de la Cour dans le rapport spécial n° 23/2014, la Commission a conseillé à tous les États membres d'accorder une attention particulière aux marchés publics et de prendre des mesures correctrices, le cas échéant.

Des réserves ont été émises dans le rapport annuel d'activités 2015 afin de couvrir les problèmes liés aux marchés publics, comme le reconnaît la Cour au point 7.60.

([39]) Voir point 7.53 du rapport annuel 2014, point 4.20 du rapport annuel 2013 et points 4.21 à 4.25 du rapport annuel 2012.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Systèmes des États membres concernant la conditionnalité

7.46. Nous avons examiné, dans les six organismes payeurs visités, le système visant à garantir le respect des exigences en matière de conditionnalité (voir point 7.32). Nous avons notamment analysé la fiabilité des statistiques de contrôle et les procédures mises en place pour assurer que les États membres contrôlent de manière appropriée les exigences en matière de conditionnalité concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates [la directive sur les nitrates ([40])] et les notifications relatives aux animaux ([41]). Nous avons également examiné 63 rapports de contrôle.

7.46. *La Commission constate que la conditionnalité n'est pas liée à l'évaluation de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes.*

7.47. Nous avons relevé des déficiences, principalement liées à la fiabilité des statistiques de contrôle et de l'échantillonnage, dans cinq des six États membres visités. Nous avons également décelé des problèmes (par exemple un calcul incorrect des sanctions ou l'absence de contrôles pour certaines exigences) dans 13 des 63 rapports de contrôle examinés. Par ailleurs, en Lituanie et au Royaume-Uni (Irlande du Nord), pour 4 des 24 rapports de contrôle de l'échantillon, les sanctions n'étaient pas correctement prises en compte dans les statistiques de contrôle. Nous présentons un autre exemple des déficiences détectées dans la ***figure 7.10***.

7.47. *La Commission partage l'observation de la Cour et est particulièrement attentive à ces exigences lors de ses audits. Dans le cadre de bon nombre d'entre eux, la Commission a constaté des faiblesses dans la portée et la qualité des contrôles de conditionnalité. En cas de manquement systématique, la Commission demande toujours la mise en place de mesures correctrices, y compris des plans d'action, si nécessaire, et veille à protéger le budget de l'UE au moyen de la procédure d'apurement de conformité.*

([40]) Directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO L 375 du 31.12.1991, p. 1).

([41]) Conformément à la législation de l'UE en matière de conditionnalité, les mouvements, les naissances et les décès d'animaux doivent être notifiés à la base de données nationale relative aux animaux dans un délai maximal de sept jours. Ces règles sont importantes pour réduire le risque de propagation de maladies, notamment par le contrôle des mouvements des animaux et par l'amélioration de la traçabilité.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Figure 7.10 — Exemple de contrôles insuffisants concernant la conditionnalité

En Lituanie, nous avons constaté que les autorités nationales n'avaient pas procédé à des contrôles suffisants des exigences en matière de conditionnalité concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates, qui s'appliquent à tous les agriculteurs. L'État membre a fixé plusieurs seuils en deçà desquels les agriculteurs ne sont pas soumis à certains contrôles de la conditionnalité pour les exigences découlant de la directive sur les nitrates. Par exemple, les agriculteurs possédant une superficie agricole utilisée inférieure ou égale à 10 hectares ne sont pas soumis à l'obligation de déclarer la quantité d'engrais utilisée. Ils représentent plus de 70 % du total des agriculteurs et exploitent 14 % de la superficie agricole. Autre exemple, les éleveurs qui maintiennent moins de 10 unités de bétail dans un même endroit ne sont pas tenus de disposer d'une installation de stockage du fumier de la capacité correspondante. Ces éleveurs représentent 87 % de l'ensemble des éleveurs et 28 % du total des unités de bétail de Lituanie. La directive sur les nitrates vise à protéger l'environnement et la santé des citoyens. Bien que le recours à des seuils permette de réduire les formalités administratives pour les petits agriculteurs, l'exemption de certains agriculteurs des contrôles de la conditionnalité est non seulement irrégulière, mais également susceptible de nuire à la réalisation des objectifs de la directive sur les nitrates.

Systèmes de la DG MARE et des États membres concernant la régularité des opérations relatives à la pêche

7.48. Les autorités de gestion effectuent les paiements en faveur des bénéficiaires et déclarent les dépenses à la Commission, qui rembourse ensuite les États membres. La Commission se fonde sur les rapports de contrôle et opinions annuels des autorités d'audit pour apprécier si les États membres ont mis en place des systèmes de gestion et de contrôle conformes aux exigences légales. La Commission effectue également ses propres audits pour vérifier que les systèmes fonctionnent efficacement.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Figure 7.10 — Exemple de contrôles insuffisants concernant la conditionnalité

La Commission prend note de la constatation de la Cour. Même si l'audit effectué en 2014 par la Commission en Lituanie ne portait que sur les ERMG liées aux animaux, des insuffisances similaires ont été constatées en ce qui concerne l'échantillonnage. Ces insuffisances font l'objet d'un suivi dans le cadre d'une procédure d'apurement de la conformité.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.49. Nous avons centré notre examen des systèmes dans ce domaine sur les audits réalisés par la Commission (DG MARE). Nous avons effectué un examen documentaire d'un échantillon de cinq audits de conformité de la Commission. La Commission a fait état d'importantes insuffisances dans les systèmes de deux (l'Italie et la Roumanie) des cinq États membres concernés.

7.50. Nous avons examiné les travaux d'audit de la Commission et leur conformité avec les normes internationales d'audit. Les cinq audits que nous avons examinés n'étaient pas totalement conformes aux normes, et nous avons relevé des insuffisances dans la supervision des audits et la documentation d'audit.

7.51. Nous avons également réexécuté un audit de la Commission en Roumanie. Nous avons décelé des déficiences dans les contrôles administratifs de l'autorité de gestion, notamment concernant les procédures de marchés publics (voir ***figure 7.11***).

Figure 7.11 — Déficiences affectant les marchés en Roumanie

Nous avons examiné un échantillon de sept procédures de marchés, dont cinq (deux marchés publics et trois privés) étaient affectées par des erreurs. Dans les trois cas de marchés privés, ces dernières n'avaient pas été mises au jour par la Commission. Nous avons également constaté des déficiences relatives à la procédure de sélection des projets dans deux des six cas examinés.

7.52. Sur la base des 24 audits effectués en 2014 et 2015, finalisés au moment de notre audit, la DG MARE a proposé deux corrections financières. Notre examen d'un échantillon de cinq de ces audits a permis de constater que dans deux cas (l'Italie et la Roumanie), les corrections financières ne visaient pas toutes les déficiences affectant les systèmes de contrôle interne des autorités de gestion.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.50. *La Commission a reconnu que des améliorations étaient nécessaires dans les domaines de la supervision et de la documentation des audits, et a renforcé ses procédures en conséquence. Les dossiers audités sont antérieurs à ces changements.*

Figure 7.11 — Déficiences affectant les marchés publics en Roumanie

Les listes de vérification standard utilisées par la Commission se concentrent sur le respect des règles relatives aux marchés publics plutôt que privés. Les sept procédures visées concernent à la fois des cas de marchés privés, sur la base des instructions établies par les autorités roumaines (5 cas) et des cas de marchés publics (2 cas liés à l'assistance technique) pour lesquels la Commission avait déjà connaissance des insuffisances observées.

De plus, la Commission avait détecté précédemment l'existence d'insuffisances dans la sélection des projets.

7.52. *La Commission propose des corrections financières lorsqu'elle constate des déficiences importantes. Elle considère, sur la base de sa propre analyse, que des niveaux de correction appropriés ont été appliqués aussi bien pour l'Italie que la Roumanie. En ce qui concerne la Roumanie, elle évaluera néanmoins si des corrections supplémentaires sont nécessaires, en se fondant sur les constatations de la Cour.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Rapport annuel d'activité de la DG AGRI

7.53. Dans son rapport annuel d'activité (RAA) 2015, la DG AGRI évalue les dépenses exposées à un risque pour les principaux domaines de dépenses. Cette évaluation se fonde au départ sur les niveaux d'erreur communiqués par les États membres (pour chaque organisme payeur) dans leurs statistiques de contrôle. Par la suite, la Commission ajuste ces niveaux d'erreur en se fondant essentiellement sur les audits réalisés par elle-même ou par la Cour pendant les trois dernières années ainsi que sur les opinions des organismes de certification en matière de légalité et de régularité pour l'exercice 2015. Les taux d'erreur ajustés qui en résultent sont ensuite agrégés et utilisés pour calculer le montant total des dépenses à risque, c'est-à-dire le niveau d'erreur affectant le budget de l'UE selon la Commission. Nous considérons qu'il s'agit d'une approche globalement valable et susceptible de constituer une base suffisante pour émettre des réserves au niveau des différents organismes payeurs. Nous attirons toutefois l'attention sur les problèmes ci-après.

7.54. Pour la première fois en 2015, les organismes de certification étaient tenus de s'assurer, sur la base d'un échantillon représentatif, de la légalité et de la régularité des dépenses dont les organismes payeurs avaient demandé le remboursement à la Commission. Les organismes de certification sont donc un élément clé du modèle d'assurance de la Commission pour la période 2014-2020. En 2015, la DG AGRI n'a pu utiliser les opinions des organismes de certification sur la légalité et la régularité que de manière très limitée en raison de faiblesses importantes dans la méthodologie et la mise en œuvre (telles que des retards dans la désignation des organismes de certification dans les États membres, des stratégies d'audit inadaptées, la taille insuffisante des échantillons prélevés pour les vérifications de détail ainsi que le manque de compétences techniques et d'expertise juridique nécessaires pour déceler des déficiences dans les contrôles administratifs et les contrôles sur place des organismes payeurs).

7.54. *La Commission estime que l'obtention d'un avis sur la légalité et la régularité émis par un organisme d'audit professionnel et indépendant, au niveau national, permettra, à terme, d'améliorer les systèmes de gestion et de contrôle des États membres et d'accroître le niveau d'assurance concernant les taux d'erreur communiqués par les États membres. L'exercice 2015 correspondant à la première année d'application de cette nouvelle approche, il n'a pas encore été possible de tirer pleinement parti des nouveaux travaux des organismes de certification.*

Néanmoins, un certain nombre de messages et d'enseignements encourageants pour l'avenir peuvent être dégagés de l'exercice 2015.

7.55. La Commission a apporté des corrections pour déterminer le taux d'erreur ajusté sur la part des dépenses pour lesquelles ses propres résultats d'audit ou les nôtres étaient disponibles. Cependant, la DG AGRI n'a pas indiqué, dans son RAA, quelle était la part des dépenses non ajustées du fait de l'absence de ces résultats d'audit. Dans ces cas, la Commission utilise les statistiques de contrôle des États membres, ce qui peut donner lieu à une sous-estimation du taux d'erreur ajusté.

7.55. *La Commission étudie la situation pour chaque organisme payeur, en se fondant non seulement sur ses propres constatations et sur celles issues des audits de la Cour durant les trois années précédentes, mais aussi sur les avis reçus pour l'exercice considéré par l'organisme de certification pour chaque organisme payeur. Dans tous les cas, des résultats d'audit sont donc disponibles.*

Pour la première fois en 2015, l'avis des organismes de certification a été sollicité en ce qui concerne la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, ce qui a fourni encore plus de détails et d'informations utiles pour déterminer s'il convient d'ajuster les taux d'erreur communiqués.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.56. La ***figure 7.12*** présente les données clés ([42]) utilisées pour évaluer le RAA 2015 de la DG AGRI.

Principal domaine de dépenses	RAA (exercice)	Dépenses 2015 *(millions d'euros)*	Niveau d'erreur moyen communiqué par les États membres	Taux d'erreur ajusté agrégé	Capacité de correction				
					Moyenne des corrections financières sur les trois dernières années *(millions d'euros)*		Moyenne des recouvrements sur les trois dernières années *(millions d'euros)*		Total
FEAGA	2014	44 137,85	0,55 %	**2,61 %**	536,44	1,22 %	117,83	0,27 %	**1,49 %**
	2015	44 834,52	0,68 %	**1,47 %**	665,36	1,48 %	107,41	0,24 %	**1,72 %**
Feader	2014	11 186,00	1,52 %	**5,09 %**	113,58	1,02 %	95,64	0,85 %	**1,87 %**
	2015	9 843,14	1,78 %	**4,99 %**	177,99	1,81 %	114,95	1,17 %	**2,98 %**

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports annuels d'activité de la DG AGRI.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.57. Pour le FEAGA, malgré une augmentation du niveau d'erreur moyen communiqué par les États membres, de 0,55 % en 2014 à 0,68 % en 2015, la Commission conclut à une baisse du taux d'erreur ajusté, de 2,61 % en 2014 à 1,47 % en 2015. Elle a expliqué que cette réduction du taux d'erreur ajusté était majoritairement due à:

— des améliorations dans les systèmes de contrôle des États membres résultant de mesures correctrices mises en œuvre depuis l'année de demande 2014;

— davantage d'informations actualisées à la disposition de la Commission, ce qui permet de réduire les ajustements calculés précédemment.

7.58. Pour le FEAGA, le RAA indique que le taux d'erreur ajusté agrégé a baissé de 2,61 % en 2014 à 1,47 % en 2015. Nos résultats d'audit montrent que le niveau d'erreur estimatif est resté stable lorsque l'on exclut la quantification des erreurs concernant la conditionnalité (voir ***annexe 7.1***).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.57. *La Commission estime qu'une augmentation du niveau moyen des erreurs signalées prouve que le système de gestion et de contrôle des États membres fonctionne mieux pour ce qui est de la détection et de la déclaration des erreurs. Il s'ensuit que le taux d'erreur communiqué est jugé plus fiable et que moins d'ajustements seront donc nécessaires.*

Les facteurs mentionnés par la Cour ont eu une incidence positive sur l'évolution du taux d'erreur ajusté.

([42]) Le taux d'erreur ajusté pour 2015 est calculé sans le préfinancement de 1 945,2 millions versé aux États membres pour les programmes de développement rural 2014-2020.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.59. Pour le Feader, la Commission a presque triplé le niveau d'erreur moyen de 1,78 % communiqué par les États membres lorsqu'elle a calculé le taux d'erreur ajusté de 4,99 %. Elle a ajusté les taux d'erreur communiqués par 56 organismes payeurs sur les 72 qui déclarent des dépenses au titre du Feader. Nous considérons que le taux d'erreur ajusté de 4,99 % est globalement conforme à notre niveau d'erreur estimatif. La Commission a augmenté, ces dernières années, le nombre d'audits de conformité portant sur les dépenses relevant du Feader. Elle a également entrepris des audits horizontaux visant des mesures/organismes payeurs présentant des risques similaires. Nous pouvons citer à titre d'exemple un audit des marchés publics qui a joué un rôle dans l'émission de réserves globales pour l'Allemagne et l'Espagne.

7.60. La Commission définit la capacité de correction comme un mécanisme destiné à corriger les erreurs commises et à protéger le budget de l'UE. L'augmentation annuelle de la capacité de correction calculée pour le FEAGA (à 1,72 %) et pour le Feader (à 2,98 %) résulte des efforts récemment consentis par la Commission pour réduire le nombre des audits de conformité en souffrance (voir point 7.34). Cela a affecté le montant global des corrections financières adoptées, notamment en 2015.

7.61. La capacité de correction de la Commission est calculée sur la base d'une moyenne, sur trois ans, des corrections financières reçues et n'est pas directement liée aux dépenses de 2015, qui seront corrigées dans les années à venir. C'est ce qui explique que la Commission fasse bizarrement état cette année, pour les dépenses relevant du FEAGA, d'une capacité de correction plus élevée que le taux d'erreur ajusté. Concernant le Feader, rien ne permet de garantir que le risque financier résiduel passera sous le seuil de signification avant la fin de la période de programmation. La Commission confirme cela dans son RAA 2015 ([43]).

Rapport annuel d'activité de la DG MARE

7.62. Dans le cadre de notre examen du rapport annuel d'activité 2015 de la DG MARE, nous nous sommes attachés à déterminer si toutes les informations importantes étaient communiquées, si les informations fournies étaient conformes à nos propres constatations et si les estimations utilisées par la Commission pour calculer le niveau d'erreur moyen étaient raisonnables.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.60. *La capacité correctrice est une estimation des montants des prochaines corrections calculée comme la moyenne historique des corrections financières nettes conformément aux explications fournies dans le rapport annuel d'activités 2015 de la direction générale de l'agriculture et du développement rural.*

7.61. *La capacité correctrice et le taux d'erreur ajusté sont deux estimations qui, ensemble, servent d'indicateur d'assurance en ce qui concerne l'efficacité du système de contrôle pluriannuel pour protéger le budget de l'UE.*

Dans son rapport annuel d'activités 2015, le directeur général de l'agriculture et du développement rural fournit une assurance pour les dépenses en 2015 de la PAC dans son ensemble, compte tenu du taux d'erreur ajusté ainsi que de la capacité correctrice.

([43]) RAA 2015 de la DG AGRI, paragraphe 3.3: «Compte tenu 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 pour le développement rural.»

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.63. La DG MARE a envoyé, pour trois programmes opérationnels, trois lettres de pré-clôture dans lesquelles elle propose de recouvrer un montant de 53,6 millions d'euros. Ce montant important ne figure pas dans le RAA. Celui-ci comprend des réserves pour cinq États membres, y compris la Roumanie, ce qui est conforme à nos constatations d'audit. Notre audit ne remettait pas en question le calcul des taux d'erreur par la DG MARE.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.63. *Ce montant n'a pas été divulgué, la Commission ne considérant pas ce montant comme à risque. Un ordre de recouvrement a été émis pour l'un des trois programmes, à concurrence du montant versé sous forme d'avance. Pour les deux autres programmes, lors de l'élaboration du rapport annuel d'activités, l'État membre et la direction générale des affaires maritimes et de la pêche étaient déjà parvenus à un large accord sur les montants à recouvrer par la Commission. Tout ajustement de ce montant (et du risque financier associé) sera dès lors minime.*

Conclusion et recommandations

Conclusion relative à l'exercice 2015

7.64. Globalement, les informations probantes indiquent que les dépenses relevant de la rubrique Ressources naturelles et des deux domaines faisant l'objet d'une appréciation spécifique (voir points 7.13 et 7.21) sont affectées par un niveau significatif d'erreur.

7.65. Pour le domaine correspondant à cette rubrique du CFP, les tests sur les opérations indiquent que le niveau d'erreur estimatif affectant la population est de 2,9 % (voir ***annexe 7.1***).

7.65. *La Commission prend acte du taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour, qui est dans une large mesure identique à celui de l'an dernier, à l'exclusion de la conditionnalité.*

Recommandations

7.66. L'***annexe 7.2*** présente le résultat de notre examen des progrès accomplis en matière de mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports annuels antérieurs. Dans les rapports annuels relatifs aux exercices 2012 et 2013, la Cour a émis 20 recommandations. La Commission et les États membres ont intégralement mis en œuvre quatre d'entre elles, tandis que cinq ont été mises en œuvre à pratiquement tous égards et que dix l'ont été à certains égards.

7.66. *La Commission prend acte de l'évaluation la plus récente, par la Cour, des progrès accomplis pour mettre en œuvre les recommandations figurant dans les rapports annuels précédents.*

Elle continuera à collaborer avec les États membres afin d'améliorer encore la manière dont ils assurent le suivi des recommandations de la Cour.

7.67. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2015, nous recommandons à la Commission, pour le FEAGA:

— **recommandation n° 1:** de poursuivre ses efforts pour donner une suite aux cas dans lesquels la législation nationale n'est pas conforme à la législation de l'UE, en recourant à tous les moyens légaux disponibles, notamment la suspension des paiements (voir point 7.20 et ***figure 7.5***);

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission considère que celle-ci est en cours de mise en œuvre grâce aux travaux d'audit qu'elle mène et aux orientations qu'elle fournit en cas de besoin. En outre, elle prend les mesures nécessaires dans le contexte de la gestion partagée pour aider les organismes d'audit des États membres à accomplir leurs tâches de manière efficace. En outre, les insuffisances décelées dans les systèmes de gestion et de contrôle des États membres font l'objet, le cas échéant, de plans d'action ciblés et approfondis. Lorsqu'elle met en évidence de tels problèmes au cours de ses contrôles ou audits, la Commission demande à l'État membre de prendre des mesures correctrices. Lorsque le problème se pose de manière particulièrement aiguë, l'État membre est tenu de mettre en œuvre un plan de mesures correctrices, qui sera suivi de près par les services. Jusqu'à présent, ces plans se sont révélés très efficaces. Lorsque la mise en œuvre du plan d'action est jugée inefficace, les paiements peuvent être réduits ou suspendus afin que le budget de l'UE soit protégé.

OBSERVATIONS DE LA COUR

— **recommandation n° 2:** d'effectuer un suivi annuel des résultats de l'évaluation de la qualité du SIPA réalisée par les États membres et de vérifier que tous les États membres présentant une évaluation négative prennent bien les mesures correctrices nécessaires (voir ***figure 7.9***);

pour le développement rural:

— **recommandation n° 3:** de garantir que tous les plans d'action des États membres destinés à rectifier les erreurs dans le domaine du développement rural comprennent des actions efficaces en matière de marchés publics (voir point 7.45);

pour le FEAGA et le développement rural:

— **recommandation n° 4:** de suivre et d'aider activement les organismes de certification à améliorer leurs travaux et leur méthodologie en matière de légalité et de régularité des dépenses afin de pouvoir fournir des informations fiables à la Commission pour son estimation du taux d'erreur ajusté (voir point 7.54);

— **recommandation n° 5:** d'actualiser le manuel d'audit de la DG AGRI en y incluant des procédures d'audit détaillées et des exigences relatives à la documentation nécessaire à la vérification des données fournies par les États membres et utilisées pour le calcul des corrections financières (voir point 7.36);

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission accepte cette recommandation.

Les résultats de l'évaluation de la qualité du SIPA sont suivis de près chaque année. Cet exercice annuel est un processus de contrôle de la qualité dont l'objectif ultime est l'amélioration de la qualité et de la fiabilité du SIPA, par une analyse des faiblesses techniques décelées, et l'adoption de mesures correctrices pour y remédier.

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission s'emploie pleinement à fournir des orientations ciblées et efficaces sur la manière d'empêcher les irrégularités dans les procédures de marchés publics: «Marchés publics — une étude sur la capacité administrative de l'UE» (2016), incluant des recommandations par pays, et «Orientations à l'intention des praticiens pour éviter les erreurs les plus courantes dans les projets financés par les Fonds structurels et d'investissement européens» (2015).

En décembre 2015, la Commission a souligné que tous les États membres devaient accorder une attention particulière aux règles en matière de marchés publics, et prendre des mesures correctrices, si nécessaire.

Elle collabore intensivement avec les États membres pour déterminer les causes des erreurs et y remédier lors de la mise en œuvre de la politique. Ces travaux se poursuivront afin de combler les lacunes détectées, notamment en demandant la mise en place de plans d'action. La Commission insiste sur l'exhaustivité et l'efficacité de ces plans d'action.

Les États membres sont invités à prendre des mesures correctrices lorsque des insuffisances sont décelées dans le cadre d'audits de conformité, d'audits effectués par la CCE ou de constatations de l'organisme de certification ou de l'organisme payeur. Enfin, des corrections financières nettes sont appliquées chaque fois que nécessaire.

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission continuera à apporter son soutien aux États membres en vue d'améliorer et de consolider les travaux des organismes de certification, dans le but de s'assurer que, dans les prochaines années, une plus grande assurance pourra être dégagée de leurs travaux.

La Commission accepte cette recommandation.

Lors de l'actualisation de son manuel d'audit, la Commission traitera cette question en s'inspirant de l'expérience acquise.

OBSERVATIONS DE LA COUR

pour la pêche:

— **recommandation n° 6:** concernant les audits de conformité de la DG MARE, d'améliorer leur respect des normes internationales d'audit (voir point 7.50).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission accepte cette recommandation.

Il convient de noter que les améliorations apportées aux procédures après la période couverte par l'audit de la Cour ont déjà réglé bon nombre des questions soulevées ici (en particulier pour ce qui est des informations probantes et de la piste d'audit). Par ailleurs, une procédure de contrôle de la qualité est actuellement engagée.

PARTIE 2 — QUESTIONS LIÉES À LA PERFORMANCE DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT RURAL

Évaluation de la performance des projets

7.68. L'année dernière, nous avons fait état ([44]) de nos travaux sur des aspects liés à la performance pour un échantillon d'opérations relevant du développement rural. Cette année, nous avons poursuivi ces travaux. Sur les 159 opérations de développement rural testées du point de vue de leur régularité, nous avons constaté des problèmes liés à la performance pour 59 projets d'investissement dans des immobilisations corporelles.

7.69. Sur les 59 projets d'investissement, 34 étaient achevés au moment de notre visite d'audit. Pour ces projets achevés, nous avons vérifié si les investissements avaient été réalisés conformément aux prévisions. La plupart des projets (95 %) remplissaient ce critère.

7.70. Pour les 59 projets d'investissement, nous avons mis en évidence les principaux problèmes suivants en ce qui concerne la performance:

— des éléments probants insuffisants pour attester le caractère raisonnable des coûts;

— des faiblesses dans le ciblage des mesures et la sélection des projets, y compris des liens trop ténus avec les objectifs de la stratégie Europe 2020.

([44]) Rapport annuel 2014, chapitre 7, partie 2.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Éléments probants insuffisants pour attester le caractère raisonnable des coûts

7.71. Pour 33 des 59 projets d'investissement (56 %), nous avons relevé suffisamment d'éléments probants démontrant le caractère raisonnable des coûts des projets. Il n'en allait cependant pas de même pour les 26 autres (44 %). L'année dernière les chiffres étaient respectivement de 69 % et 31 %. Pour ces deux années, les projets examinés avaient été mis en œuvre au cours de la période de programmation 2007-2013, et étaient soumis aux mêmes règles. La ***figure 7.13*** présente deux exemples de projets d'investissement pour la même mesure de développement rural, l'un pour lequel nous avons constaté que les coûts étaient raisonnables et l'autre pour lequel ce n'était pas le cas. En 2014, nous avons publié un rapport spécial dans lequel cette question était examinée en détail ([45]).

Figure 7.13 — Exemples de contrôle du caractère raisonnable des coûts pour la modernisation des exploitations agricoles

En Grèce, un bénéficiaire a acheté un tracteur en partie financé par des fonds de développement rural. Il devait utiliser une formule prédéterminée pour calculer la puissance appropriée du tracteur, en tenant compte de la superficie cultivée de ses terres. Le bénéficiaire a présenté une offre que l'organisme payeur a comparée à un prix de référence figurant dans un magazine spécialisé dans les machines agricoles. L'organisme payeur en a conclu que le prix de ce modèle spécifique devrait être de 10 % inférieur au prix proposé. En conséquence, le bénéficiaire a acheté un tracteur moins cher.

En Slovaquie, nous avons audité un projet de construction d'une installation de stockage. L'organisme payeur n'a pas contrôlé si les coûts du projet étaient raisonnables. Nous avons toutefois obtenu des éléments probants attestant que le prix de l'un des principaux matériaux de construction (béton) était six fois supérieur au prix normal du marché. Globalement, le coût du projet aurait dû être inférieur de plus de 50 %.

7.72. Sur les 59 projets d'investissement, 50 (85 %) étaient conformes aux besoins en termes de quantité et de qualité. Par exemple, nous avons effectué des visites de trois projets liés à la construction ou à l'extension de centres communautaires dans des petites villes ou des villages au titre des mesures «rénovation et développement des villages» et «mise en œuvre de stratégies locales de développement». À ce moment-là, les investissements étaient entièrement exploités: toutes les pièces étaient utilisées, et des activités destinées à la communauté locale étaient programmées pour les semaines à venir.

([45]) Voir le rapport spécial n° 22/2014 intitulé «Maîtriser le coût des subventions de l'UE allouées à des projets de développement rural pour respecter le principe d'économie» (http://eca.europa.eu).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.71. *L'évaluation du caractère raisonnable des coûts relève de la compétence des États membres [voir article 48 du règlement (UE) n° 809/2014]. La Commission protège le budget de l'UE lorsque des insuffisances sont constatées dans le cadre de procédures de conformité et fournit des orientations sur la manière d'améliorer les systèmes en place (voir les orientations sur les contrôles et sanctions en matière de développement rural, comprenant une liste de vérification pour l'évaluation du caractère raisonnable des coûts). Par ailleurs, des formations et le partage des bonnes pratiques sont organisés par le réseau européen de développement rural. Enfin, la Commission encourage vivement l'utilisation d'options de coûts simplifiés dans les États membres.*

Figure 7.13 — Exemples de contrôle du caractère raisonnable des coûts pour la modernisation des exploitations agricoles

Dans le cas de la Slovaquie, la Commission constate que le projet a été mis en œuvre.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.73. Cependant, pour neuf projets (15 %), la réalisation était plus importante que ne le justifiaient les besoins réels. À titre d'exemple, la construction d'un entrepôt de taille plusieurs fois supérieure à celle requise et, de ce fait, resté largement inutilisé. Un autre exemple de projet qui comprenait des éléments non essentiels est présenté dans la ***figure 7.14***.

Figure 7.14 — Exemple de projet qui comprenait des éléments non essentiels

En Italie (Campanie), une municipalité a renouvelé un sentier pédestre d'une longueur d'un kilomètre dans une région montagneuse, pour un montant de 441 000 euros. Au cours de la procédure de marchés publics, la municipalité a demandé aux sociétés intéressées de faire des propositions pour rendre l'investissement plus fonctionnel et respectueux de l'environnement. La proposition de la société sélectionnée comprenait des éléments supplémentaires pour 80 000 euros, une somme venant s'ajouter au coût des travaux de réaménagement du sentier. Ces éléments supplémentaires comprenaient un vélo tout terrain d'une valeur de 4 000 euros, une longue-vue panoramique d'une valeur de 3 500 euros et un don de 10 000 euros à une église locale.

Alors qu'il eût fallu restreindre le marché aux besoins de rénovation du sentier, des éléments supplémentaires y ont été ajoutés, ce qui a entraîné une augmentation des coûts.

Des faiblesses dans le ciblage des mesures et la sélection des projets

7.74. Nous avons examiné si l'aide ciblait des objectifs clairement définis correspondant aux besoins structurels et territoriaux ainsi qu'aux handicaps structurels. Ce critère n'a pas été respecté pour 22 % des projets d'investissement audités. L'année dernière, nous avons signalé un pourcentage très similaire (21 %). La ***figure 7.15*** fournit des exemples de bonnes et de mauvaises pratiques. Nous avons fait état, dans nos rapports spéciaux, du manque de ciblage adéquat concernant les investissements réalisés dans le domaine du développement rural ([46]).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Figure 7.14 — Exemple de projet qui comprenait des éléments non essentiels

Le projet en question, financé au titre de la mesure forestière 227«Investissements non productifs», est actuellement examiné par la Région. L'autorité de gestion régionale n'a pas encore versé le solde final du projet et entend procéder à une réduction à la suite du contrôle effectué.

7.74. *Pour la période 2014-2020, des critères de sélection doivent être définis pour toutes les mesures, à l'exception de celles liées à la surface et aux animaux. Les principes des critères de sélection, conformes à la stratégie et aux objectifs de la politique, doivent être définis dans les programmes. Les demandes devront ensuite être examinées et classées en fonction de critères de sélection spécifiques pour lesquels le comité de suivi devrait être consulté. Il y a lieu de fixer un seuil minimal pour l'application des critères de sélection afin d'éviter de financer des projets insatisfaisants.*

([46]) Voir par exemple le rapport spécial n° 8/2012 «Ciblage de l'aide à la modernisation des exploitations agricoles», le rapport spécial n° 1/2013 «L'aide de l'UE à l'industrie agroalimentaire a-t-elle permis de manière efficace et efficiente d'accroître la valeur ajoutée des produits agricoles?» et le rapport spécial n° 6/2013 «Les États membres et la Commission sont-ils parvenus à optimiser l'utilisation des ressources dans le cadre des mesures de diversification de l'économie rurale?» (http://eca.europa.eu).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Figure 7.15 — Exemples de ciblage et de sélection

En Italie (Campanie), l'organisme payeur a lancé un appel à propositions avec un budget de 25 millions d'euros au titre de la mesure «modernisation des exploitations agricoles». L'organisme payeur a appliqué des critères de sélection différents concernant le bénéficiaire (par exemple des critères relatifs aux jeunes agriculteurs, à l'équilibre hommes/femmes), l'exploitation (par exemple des critères relatifs aux exploitations situées dans des zones défavorisées ou à la qualité des produits) et le projet (par exemple des critères relatifs à la synergie avec d'autres mesures, à l'innovation, etc.). Les autorités italiennes ont également fixé à l'avance un seuil minimal à atteindre pour qu'un projet puisse être sélectionné. Dans ce cas, les autorités italiennes ont donné la priorité aux principes de bonne gestion financière par rapport à l'exécution des dépenses.

En Hongrie, les objectifs de la mesure «modernisation des exploitations agricoles» comprennent trois domaines assez vastes (mise à niveau, diversification et conformité avec les normes). La sous-mesure auditée visait des exploitations animales ayant une certaine taille minimale. Aucune autre priorité n'était établie et il n'y avait pas de ciblage géographique de l'aide.

Le programme de développement rural divisait le budget disponible en montants mis à disposition des demandeurs de manière périodique. Bien que les autorités hongroises aient défini des critères de sélection, elles n'y ont pas eu recours. L'appel à propositions pour le projet audité a été lancé le 16 décembre 2013, pour un budget de 10 millions d'euros. Les autorités hongroises ont financé les projets selon le principe du «premier arrivé, premier servi». Le dernier projet accepté a été soumis le 19 décembre 2013, trois jours seulement après le début de l'appel à propositions.

Dans ce cas, le processus de sélection n'a aucunement pris en considération l'impact potentiel des projets. L'approche observée en Hongrie permet à l'organisme payeur de financer des projets apportant une moindre valeur ajoutée pour la simple raison qu'ils sont soumis avant d'autres projets présentant une valeur ajoutée plus élevée.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Figure 7.15 — Exemples de ciblage et de sélection

La valeur ajoutée des projets est prise en considération dans le cadre des contrôles d'éligibilité. À l'extrême fin de la période de programmation 2007-2013, soit en décembre 2013, les autorités hongroises n'ont pas utilisé le même système de sélection qu'au cours des années précédentes. L'objectif était d'encourager les investissements qui pouvaient encore être terminés avant la fin de 2015.

OBSERVATIONS DE LA COUR

7.75. Pour les 59 projets d'investissement examinés, nous avons apprécié si les objectifs de la stratégie Europe 2020 tels que l'innovation ou l'énergie renouvelable étaient bien traduits en des éléments opérationnels pour les procédures de ciblage et de sélection ([47]). Nous avons constaté que ce n'était le cas que pour 51 % des projets examinés, alors que la quasi totalité d'entre eux (57 sur 59) avaient été approuvés après l'adoption des objectifs de la stratégie Europe 2020. La ***figure 7.16*** fournit des exemples de bonnes et de mauvaises pratiques.

Figure 7.16 — Exemples de liens vers des priorités de l'UE

En Italie (Campanie), nous avons audité un projet d'une valeur de près de 100 000 euros dans le cadre de la mesure «investissements non productifs». Le projet avait pour objet de reconstruire des murs de pierres sèches avec des pierres récupérées sur un ancien mur de taille similaire, afin de reconstituer des éléments du paysage rural. Pour ce cas, nous n'avons constaté de lien avec aucun des objectifs de la stratégie Europe 2020.

Dans cette région, nous avons également audité un projet qui avait été sélectionné sur la base de la procédure décrite dans la ***figure 7.15***. Le projet comprenait des investissements dans un nouveau système d'irrigation, une zone de collecte des eaux de pluie et des panneaux photovoltaïques. Le projet contribue à l'adaptation au changement climatique et à l'efficacité énergétique, qui est l'un des cinq grands objectifs de la stratégie Europe 2020.

([47]) Pour mesurer les progrès réalisés au regard des objectifs de la stratégie Europe 2020, cinq grands objectifs ont été adoptés pour toute l'UE concernant les domaines ci-après: Emploi, recherche et développement/Innovation, Changement climatique/Énergie, Éducation et Pauvreté/Exclusion sociale.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

7.75. *Les projets sélectionnés par les autorités nationales au cours de la période de programmation 2007-2013 ne devraient pas être évalués en fonction des objectifs de la stratégie Europe 2020 puisque ceux-ci n'avaient pas été définis lors de l'adoption du cadre juridique de la période de programmation (en 2005). À cet égard, la Commission considère comme un résultat positif le fait que, pour 51 % des projets examinés, les objectifs de la stratégie Europe 2020 ont été pris en compte.*

La Commission estime que les priorités en matière de développement rural définies pour la période 2014-2020 sont la transposition des objectifs thématiques de la stratégie Europe 2020 dans le cadre spécifique de la politique de développement rural.

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

Figure 7.16 — Exemples de liens vers des priorités de l'UE

Dans le cadre de la période de programmation 2007-2013 du développement rural, la reconstruction de murs de pierres sèches est une action relevant de la mesure 216, qui vise à protéger les terres et préserver la biodiversité. Les investissements sont utiles pour ces objectifs et conformes à la stratégie de l'UE en matière de biodiversité à l'horizon 2020 [COM(2011) 244 final].

La biodiversité, les énergies renouvelables et la gestion de l'eau sont des domaines étroitement liés et peuvent ensemble contribuer à relever les défis posés par le changement climatique.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Conclusion

7.76. Notre examen des aspects liés à la performance concernant les projets d'investissement dans le domaine du développement rural ont montré que la plupart des investissements avaient été réalisés comme prévu. Nous avons toutefois constaté des déficiences relatives au ciblage et une absence d'éléments probants attestant que les coûts étaient raisonnables. Dans le cas des projets examinés, les États membres n'ont pas suffisamment tenu compte des priorités de l'UE. Nous n'avons pas remarqué, sur ces points, d'amélioration par rapport à l'année précédente.

7.76. *La Commission a décelé des insuffisances similaires dans l'évaluation effectuée par les États membres du caractère raisonnable des coûts dans le cadre des procédures d'audit de conformité et a appliqué, chaque fois que nécessaire, des corrections financières pour protéger le budget de l'UE. Par ailleurs, la Commission a publié des orientations sur les contrôles et sanctions en matière de développement rural, y compris la liste de vérification aux fins de l'évaluation du caractère raisonnable des coûts élaborée par la Cour des comptes dans le rapport spécial n° 22/2014. Enfin, la Commission encourage vivement l'utilisation d'options de coûts simplifiés dans le cadre des mesures d'investissement, ce qui permettrait d'éviter ce type d'irrégularités.*

Pour ce qui est du ciblage, la Commission fait remarquer que cette pratique est assurée par la logique d'intervention de la politique et des programmes: les opérations (projets) financées par le Feader doivent respecter les objectifs de la mesure prévus dans le PDR, en appliquant des critères de sélection appropriés. Les mesures contribuent aux priorités en matière de développement rural, qui sont cohérentes avec la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive et reflètent ses objectifs [voir l'article 5 du règlement (UE) n° 1305/2013]. Le système commun de suivi et d'évaluation facilite le suivi des résultats et permet d'évaluer les incidences des stratégies globales (PAC et Europe 2020).

ANNEXE 7.1

RÉSULTATS DES TESTS SUR LES OPÉRATIONS POUR LA RUBRIQUE RESSOURCES NATURELLES

	2015 ([1])	2014 ([2])	2014 sans la conditionnalité
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON			
Agriculture: soutien du marché et aides directes	**180**	183	
Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche	**179**	176	
Nombre total d'opérations pour les Ressources naturelles	**359**	359	
ESTIMATION DE L'IMPACT DES ERREURS QUANTIFIABLES			
Niveau d'erreur estimatif: soutien du marché et aides directes	**2,2 %**	2,9 %	2,2 %
Niveau d'erreur estimatif: développement rural, environnement, action pour le climat et pêche	**5,3 %**	6,2 %	6,0 %
Niveau d'erreur estimatif pour les Ressources naturelles	**2,9 %**	3,6 %	3,0 %
Limite supérieure du niveau d'erreur (LSE)	4,5 %		
Limite inférieure du niveau d'erreur (LIE)	1,3 %		

([1]) Les limites inférieure et supérieure du taux d'erreur pour le groupe de politiques Agriculture: soutien du marché et aides directes sont 0,8 et 3,6 %. Les limites inférieure et supérieure du taux d'erreur pour le groupe de politiques Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche sont 2,7 et 7,9 %.

([2]) Les résultats pour l'exercice 2014 comportent la quantification des erreurs en matière de conditionnalité, ce qui n'est pas le cas pour l'exercice 2015. Ces erreurs avaient un impact de 0,6 point de pourcentage pour la rubrique Ressources naturelles dans son ensemble, de 0,7 point de pourcentage pour l'appréciation spécifique Aides directes et soutien du marché et de 0,2 point de pourcentage pour l'appréciation spécifique Développement rural, environnement, action pour le climat et pêche. Rapport annuel 2014, points 1.15 et 7.7, 7.15, 7.18 et 7.25.

ANNEXE 7.2

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LA RUBRIQUE RESSOURCES NATURELLES

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	À présent sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
	3.46. *Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2013, la Cour formule les recommandations ci-après.*							
2013	**Recommandation n° 1:** la Commission et les États membres devraient prendre les mesures nécessaires pour garantir la pleine exploitation du SIGC. À cet effet, des efforts particuliers devront être déployés afin de faire en sorte: — que l'éligibilité et la taille des parcelles agricoles, en particulier des prairies permanentes, soient correctement déterminées et enregistrées par les États membres sur la base des critères applicables au niveau de l'UE, au moyen d'une analyse détaillée des orthophotos les plus récentes (voir points 3.9, 3.10 et 3.20); — que les États membres prennent sans délai des mesures correctrices lorsqu'il apparaît que le SIGC est affecté par des erreurs systémiques, en particulier en ce qui concerne le traitement administratif incorrect des demandes d'aide (voir point 3.15 et encadré 3.5); — que les grands livres des débiteurs tenus par les États membres contiennent des informations complètes et fiables quant au montant et à la nature des créances, et que des procédures de recouvrement/d'exécution efficaces soient appliquées dans un délai raisonnable (voir points 3.24 et 3.25).		X					*La Commission suit attentivement la situation: si des insuffisances subsistent, des plans d'action sont mis en œuvre et des procédures d'apurement de conformité sont en cours.* *Dans son rapport annuel 2014, la Cour n'a adressé aucune recommandation à la Commission concernant le SIGC; il en va de même dans le rapport annuel 2015.*

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	À présent sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2013	**Recommandation n° 2:** la Commission devrait veiller à ce que la procédure de renforcement de l'assurance soit réellement appliquée afin d'améliorer la qualité et la comparabilité des travaux réalisés par les organismes d'audit, et à ce que des mesures correctrices soient prises pour remédier à la réduction injustifiée, par les autorités italiennes, du taux de contrôles sur place (voir points 3.30 à 3.35).			X				*La Commission considère cette recommandation comme mise en œuvre à pratiquement tous égards. Le renforcement de la procédure d'assurance en tant que telle n'existe plus.* *La Commission a établi des lignes directrices destinées aux organismes de certification afin de leur fournir une base fiable pour l'évaluation de la légalité et de la régularité des dépenses.* *2015 correspondait à la première année au cours de laquelle les organismes de certification ont dû émettre un avis sur la légalité et la régularité des opérations. La Commission s'inspirera de l'expérience tirée de cette première année.* *En ce qui concerne plus particulièrement les insuffisances relevées en Italie, la procédure de conformité en cours garantira que tout dommage causé aux intérêts financiers de l'UE fera l'objet d'une correction.*
	Recommandation n° 3: la Commission devrait vérifier activement que des mesures correctrices sont mises en œuvre pour remédier aux insuffisances affectant le système de contrôle de l'aide octroyée par l'UE aux groupements de producteurs en Pologne (voir points 3.36 à 3.38).		X					*La Commission considère cette recommandation comme pleinement mise en œuvre. Un plan de mesures correctrices est en cours et est suivi de près par la Commission. Des retards dans la mise en œuvre ont donné lieu à une suspension des paiements. Une procédure de conformité en cours garantira que les intérêts financiers de l'UE sont protégés.*

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	À présent sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
	4.37. *Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2013, la Cour formule les recommandations ci-après concernant le domaine du développement rural:*							
2013	**Recommandation n° 1:** les États membres devraient améliorer les modalités actuelles de leurs contrôles administratifs, en utilisant toutes les informations pertinentes dont disposent les organismes payeurs, ce qui leur permettrait de détecter et de corriger la majorité des erreurs (voir points 4.8 et 4.20). Pour les mesures d'investissement, en particulier, il conviendrait, lors des contrôles administratifs, d'utiliser toutes les informations disponibles afin de vérifier l'éligibilité des dépenses, des projets et des bénéficiaires (y compris l'ensemble des actionnaires finals) ainsi que la conformité des procédures de marchés publics aux règles des États membres et/ou de l'UE applicables en la matière.			X				*La Commission examine des mesures permettant d'améliorer la qualité des systèmes de gestion et de contrôle en collaboration avec les États membres dans le cadre de réunions avec le réseau d'apprentissage, des groupes de travail sur la simplification de la DG AGRI, du système de conseil agricole (SCA), de la vérification annuelle de la qualité du SIPA et également dans le cadre de conférences avec les directeurs des OP.* *Le nouveau cadre juridique de la PAC pour la période 2014-2020 contient des dispositions permettant de réduire le risque d'erreur. Pour ce qui est du développement rural, plusieurs mesures ont été fusionnées et rationalisées, réduisant ainsi le nombre total de mesures. Dans ce contexte, des dispositions ont été précisées, les règles d'éligibilité ont été modifiées afin d'être plus faciles à mettre en œuvre et les conditions contractuelles ont été assouplies. Les options de coûts simplifiés, à savoir des barèmes standards de coûts unitaires, des montants forfaitaires, des financements à taux forfaitaire, peuvent être appliquées de sorte que les procédures de demande, de gestion et d'audit relatives au remboursement des paiements effectués seront plus faciles pour tout le monde.* *Les marchés publics comptent parmi les éléments centraux des plans d'action pour le développement rural. Toutefois, le non-respect des règles de marchés publics ne signifie pas nécessairement que l'intégralité des dépenses concernées est inéligible. Le projet en tant que tel peut néanmoins atteindre son objectif et apporter une véritable valeur ajoutée. En outre, il convient de noter que de nouvelles orientations pour la détermination des corrections financières à appliquer aux dépenses financées par l'Union dans le cadre de la gestion partagée en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics ont récemment été adoptées [décision C(2013) 9527 de la Commission].*

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	À présent sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2013	**Recommandation n° 2:** la Commission devrait veiller à ce que tous les cas où la Cour a relevé des erreurs (telles qu'elles sont recensées aux points 4.14, 4.20 et 4.21, ainsi qu'au point 4.16 en ce qui concerne l'environnement) fassent l'objet d'un suivi approprié.						X ([1])	*La Commission prend note du fait que l'analyse de la CCE est en cours.* *À la suite des observations de la CCE, dans les dernières actualisations des plans d'action, les constatations des audits de la Commission et de la CEE font l'objet d'un suivi plus systématique. Il convient également de noter que tous les cas importants relevant de la DAS évoqués par la Cour font l'objet d'un suivi par la Commission, notamment dans le cadre de la procédure de conformité, le cas échéant. Le nombre d'audits effectués par la Commission concernant les dépenses du Feader a également connu une très forte hausse.* *Des plans d'action nationaux ont été demandés aux États membres et leur mise en œuvre est suivie de près par les services de la DG AGRI. Dans les dernières actualisations des plans d'action, la Commission s'est assuré que ses constatations d'audits ainsi que celles de la CCE font l'objet d'un suivi plus systématique. Les mesures sont assorties d'un calendrier et suivies à l'aide d'indicateurs appropriés.* *Des unités géographiques assurent le suivi des causes profondes des erreurs et des mesures correctrices dans le cadre des comités de suivi, des réunions de réexamen annuel avec les autorités de gestion, des réunions bilatérales, et des modifications des programmes, le cas échéant. Les constatations d'audits sont régulièrement transmises aux unités géographiques afin de leur permettre de les examiner avec les États membres en vue d'améliorer la mise en œuvre des programmes.* *La Commission organise dans le cadre du réseau européen de développement rural (REDR) des ateliers spécifiques sur des questions pertinentes dans le but de réduire le taux d'erreur et d'améliorer la mise en œuvre de la politique.*

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	À présent sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2013	**Recommandation n° 3:** les États membres devraient s'assurer que les plans d'action visant à remédier au fort taux d'erreur observé dans le domaine du développement rural sont complets (c'est-à-dire s'assurer que ces plans couvrent toutes les régions et toutes les mesures, notamment les mesures d'investissement) et qu'ils tiennent compte des constatations d'audit de la Commission et de la Cour (voir point 4.30).		X					*La Commission a déjà pris des mesures en réponse au taux d'erreur élevé.* *La Commission recommande systématiquement aux États membres, dans le cadre de l'apurement des comptes, de perfectionner leurs systèmes de contrôle et de les mettre en œuvre de manière plus résolue. En outre, la Commission a systématiquement demandé aux organismes payeurs concernés par les réserves de mettre en place des plans d'action pour combler les lacunes à l'origine des réserves.* *Lorsque des lacunes sont détectées dans les systèmes de gestion et de contrôle des États membres, des mesures sont prises à deux niveaux: premièrement, par l'engagement de procédures d'apurement de conformité afin de couvrir le risque financier pour le budget de l'UE; deuxièmement, lorsque cela est nécessaire et approprié, en demandant aux États membres d'élaborer des plans d'action pour remédier aux déficiences.* *Tous les États membres ont été invités en janvier 2013 à élaborer des plans d'action nationaux et leur mise en œuvre est suivie de près par les services de la DG AGRI [voir le document de travail des services de la Commission sur l'évaluation des causes profondes des erreurs dans la mise en œuvre de la politique en matière de développement rural et des mesures correctrices [SWD(2013) 244]. La Cour a reconnu la valeur de ces mesures et estime qu'elles constituent un pas dans la bonne direction en vue de remédier aux causes des erreurs (voir le rapport spécial n° 23/2014 sur les erreurs dans les dépenses de développement rural). Dans les dernières actualisations des plans d'action, la Commission s'est assuré que ses constatations d'audits ainsi que celles de la CCE font l'objet d'un suivi plus systématique. Dans les recommandations formulées dans le rapport spécial n° 23/2014, la Cour a déclaré que les États membres devaient prendre les mesures préventives et correctrices suivantes lorsque cela se révélait nécessaire. La Commission ne pense donc pas que des plans d'action doivent être élaborés pour toutes les régions et toutes les mesures mais uniquement pour celles où des déficiences ont été constatées.*

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	À présent sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
	ainsi que les recommandations suivantes pour la PAC dans son ensemble:							
	Recommandation n° 4: la Commission devrait documenter la manière dont elle calcule la part des dépenses couverte par ses audits de conformité (voir point 4.24).			X				*La Commission continuera à rendre compte de la couverture d'audit dans son RAA.*
	Recommandation n° 5: la Commission devrait prendre des mesures pour continuer à réduire le nombre de dossiers d'audit en souffrance et faire en sorte que tous les audits menés avant 2012 soient clôturés pour la fin de 2015 (voir point 4.27).		X					*À la fin du mois de juin 2016, il ne restait plus que 20 dossiers en souffrance.*
2013	**Recommandation n° 6:** la Commission devrait continuer de développer son approche concernant le calcul du TER en veillant à tenir compte de l'ensemble des dépenses et des organismes payeurs (voir point 4.29).		X					*La Commission considère cette recommandation comme pleinement mise en œuvre. La méthode d'estimation du taux d'erreur ajusté est expliquée en détail à l'annexe 4 du RAA de la DG AGRI. De plus, à la suite d'une recommandation du SAI, des procédures détaillées sur la manière d'établir l'estimation du solde à risque ont été mises en place [voir Ares(2014) 2509210 — 29.7.2014]. En 2015, les étapes de ces procédures ont été actualisées et complétées par des documents supplémentaires concernant le modèle conceptuel qui sous-tend l'estimation de la DG AGRI du taux d'erreur au niveau de chaque organisme payeur.*
	4.38. *En outre, la Cour recommande que:*							
	Recommandation n° 7: les corrections financières imposées aux États membres, concernant le Fonds européen pour la pêche, soient étayées par des éléments probants suffisants pour attester qu'elles ont été validées (voir point 4.34).	X						

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	À présent sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2012	3.37. *Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2012, la Cour recommande à la Commission et aux États membres d'intensifier et d'accélérer leurs efforts pour donner suite aux recommandations ci-après:*							
	Recommandation n° 1: faire en sorte que l'éligibilité des terres et en particulier les pâturages permanents soient enregistrés correctement dans le SIPA, notamment dans le cas des zones couvertes totalement ou en partie par des rochers, par des arbustes, ou par des arbres ou des buissons denses, ainsi que dans celui des terres abandonnées depuis plusieurs années.		X					*La Commission suit attentivement la situation: si des insuffisances subsistent, des plans d'action sont mis en œuvre et des procédures d'apurement de conformité sont en cours.* *Dans son rapport annuel 2014, la Cour n'a adressé aucune recommandation à la Commission concernant le SIGC; il en va de même dans le rapport annuel 2015.*
	Recommandation n° 2: faire en sorte que des mesures correctrices soient prises sans délai lorsqu'il apparaît que les systèmes administratifs et de contrôle et/ou les bases de données du SIGC ne sont pas satisfaisants ou sont obsolètes.		X					*Lorsqu'ils mettent en évidence de tels problèmes au cours de leurs audits, les services de la Commission demandent à l'État membre de prendre des mesures correctrices. Lorsque le problème se pose de manière particulièrement aiguë, l'État membre est tenu de mettre en œuvre un plan de mesures correctrices, qui sera suivi de près par les services. Jusqu'à présent, ces plans se sont révélés très efficaces. La Commission veille également à ce que le risque financier pour le budget de l'UE résultant de ces insuffisances soit couvert par des corrections financières imposées dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité.*
	Recommandation n° 3: faire en sorte que les paiements reposent sur les résultats des contrôles et que les contrôles sur place soient d'une qualité suffisante pour permettre de déterminer la surface éligible de manière fiable.			X				*La Commission estime que cette recommandation est mise en œuvre à pratiquement tous égards. La Commission partage l'avis de la Cour en la matière et continuera à concentrer ses audits sur le risque que des terres inadmissibles ne soient pas détectées avant les paiements. Des corrections financières seront appliquées, chaque fois que nécessaire, pour protéger les intérêts financiers de l'UE.*

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	À présent sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2012	**Recommandation n° 4:** faire en sorte que, de par leur conception et leur qualité, les travaux réalisés par les responsables des organismes payeurs et les organismes de certification pour étayer leurs déclarations fournissent une base fiable pour l'évaluation de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes.			X				*La Commission continue à examiner les travaux des organismes de certification au moyen de l'analyse des documents relatifs à l'apurement financier des comptes, ainsi que des missions d'audit auprès des organismes de certification. De plus, les lignes directrices nécessaires aux organismes de certification pour achever leurs travaux relatifs à la certification des comptes de l'exercice 2015, qui pour la première fois inclura une évaluation de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes, ont été finalisées en 2014 et la version définitive a été officiellement présentée aux États membres en janvier 2015. Cette dernière comprenait la ligne directrice actualisée concernant la déclaration de gestion révisée.* *Depuis 2012, quatre réunions d'experts ont eu lieu, au cours desquelles ces lignes directrices ont été présentées et examinées. Afin de renforcer l'assurance sur la qualité des travaux des BC, 15 missions ont eu lieu en 2015 pour évaluer les travaux des BC en ce qui concerne la légalité et la régularité, en mettant l'accent en particulier sur la qualité de leurs contrôles sur place.* *D'autres réunions d'experts se sont déroulées en 2015 et 2016 au cours desquelles des expériences relatives aux travaux sur la légalité et la régularité des opérations ont été partagées.*
	4.44. *Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2012, la Cour formule les recommandations ci-après concernant le domaine du développement rural:*							
	Recommandation n° 1: les États membres devraient améliorer les modalités actuelles de leurs contrôles administratifs, en utilisant toutes les informations pertinentes dont disposent les organismes payeurs, ce qui leur permettrait de détecter et de corriger la majorité des erreurs.			X				*Voir la réponse de la Commission à la recommandation n° 1 de 2013 concernant le développement rural.*
	Recommandation n° 2: la Commission devrait veiller à ce que tous les cas où la Cour a relevé des erreurs fassent l'objet d'un suivi approprié.	X						

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	À présent sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2012	**Recommandation n° 3:** dans le RAA de la DG AGRI, la Commission devrait adopter, pour le Feader, une approche semblable à celle suivie pour l'aide découplée à la surface, dans laquelle elle tient compte des résultats de ses propres audits de conformité pour évaluer le taux d'erreur applicable à chaque organisme payeur.	X						
	ainsi que les recommandations suivantes pour la PAC dans son ensemble:							
	Recommandation n° 4: la Commission devrait assurer une couverture suffisante des dépenses dans le cadre de ses audits de conformité.			X				*La Commission entend accroître la couverture d'audit dans la limite des ressources disponibles. Dans le cadre de sa stratégie pluriannuelle, la DG AGRI applique depuis juillet 2014 un programme glissant d'audit sur trois ans, qui repose sur une analyse de risque centrale et est conçu de manière à optimiser la couverture d'audit.*
	Recommandation n° 5: la Commission devrait remédier aux insuffisances relevées dans ses audits de conformité, ainsi qu'au problème persistant des retards importants enregistrés par la procédure de conformité dans son ensemble.		X					*La Commission poursuivra l'amélioration de sa méthodologie et de ses procédures d'audit. En outre, elle maintiendra ses efforts, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de la PAC, afin d'améliorer et d'accélérer le processus tout en tenant compte de la nécessité de conserver les normes de qualité et le droit de réponse des États membres. Le règlement d'exécution (UE) n° 908/2014, applicable depuis janvier 2015, a instauré des délais impératifs pour les différentes étapes de la procédure d'audit. Des outils de suivi renforcés ont également été introduits.* *Les dossiers en souffrance étaient presque apurés à la fin du mois de juin 2016.*
	Recommandation n° 6: la Commission devrait encore améliorer ses méthodes de détermination des corrections financières, de manière à mieux tenir compte de la nature et de la gravité des infractions détectées.	X						

([1]) Concernant cette recommandation, notre analyse est en cours.

CHAPITRE 8

«L'Europe dans le monde» et «Sécurité et citoyenneté»

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Introduction	8.1
Première partie: «L'Europe dans le monde»	8.2-8.38
«L'Europe dans le monde» en bref	8.3-8.9
Domaines de dépenses moins exposés aux erreurs	8.6-8.9
Étendue et approche de l'audit	8.10
Régularité des opérations	8.11-8.21
Examen des rapports annuels d'activité et d'autres éléments de contrôle interne	8.22-8.32
Examen des rapports annuels d'activité	8.22-8.28
Insuffisances systémiques constatées lors des tests sur les opérations	8.29-8.31
Évaluation des systèmes de la DG DEVCO	8.32
Conclusion et recommandations	8.33-8.38
Conclusion relative à l'exercice 2015	8.33-8.34
Recommandations	8.35-8.38
Deuxième partie: «Sécurité et citoyenneté»	8.39-8.46
«Sécurité et citoyenneté» en bref	8.40-8.41
Étendue et approche de l'audit	8.42
Synthèse des observations concernant les systèmes de la DG HOME	8.43-8.46

Annexe 8.1 — Résultats des tests sur les opérations pour la rubrique «L'Europe dans le monde»

Annexe 8.2 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «L'Europe dans le monde»

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

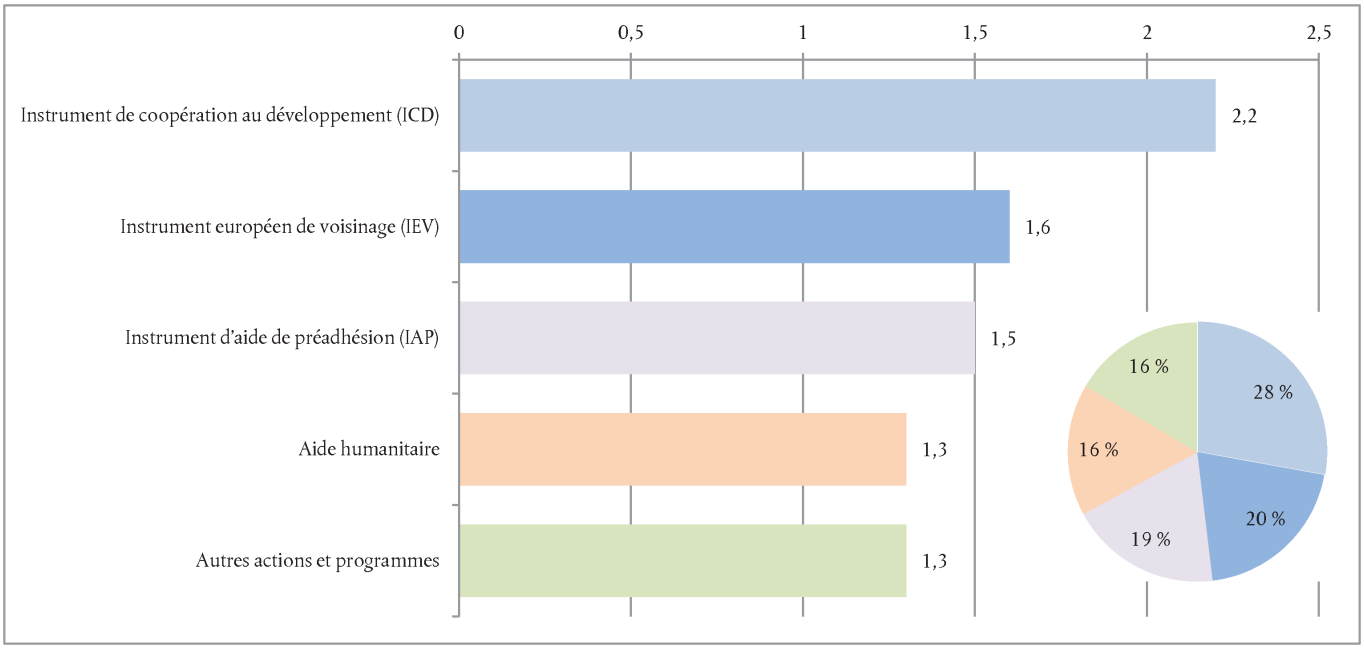
8.1. Le présent chapitre comporte deux parties. La première fait état de nos constatations pour «L'Europe dans le monde» et la seconde, de celles pour «Sécurité et citoyenneté».

PREMIÈRE PARTIE: «L'EUROPE DANS LE MONDE»

8.2. La ***figure 8.1*** présente les principales informations concernant les activités couvertes et les dépenses effectuées dans le cadre de cette rubrique pour l'exercice 2015.

Figure 8.1 — Rubrique 4 du cadre financier pluriannuel — «L'Europe dans le monde» — Informations principales pour 2015

(milliards d'euros)



Montant total des paiements de l'exercice	7,9
– *avances* ([1])	4,7
+ *avances apurées* ([1])	3,7
Total de la population auditée	**6,9**

([1]) Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir ***annexe 1.1***, point 7).

Source: Comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2015.

OBSERVATIONS DE LA COUR

«L'Europe dans le monde» en bref

8.3. La rubrique «L'Europe dans le monde» couvre les dépenses pour toutes les actions extérieures («politique étrangère») financées par le budget de l'UE. La politique extérieure est un des grands domaines d'action de l'UE ([1]), en particulier pour ce qui est:

— de promouvoir ses valeurs et de les projeter au-delà de ses frontières, notamment les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit,

— de continuer à faire partager ses stratégies pour aider à relever les grands défis mondiaux, tels la lutte contre le changement climatique, les actions visant à enrayer la perte de biodiversité ou la protection des biens publics mondiaux,

— d'augmenter l'incidence de la coopération au développement de l'UE, dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté,

— d'investir dans la prospérité et la stabilité à long terme du voisinage de l'UE, tant en préparant les pays candidats à l'adhésion qu'au moyen de notre politique de voisinage,

— de renforcer la solidarité européenne en cas de catastrophes naturelles ou d'origine humaine,

— d'améliorer la prévention et la résolution des crises, de maintenir la paix et de renforcer la sécurité internationale.

8.4. Les principales directions générales chargées d'exécuter le budget de l'action extérieure sont la direction générale de la coopération internationale et du développement (DG DEVCO), la direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR), la direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (DG ECHO) et le service des instruments de politique étrangère (FPI).

8.5. Les paiements effectués dans le cadre de cette rubrique en 2015 s'élèvent à 7,9 milliards d'euros. Ces fonds sont alloués par l'intermédiaire de plusieurs instruments (voir ***figure 8.1***) et suivant différentes méthodes d'acheminement de l'aide ([2]), et cela dans plus de 150 pays. Les règles et les procédures sont souvent complexes, y compris en ce qui concerne les appels d'offres et la passation des marchés.

([1]) COM(2011) 500 final (Un budget pour la stratégie Europe 2020, partie II: fiches thématiques).

([2]) Les actions extérieures peuvent notamment servir à financer des marchés publics, des subventions, des prêts spéciaux, des garanties de prêts ainsi qu'une aide financière, un appui budgétaire et d'autres formes spécifiques d'aide budgétaire.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Domaines de dépenses moins exposés aux erreurs

8.6. Dans deux domaines, la nature même du financement et les modalités de paiement limitent la mesure dans laquelle les opérations sont exposées au risque d'erreur. Il s'agit de l'appui budgétaire ([3]) et de l'application de l'approche dite «notionnelle» en ce qui concerne les actions relevant de plusieurs donateurs et mises en œuvre par des organisations internationales ([4]).

Appui budgétaire

8.7. L'appui budgétaire est une contribution au budget général d'un État ou au budget alloué par cet État à une politique ou à un objectif spécifiques. Nous avons vérifié si la Commission avait respecté les conditions particulières aux paiements au titre de l'appui budgétaire en faveur du pays partenaire concerné et si elle s'était assurée du respect des conditions générales d'éligibilité (comme des progrès satisfaisants en matière de gestion des finances publiques).

8.8. Cependant, les dispositions réglementaires accordent une grande marge d'interprétation et la décision portant sur le respect de ces conditions générales est largement laissée à l'appréciation de la Commission. Notre audit de la régularité ne peut aller au-delà de la phase où l'aide est versée au pays partenaire. Les fonds transférés se mêlent alors aux ressources budgétaires de ce dernier. Les faiblesses éventuelles en matière de gestion financière conduisant à une utilisation abusive au niveau national ne feront pas apparaître d'erreurs dans notre audit de la régularité.

Approche notionnelle

8.9. Lorsque les financements de l'UE sont subordonnés au respect de conditions particulières concernant l'éligibilité des coûts, nous examinons si ces dernières sont remplies. Quand les contributions de la Commission en faveur de projets financés par plusieurs bailleurs sont mises en commun avec celles d'autres donateurs et ne sont pas affectées à des postes spécifiques de dépenses bien définis, la Commission présume que les règles fixées par l'UE en matière d'éligibilité sont respectées dès lors que le montant global réuni comprend suffisamment de dépenses éligibles pour couvrir la contribution de l'UE. Telle qu'elle est appliquée par la Commission, cette approche a pour effet de limiter les travaux des auditeurs en cas de contributions importantes de la part d'autres donateurs, que la Commission considère alors suffisantes pour couvrir toutes les dépenses inéligibles que nous aurions pu relever.

([3]) Les paiements relatifs à l'appui budgétaire effectués au moyen de crédits du budget général en 2015 se sont élevés à 840 millions d'euros.

([4]) Les paiements en faveur d'organisations internationales effectués au moyen de crédits du budget général en 2015 se sont élevés à 1,7 milliard d'euros. La part de ce montant concernée par l'approche notionnelle ne peut être déterminée étant donné que la Commission n'en assure pas le suivi séparément.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Étendue et approche de l'audit

8.10. L'***annexe 1.1*** présente les principaux éléments de notre approche et de notre méthodologie d'audit. En ce qui concerne l'audit relatif à la rubrique «L'Europe dans le monde», les points ci-après méritent une mention particulière:

a) nous avons examiné un échantillon de 156 opérations, comme cela est indiqué au point 7 de l'***annexe 1.1***. L'échantillon est conçu pour être représentatif de tout l'éventail des dépenses relevant de cette rubrique du CFP. Pour l'exercice 2015, l'échantillon était composé de 64 opérations approuvées par les délégations de l'UE dans 12 pays bénéficiaires ([5]) et de 92 opérations approuvées par les services centraux de la Commission, dont 36 ont été mises en œuvre par l'intermédiaire des partenaires d'ECHO dans des zones touchées par des crises humanitaires;

b) pour chaque erreur détectée, nous avons examiné les systèmes concernés pour déterminer quelles étaient précisément les insuffisances systémiques en cause;

c) nous avons évalué les rapports annuels d'activité de la DG DEVCO et de la DG NEAR.

Régularité des opérations

8.11. L'***annexe 8.1*** présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations. Parmi les 156 opérations que nous avons contrôlées, 40 (26 %) étaient affectées par des erreurs ([6]). Sur la base des 30 erreurs que nous avons quantifiées, le niveau d'erreur estimatif s'élève à 2,8 % ([7]).

8.12. Si les sept opérations d'appui budgétaire et les 23 opérations relevant de l'approche notionnelle (visées aux points 8.6 à 8.9) sont exclues de l'échantillon contrôlé de 156 opérations, le niveau d'erreur estimatif est de 3,8 % ([8]).

8.13. Dans sept cas d'erreurs quantifiables, la Commission disposait de suffisamment d'informations pour être en mesure de prévenir ou de détecter et de corriger les erreurs avant d'approuver les dépenses. Si toutes ces informations avaient été utilisées pour prévenir ou détecter et corriger les erreurs, le niveau d'erreur estimatif pour ce chapitre aurait été inférieur de 1 point de pourcentage ([9]). Pour neuf autres opérations, nous avons relevé des erreurs qui auraient dû être détectées par les auditeurs nommés par les bénéficiaires. Ces cas contribuent à hauteur de 0,6 point de pourcentage au niveau d'erreur estimatif.

([5]) Afghanistan, Albanie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Chine, Égypte, Israël, Moldavie, Myanmar/Birmanie, Palestine, Tanzanie et Tunisie.

([6]) Certaines opérations étaient affectées par plusieurs erreurs. Notre avons fait état de 46 erreurs au total.

([7]) Nous calculons le niveau d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que le niveau d'erreur estimatif affectant la population se situe entre 1,0 % et 4,6 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur).

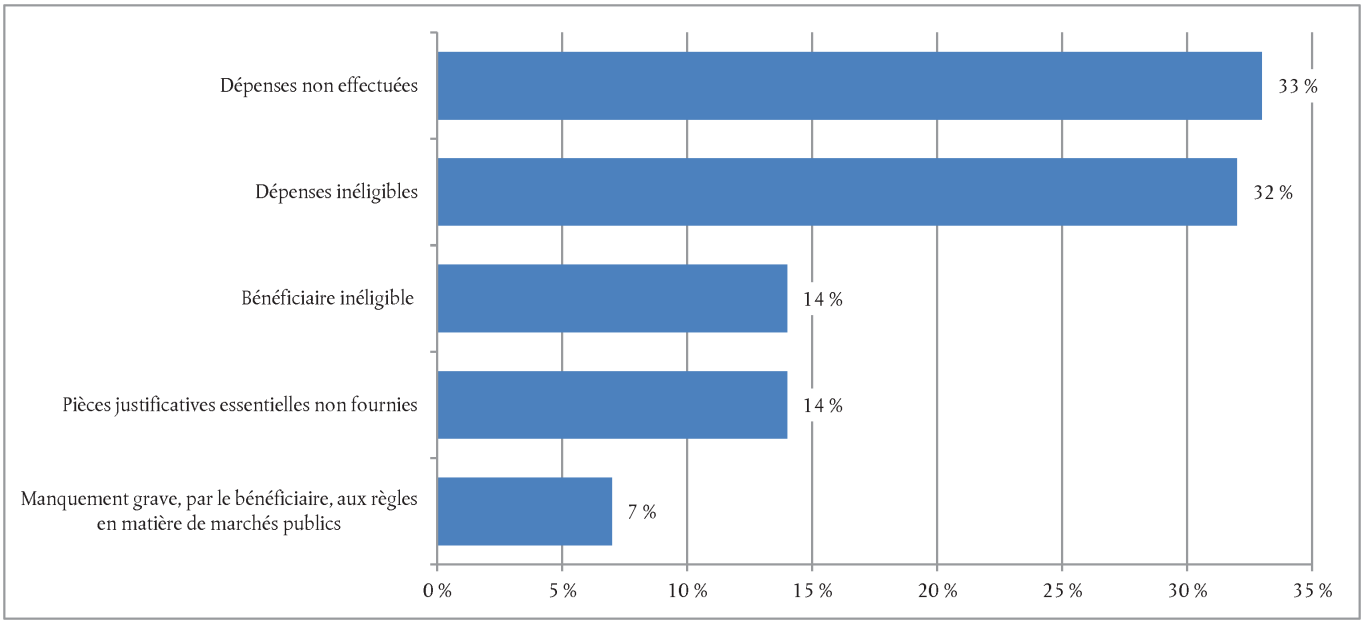
([8]) 126 opérations, la limite inférieure du niveau d'erreur s'élevant à 1,6 % et la limite supérieure du niveau d'erreur à 6,0 %, avec un degré de confiance de 95 %.

([9]) Pour 0,9 % (cinq cas), la Commission elle-même a commis l'erreur et pour 0,1 % (deux cas), celle-ci était imputable aux bénéficiaires.

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.14. La ***figure 8.2*** montre dans quelle mesure les différents types d'erreur entrent en ligne de compte dans notre niveau d'erreur estimatif pour 2015.

Figure 8.2 — «L'Europe dans le monde» — Contribution au niveau d'erreur estimatif



Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.15. Les dépenses inéligibles constituent le type d'erreur le plus fréquent (11 des 30 cas); elles représentent 32 % du niveau d'erreur estimatif. Elles comprennent des dépenses relatives à des activités non couvertes par un contrat (voir ***figure 8.3***) ou effectuées en dehors de la période d'éligibilité, des dépenses ne respectant pas la règle d'origine, des taxes inéligibles et des coûts indirects indûment imputés comme des coûts directs.

Figure 8.3 — Dépenses inéligibles: activités non couvertes par un contrat

DG DEVCO — Myanmar

Nous avons examiné les dépenses, déclarées à la Commission et acceptées par celle-ci, d'une organisation internationale ayant bénéficié d'une contribution en vue de réduire la consommation de drogue par voie intraveineuse et ses conséquences néfastes. La contribution de l'UE s'est élevée à 800 000 euros.

L'organisation internationale chargée de la mise en œuvre de l'action avait déclaré 16 000 euros de frais liés aux activités de formation du personnel. Dans la mesure où l'accord de contribution ne couvrait pas la formation, les coûts étaient inéligibles.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Figure 8.3 – Dépenses inéligibles: activités non couvertes par un contrat

DG DEVCO — Myanmar

Une lettre de préinformation a déjà été adressée à l'organisation aux fins du recouvrement.

Pour ce qui est des autres coûts, la délégation continuera à s'assurer que les partenaires chargés de la mise en œuvre et les gestionnaires de projets sont informés que les rapports financiers présentés doivent remplir toutes les conditions définies dans l'accord concerné. En ce qui concerne la répartition des coûts sur la période du projet, une attention particulière sera accordée à la situation si une concentration en amont ou en aval est détectée.

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.16. Le niveau d'erreur estimatif résulte, pour 33 %, de six cas dans lesquels la Commission a accepté (et dans certains cas apuré) des dépenses qui n'avaient pas encore été effectuées à ce moment-là (voir ***figure 8.4***).

Figure 8.4 — Coûts qui n'ont en réalité pas été supportés dans le cadre de l'action concernée

ECHO — plusieurs pays (République arabe syrienne, Jordanie et Liban)

Nous avons examiné les dépenses, déclarées à la Commission et acceptées par celle-ci, d'une organisation humanitaire mise en place en réponse à la crise syrienne et ayant bénéficié d'une subvention de l'UE de 5 800 000 euros.

Une partie des coûts de l'action concernait le transport de denrées alimentaires. L'organisation internationale a par erreur facturé à l'UE 8 500 euros pour le transport de denrées lié à une action financée par un autre donateur.

FPI — services centraux

Nous avons examiné des dépenses, déclarées à la Commission et acceptées par celle-ci, correspondant à une subvention octroyée pour soutenir la non-prolifération des missiles balistiques. Le FPI a intégralement financé l'action, dotée d'un budget de 930 000 euros.

Le bénéficiaire, une fondation pour la recherche basée en Europe, a facturé des frais de personnel estimatifs qui étaient supérieurs aux frais réellement supportés.

8.17. Le niveau d'erreur estimatif résulte, pour 14 % (huit cas), de dépenses pour lesquelles des pièces justificatives essentielles n'ont pas été fournies.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Figure 8.4 – Coûts qui n'ont en réalité pas été supportés dans le cadre de l'action concernée

FPI — services centraux

Le FPI s'appuie sur des rapports de vérification des dépenses avant d'effectuer le paiement final des subventions. Bien que le rapport concernant ce contrat n'ait pas décelé cette erreur particulière, la Commission avait déjà repéré l'erreur du bénéficiaire grâce à son système de contrôles ex post.

Le FPI prendra également des mesures pour améliorer son système actuel concernant les rapports de vérification des dépenses, en s'inspirant de l'exemple de la DG DEVCO.

La Commission est en train de recouvrer les fonds inéligibles en vue de protéger efficacement les intérêts financiers de l'Union.

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.18. Un cas concerne l'inéligibilité du bénéficiaire (voir ***figure 8.5***).

Figure 8.5 — Bénéficiaire inéligible

EACEA — Azerbaïdjan

Nous avons examiné des dépenses d'un montant de 16 500 euros déclarées à l'Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture» (EACEA), et acceptées par celle-ci, pour la promotion de la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse. La subvention a été versée à un club pour les jeunes jusqu'auquel nous n'avons pas pu remonter pour effectuer un contrôle des pièces justificatives.

8.19. Le niveau d'erreur estimatif résulte, pour 7 %, de quatre cas où le bénéficiaire n'avait pas respecté les règles en matière de marchés publics.

8.20. Outre les erreurs que nous avons quantifiées, nous avons relevé 16 erreurs non quantifiables dues au non-respect d'obligations légales ou contractuelles.

8.21. Les sept opérations relatives à l'appui budgétaire examinées étaient exemptes d'erreur concernant la régularité (voir également le rapport annuel sur les FED relatif à l'exercice 2015, point 38).

Examen des rapports annuels d'activité et d'autres éléments de contrôle interne

Examen des rapports annuels d'activité

8.22. Dans le cadre d'une approche par rotation en ce qui concerne «L'Europe dans le monde» ([10]), nous avons examiné le rapport annuel d'activité 2015 de la DG NEAR.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Figure 8.5 – Bénéficiaire inéligible

EACEA — Azerbaïdjan

À la suite de cette constatation, qui semble indiquer l'existence d'irrégularités/d'activités frauduleuses, la Commission a pris des mesures, suivi les règles et procédures applicables et informé l'organe concerné (OLAF). La Commission a également pris les mesures nécessaires pour recouvrer les fonds versés.

([10]) Les années précédentes, nous avons examiné le rapport annuel d'activité 2014 de la DG ECHO et le rapport annuel d'activité 2013 du FPI.

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.23. Dans sa déclaration d'assurance pour l'exercice 2015, le directeur général de la DG NEAR estime que pour les deux instruments financiers gérés par cette dernière (IEV et IAP), l'exposition financière associée au montant à risque est inférieure au seuil de signification de 2 % ([11]) et le taux d'erreur moyen déterminé ([12]) pour toute la DG est de 1,12 %. Nos travaux d'audit ne corroborent pas cette déclaration. Dans la mesure où il s'agissait de la première année de fonctionnement de la DG NEAR, celle-ci a élaboré de nouvelles méthodes de calcul des taux d'erreur pour les différents programmes et modes de gestion. La DG NEAR reconnaît dans son rapport que l'approche appliquée doit encore être améliorée. Notre examen des différentes méthodes a été limité en raison de certains retards pris dans la présentation des informations par la DG NEAR. Un examen approfondi sera réalisé pour le rapport annuel d'activité 2016.

8.24. La DG NEAR a calculé un taux d'erreur résiduel (TER) pour 90 % de ses dépenses, ventilé en trois taux ([13]): un TER pour l'IAP en gestion directe, un TER pour l'IAP en gestion indirecte avec les pays bénéficiaires et un TER pour l'IEV couvrant tous les modes de gestion. Pour les 10 % de dépenses restants, la DG NEAR a utilisé d'autres sources d'assurance.

8.25. La DG NEAR a mesuré chacun des trois TER sur une base différente:

a) le TER pour l'IEV (0,64 %) a été déterminé par un contractant externe selon une méthodologie analogue à celle appliquée pour le TER de la DG DEVCO ([14]);

b) la DG NEAR a calculé le TER pour l'IAP en gestion directe (1,62 %) sur la base de ses propres contrôles ex post sur un échantillon d'opérations;

([11]) Le montant exposé à un risque représente 0,84 % des paiements pour l'IEV et 1,63 % des paiements pour l'IAP.

([12]) Rapport entre le montant total à risque et le montant total payé.

([13]) LA DG NEAR a recensé cinq environnements de contrôle principaux: les marchés publics en gestion directe, les subventions en gestion directe, l'appui budgétaire en gestion directe, la gestion indirecte par le pays bénéficiaire et la gestion indirecte par l'entité responsable.

([14]) Nous avons examiné la conception de cette méthodologie dans notre rapport annuel sur les Fonds européens de développement pour l'exercice 2012 et nous avons estimé qu'elle était globalement appropriée aux fins de l'étude.

OBSERVATIONS DE LA COUR

c) pour sa méthodologie relative au TER pour l'IAP en gestion indirecte avec les pays bénéficiaires, la DG NEAR s'est appuyée sur les travaux des autorités d'audit des pays bénéficiaires. Cependant, compte tenu de la taille insuffisante des populations, la DG NEAR a complété les résultats des contrôles avec des TER historiques pour ce mode de gestion. Il en a résulté un taux d'erreur compris entre 0,02 % et 1,84 % ([15]).

8.26. Le mode de gestion indirecte avec les pays bénéficiaires concerne 37 % des paiements effectués au titre de l'IAP. Nous estimons que le calcul du TER pour cet instrument, qui combine les résultats d'un échantillonnage non statistique par les autorités d'audit et le TER historique calculé par la DG NEAR, n'est pas assez représentatif et ne fournit pas d'informations suffisamment précises sur le montant des paiements à risque. Le calcul n'étant pas pleinement conforme aux instructions de la Commission ([16]), il est possible que le niveau d'erreur soit sous-estimé, ce qui pourrait avoir une incidence sur l'assurance fournie par le directeur général (lequel pourrait par exemple ne pas émettre les réserves nécessaires) ([17]).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.26. *Les pays qui travaillent en gestion indirecte avec les pays bénéficiaires pour lesquels un TER a été déterminé, à savoir la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Turquie, ont connu un environnement de contrôle stable ces dix dernières années. La DG ne disposait donc pas d'éléments indiquant une augmentation des risques dans cet environnement. Le cadre de contrôle comprenait l'intégralité des contrôles ex ante concernant les appels d'offres et les marchés publics et une procédure très complète d'apurement des comptes pour les paiements, ainsi que des contrôles sur place réguliers effectués par la Commission. Par ailleurs, les autorités nationales, auxquelles des tâches ont été confiées par la Commission à la suite d'un audit approfondi, procèdent à leurs propres contrôles, qui portent à la fois sur la phase du processus relative à l'attribution du marché et sur celle du paiement. Les autorités d'audit des différents pays soumettent les opérations des autorités nationales à des contrôles supplémentaires, ce qui se traduit par un environnement à faible risque et a conduit à un taux d'erreur inférieur au seuil de signification pour neuf des dix dernières années.*

2015 a été la première année pour laquelle l'avis des autorités nationales d'audit a été sollicité. Étant donné que le taux d'erreur obtenu par les pays était bien inférieur (0,02 %) à la moyenne historique (en dessous de 2 %) et était fondé sur un échantillonnage non statistique, une valeur centrale (0,91 %) a été établie sur la base d'une valeur moyenne entre le RAA 2015 (0,02 %) et le TER le plus élevé (1,84 %) indiqué dans le RAA 2012 et portant sur les contrats relevant de l'année de programmation 2005. L'objectif était de maintenir l'approche conservatrice et prudente des dernières années.

Cette approche se fonde sur l'annexe 2 des lignes directrices de la DG BUDGET concernant le calcul du TER, qui expliquent les mesures à prendre dans des situations telles que celle décrite ci-dessus.

Par conséquent, la Commission ne pense pas qu'une réserve aurait pu être nécessaire, puisque le niveau de signification était en définitive inférieur à 2 %.

([15]) La DG NEAR a utilisé une valeur centrale de 0,91 % pour calculer le montant à risque.

([16]) Document d'orientation de la DG BUDG sur le calcul des taux d'erreur pour les rapports annuels d'activité en 2015.

([17]) Pour ce qui est du taux d'erreur résiduel et du montant à risque dans le cadre de la gestion indirecte par les pays bénéficiaires, nous sommes parvenus aux mêmes conclusions que le service d'audit interne de la Commission, qui a examiné la méthodologie et le mode de calcul retenus par la DG NEAR pour 2015 concernant le taux d'erreur résiduel.

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.27. Aucun taux d'erreur résiduel n'a été calculé pour l'IPA en gestion indirecte par les entités responsables, qui concerne 15 % des paiements effectués au titre de l'instrument en 2015.

8.28. Nous avons aussi examiné le rapport annuel d'activité 2015 de la DG DEVCO. Les résultats sont présentés dans notre rapport annuel sur les activités relevant des huitième, neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement, aux points 49 à 53.

Insuffisances systémiques constatées lors des tests sur les opérations

8.29. Les tests sur les opérations dans le domaine de dépenses «L'Europe dans le monde» ont fait apparaître certaines faiblesses de contrôle dans les systèmes de la Commission. Comme cela est indiqué au point 8.13, la vérification des dépenses, effectuée par les auditeurs nommés par les bénéficiaires, n'a pas toujours permis de détecter les erreurs. De ce fait, la Commission a accepté des coûts inéligibles ([18]). Nos tests ont également permis de déceler des retards dans la liquidation, l'ordonnancement et le paiement des dépenses par la Commission.

8.30. Cinq des opérations que nous avons examinées concernent des contrats de jumelage ([19]), tous financés au titre de l'instrument européen de voisinage et de partenariat. Puisque les contrats de jumelage sont calqués sur les conventions de subvention, la condition générale selon laquelle ils ne peuvent générer de profits ([20]) s'applique à eux également.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.27. *La Commission souligne que, bien que le TER pour l'IAP en 2015 ne couvrait pas la gestion indirecte par les entités responsables, il était couvert par les sources d'assurance suivantes: 1) évaluations fondées sur les piliers; 2) rapports réguliers des entités responsables concernées; 3) contrôles sur place; 4) missions de vérification.*

La Commission tient à insister sur le fait qu'en 2015, la gestion indirecte par les entités responsables, dans le cadre de l'IAP, a porté à 94 % sur des paiements de préfinancement.

8.29. *La DG DEVCO va appliquer un système d'assurance qualité également pour la vérification des dépenses directement réalisées par les bénéficiaires. Cependant, les faiblesses du système étant liées en partie aux lacunes des cahiers des charges relatifs à ces types d'engagements, la DG DEVCO va commencer par revoir ceux-ci. La révision des cahiers des charges, outre qu'elle introduira des exigences de qualité plus strictes, mettra davantage l'accent sur les résultats utiles aux fins de l'assurance.*

([18]) Sur les neuf cas mentionnés au point 8.13, cinq concernent la DG NEAR, trois la DG ECHO et un le FPI.

([19]) Le jumelage est un instrument de l'UE de renforcement de la capacité institutionnelle développé par la Commission et fondé sur une coopération au sein de partenariats entre des administrations publiques des États membres de l'UE et un pays bénéficiaire en vue d'obtenir impérativement les résultats convenus conjointement avec la Commission.

([20]) Principe du non-profit visé à l'article 125, paragraphe 4, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1).

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.31. Nous avons observé que les règles spécifiques fixées par la Commission pour l'instrument de jumelage en ce qui concerne la déclaration de coûts suivant l'option des montants forfaitaires et des financements à taux forfaitaire ne définissent pas de montant maximal pour ces financements, dont le but est principalement de couvrir les coûts indirects du partenaire de l'État membre. Pour les contrats audités, les financements à taux forfaitaire et les montants forfaitaires ont représenté entre 15 % à 27 % des coûts totaux. En comparaison, le plafond pour les coûts indirects est généralement fixé à 7 % dans les conventions de subvention ([21]); il existe donc un risque que le partenaire de l'État membre concerné génère un profit.

Évaluation des systèmes de la DG DEVCO

8.32. Nous avons procédé à une évaluation des systèmes de la DG DEVCO et les résultats détaillés de nos travaux sont présentés dans notre rapport annuel sur les activités relevant des huitième, neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement, aux points 39 à 53.

Conclusion et recommandations

Conclusion relative à l'exercice 2015

8.33. Globalement, les informations probantes montrent que les dépenses relevant de la rubrique L'Europe dans le monde sont affectées par un niveau significatif d'erreur.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.31. *La Commission élabore une mise à jour du manuel de jumelage ainsi qu'une nouvelle décision de la Commission. La constatation formulée par la Cour sera prise en considération.*

([21]) Article 124, paragraphe 4, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012.

8.34. Pour le domaine correspondant à cette rubrique du CFP, les tests sur les opérations indiquent que le niveau d'erreur estimatif affectant la population est de 2,8 % (voir ***annexe 8.1***).

Recommandations

8.35. L'***annexe 8.2*** présente le résultat de notre examen des progrès accomplis en matière de mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports annuels antérieurs ([22]). Dans les rapports annuels 2012 et 2013, la Cour a formulé sept recommandations. La Commission a intégralement mis en œuvre cinq recommandations, tandis qu'une a été mise en œuvre à pratiquement tous égards et qu'une autre l'a été à certains égards.

8.36. Les résultats de nos tests sur les opérations ont montré, comme les années précédentes, que les contrôles visant à prévenir ou à détecter les erreurs dans les conventions de subvention avaient échoué dans certains cas ([23]). Dans notre rapport annuel 2011, nous avons recommandé à la Commission d'améliorer la supervision des subventions et avons réitéré cette même recommandation dans notre rapport 2014. Nous reconnaissons que la DG DEVCO s'emploie actuellement à mettre en place de nouvelles mesures, comme un suivi systématique et des visites sur place mais, dans la mesure où ces actions ne sont pas encore mises en œuvre, leur impact ne pourra être évalué qu'au cours des prochaines années.

8.37. Comme nous l'avons indiqué au point 8.29, nos tests ont montré que la qualité des vérifications des dépenses réalisées par les auditeurs commis par les bénéficiaires ne répondait pas aux normes requises. Nous avons mentionné cette faiblesse dans nos rapports précédents et avons recommandé, dans notre rapport annuel 2012, que la Commission prenne des mesures pour améliorer la qualité de ces vérifications.

([22]) Ce suivi visait à vérifier si des mesures correctrices avaient été prises en réponse à nos recommandations, mais pas à évaluer l'efficacité de leur mise en œuvre, le cas échéant.

([23]) 84 % des erreurs que nous avons quantifiées pour l'exercice 2015 concernent les conventions de subvention.

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.38. Sur la base de cet examen, ainsi que de la constatation et de la conclusion pour 2015, nous formulons les recommandations ci-après:

— **recommandation n° 1**: la DG DEVCO et la DG NEAR devraient améliorer la qualité des vérifications des dépenses réalisées à l'initiative des bénéficiaires, notamment en mettant en place de nouvelles mesures telles que l'utilisation de grilles d'évaluation de la qualité pour contrôler la qualité des travaux des auditeurs commis par les bénéficiaires, et la révision de leur mandat;

— **recommandation n° 2**: la DG NEAR devrait prendre des mesures pour que les fonds alloués par l'intermédiaire d'un instrument de jumelage soient conformes à la règle de non-profit et au principe de bonne gestion financière;

— **recommandation n° 3**: la DG NEAR devrait revoir la méthodologie relative aux TER de manière à fournir des informations statistiquement exactes sur le montant à risque en ce qui concerne les paiements effectués dans le cadre de l'IAP en gestion indirecte.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission accepte la recommandation n° 1.

Elle élabore déjà une adaptation de la grille de qualité appliquée aux audits et vérifications effectués par la Commission, aux caractéristiques spécifiques, aux besoins et aux modalités d'exécution des vérifications des dépenses réalisées par les bénéficiaires.

La Commission accepte la recommandation n° 2.

La Commission accepte la recommandation n° 3.

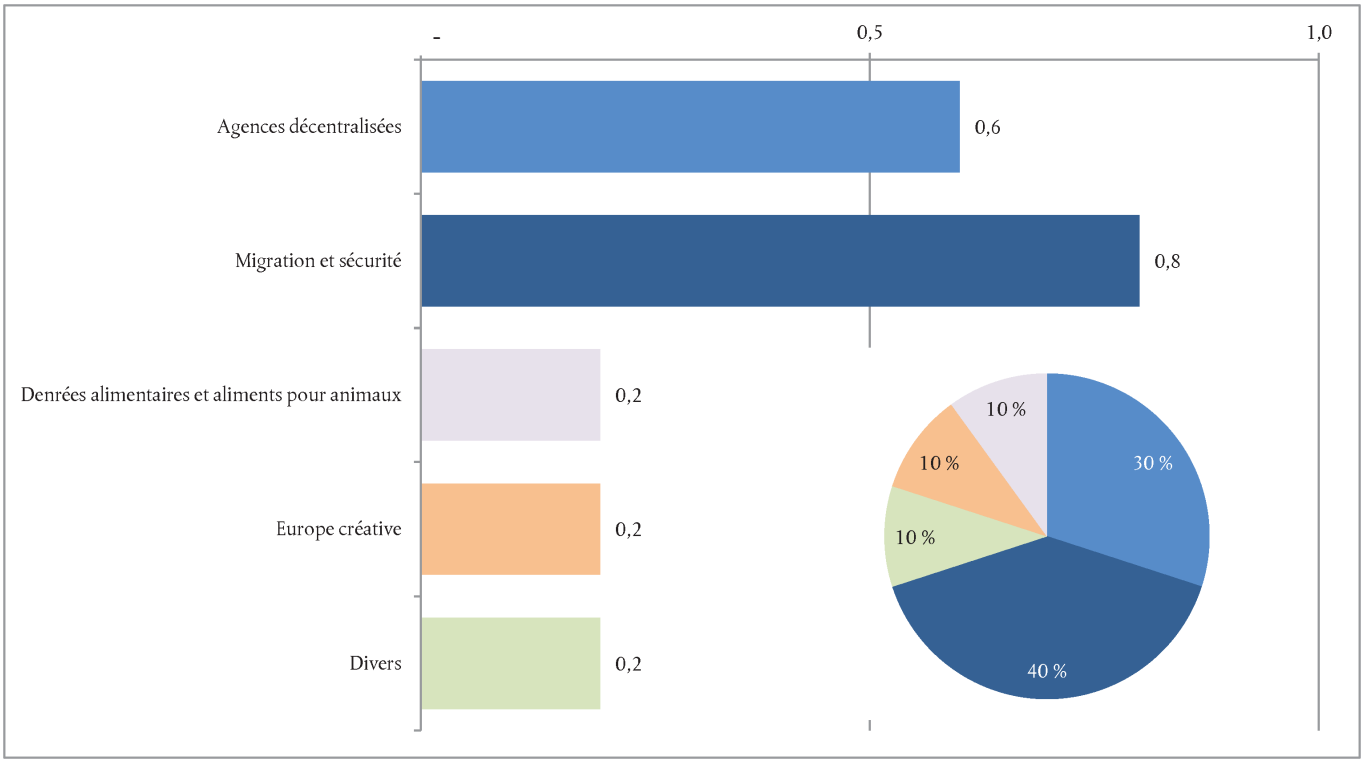
DEUXIÈME PARTIE: «SÉCURITÉ ET CITOYENNETÉ»

8.39. La rubrique «Sécurité et citoyenneté» représente une part faible mais croissante du budget de l'UE. La ***figure 8.6*** fournit les principales informations concernant les activités couvertes et les dépenses de l'exercice 2015. Elle montre que le total de la population auditée correspond à un montant de 1,5 milliard d'euros, hors agences décentralisées ([24]), soit environ 1 % du budget de l'UE. La présente section porte sur le montant de 0,8 milliard d'euros consacré au volet «migration et sécurité».

([24]) La Cour établit un rapport annuel spécifique pour chacune des agences concernées, qui sont au nombre de douze. Les observations les plus fréquentes ces dernières années à l'égard de ces agences concernent le niveau élevé de reports de crédits d'engagement et les insuffisances qui affectent les contrôles internes.

Figure 8.6 — Rubrique 3 du cadre financier pluriannuel — «Sécurité et citoyenneté» — Informations principales pour 2015

(milliards d'euros)



Montant total des paiements de l'exercice	2,0
– avances ([1])	*1,3*
+ avances apurées ([1])	*1,4*
Total de la population auditée	**2,1**

([1]) Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir ***annexe 1.1***, point 7).

Source: Comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2015.

OBSERVATIONS DE LA COUR

«Sécurité et citoyenneté» en bref

8.40. La rubrique «Sécurité et citoyenneté» rassemble diverses politiques ayant pour objectif commun de renforcer la notion de citoyenneté européenne en créant un espace de liberté, de justice et de sécurité sans frontières intérieures. Les dépenses sont concentrées sur trois politiques principales, à savoir «migration et sécurité», «denrées alimentaires et aliments pour animaux» et «Europe créative».

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.41. La plupart des dépenses relatives aux questions de migration et de sécurité sont financées par deux fonds: le Fonds «Asile, migration et intégration» ([25]) (FAMI) et le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI). Le FAMI vise à contribuer à l'efficacité de la gestion des flux migratoires dans l'Union, ainsi qu'à la mise en œuvre, au renforcement et au développement d'une approche commune de l'Union en matière d'asile et d'immigration. Le FSI a pour objectif de contribuer à assurer un niveau élevé de sécurité au sein de l'Union en promouvant la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure, la coopération en matière d'application des lois et la gestion des frontières extérieures de l'UE. Le FSI est composé de deux instruments, le FSI-Frontières et visas ([26]) et le FSI-Police ([27]). Le FSI-Frontières et visas soutient la mise en place de mesures harmonisées relatives à la gestion des frontières ainsi que le développement d'une politique commune en matière de visas. Le FSI-Police favorise la coopération entre les services répressifs et concourt à l'amélioration de la capacité de gestion des risques liés à la sécurité et des crises. En 2014, le FAMI et le FSI ont remplacé le précédent programme SOLID («Solidarité et gestion des flux migratoires»). Comme pour le programme SOLID, la gestion de la plupart des fonds du FAMI et du FSI est partagée entre les États membres et la Commission.

([25]) Règlement (UE) n° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création du Fonds «Asile, migration et intégration», modifiant la décision 2008/381/CE du Conseil et abrogeant les décisions n° 573/2007/CE et n° 575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil et la décision 2007/435/CE du Conseil (JO L 150 du 20.5.2014, p. 168).

([26]) Règlement (UE) n° 515/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas et abrogeant la décision n° 574/2007/CE (JO L 150 du 20.5.2014, p. 143).

([27]) Règlement (UE) n° 513/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité ainsi qu'à la gestion des crises, et abrogeant la décision 2007/125/JAI du Conseil (JO L 150 du 20.5.2014, p. 93).

OBSERVATIONS DE LA COUR

Étendue et approche de l'audit

8.42. Nous avons procédé à un examen des principaux systèmes dans le domaine de la migration et de la sécurité, qui relèvent de la responsabilité de la DG HOME de la Commission ([28]). Pour ce qui est de la gestion directe, cela a consisté en un examen des systèmes de la Commission relatifs aux marchés publics et aux subventions ([29]). En ce qui concerne la gestion partagée, l'examen ([30]) a notamment porté sur l'évaluation, par la Commission, des systèmes mis en place dans les États membres pour gérer les fonds du programme SOLID.

Synthèse des observations concernant les systèmes de la DG HOME

8.43. En 2015, la Commission (DG HOME) a directement géré des paiements pour un montant de 201 millions d'euros au titre du domaine politique «migration et sécurité», au travers de subventions et de marchés publics. Elle a mis en place les contrôles appropriés prévus par le règlement financier. Notre examen n'a révélé aucune insuffisance majeure.

8.44. En 2015, la Commission a effectué des paiements à hauteur de 582 millions d'euros ([31]) pour les programmes dont elle partage la gestion avec les États membres. À la fin de 2015, elle avait clôturé 506 programmes annuels SOLID des États membres.

([28]) Nous avons également examiné dix opérations relatives à la rubrique «Sécurité et citoyenneté» afin d'obtenir des éléments probants pour étayer notre évaluation globale de la régularité des opérations de l'UE, comme cela est indiqué au point 1.19 du chapitre 1.

([29]) Nous avons examiné les systèmes de contrôle interne de la Commission utilisés pour ces paiements et passé en revue un échantillon de six subventions et cinq procédures de marchés.

([30]) Nous avons examiné un échantillon de dix audits des systèmes: le Fonds pour les frontières extérieures pour l'Allemagne, la France, la Lituanie et Malte; le Fonds européen pour le retour pour la France et le Royaume-Uni; le Fonds européen pour les réfugiés pour l'Allemagne et le Royaume-Uni; et le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers pour l'Italie et la Pologne. Ces programmes ont été sélectionnés parmi les programmes de 2011 clôturés en 2014. Nous avons également examiné la planification, par la Commission, d'audits ex post de programmes annuels clôturés des États membres.

([31]) Dont 277 millions d'euros au titre de l'ancien programme SOLID et 305 millions d'euros d'avances pour les nouveaux Fonds, à savoir le FAMI et le FSI.

OBSERVATIONS DE LA COUR

8.45. La Commission a audité une sélection de systèmes de gestion et de contrôle des États membres utilisés dans le cadre des programmes SOLID. Notre examen de ces travaux a montré que la plupart des procédures clés (procédures de sélection et d'attribution, suivi des projets, paiements et comptabilité) ne faisaient pas l'objet de tests de l'efficacité des contrôles internes lors des audits de la Commission et que ceux-ci étaient plutôt centrés sur la description de ces procédures et sur les tests de cheminement (destinés à comprendre et documenter les procédures de contrôle), ce qui risque de ne pas être suffisant pour pouvoir tirer une conclusion quant à l'efficacité des contrôles.

8.46. Afin d'atténuer tout risque détecté au cours de ses audits des systèmes, la Commission effectue un suivi des audits des systèmes et procède à des corrections financières ainsi qu'à des audits ex post. Ces derniers sont effectués après qu'elle a apuré les déclarations de coûts des États membres et ils peuvent entraîner le recouvrement de dépenses inéligibles. La Commission s'intéresse principalement à la minorité de cas pour lesquels elle estime que les systèmes des États membres ne permettent pas d'obtenir une assurance raisonnable quant à la légalité et la régularité des paiements. Toutefois, en raison du caractère limité des tests portant sur les contrôles mentionné au point précédent, le risque existe que certains programmes annuels dotés de systèmes de contrôle inefficaces aient été considérés par la Commission comme fournissant une assurance raisonnable et qu'elle ne les soumette pas à des audits ex post. Au moment de notre audit, la Commission avait effectué des audits ex post pour seulement 13 programmes clôturés fournissant, selon elle, une assurance raisonnable. Le nombre limité d'audits a pour effet de réduire la fiabilité des déclarations de dépenses présentées à la Commission.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8.45. *La Commission reconnaît que les audits n'englobaient pas les tests des contrôles portant sur la plupart des procédures clés.*

Toutefois, la Commission souhaiterait rappeler que, dans le cadre de la gestion partagée, l'assurance concernant l'efficacité des contrôles est obtenue progressivement, non seulement sur la base des audits des systèmes mais aussi par une approche systémique, en commençant par la phase de démarrage, puis par des visites de suivi opérationnel de la DG HOME, la clôture annuelle, des audits ex post et, conformément au principe du contrôle unique, par les travaux d'audit de l'État membre, qui doivent garantir, tout au long de la période de programmation, la couverture d'audit de toutes les procédures clés, comme l'exige l'article 17, paragraphe 2, de la décision n° 456/2008/CE du 5 mars 2008.

En outre, au stade des premières visites d'audit des systèmes de gestion et de contrôle, certaines procédures n'avaient pas encore débuté et ne pouvaient dès lors pas faire l'objet d'un audit.

ANNEXE 8.1

RÉSULTATS DES TESTS SUR LES OPÉRATIONS POUR LA RUBRIQUE «L'EUROPE DANS LE MONDE»

	2015	2014
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON		
Nombre total d'opérations:	**156**	172
ESTIMATION DE L'IMPACT DES ERREURS QUANTIFIABLES		
Niveau d'erreur estimatif	**2,8 %**	2,7 %
Limite supérieure du niveau d'erreur (LSE)	4,6 %	
Limite inférieure du niveau d'erreur (LIE)	1,0 %	

ANNEXE 8.2

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LA RUBRIQUE «L'EUROPE DANS LE MONDE»

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2013	La Cour recommande que: **Recommandation n° 1:** la Commission, et en particulier la DG ELARG, s'assure que les instructions destinées au personnel spécifient qu'il convient de procéder aux apurements uniquement sur la base des dépenses effectuées, et non sur la base de ses propres estimations;	X						
	Recommendation n° 2: le FPI autorise toutes les missions de la PESC sur la base d'une évaluation des «six piliers».			X				*Au moment de la publication de ce rapport, dix missions de la PSDC sont en cours. Quatre missions sont actuellement conformes à l'article 60 du règlement financier, à savoir EULEX Kosovo, EUPOL Afghanistan, EUMM Georgia et EUPOL COPPS. Ces missions représentent une part substantielle du budget de la PSDC.* *Les travaux se poursuivent concernant la mise en conformité avec l'article 60 des missions restantes, en commençant par EUCAP Sahel Niger et EUCAP Nestor. Par ailleurs, la Commission entamera cette année une évaluation fondée sur les piliers de trois missions supplémentaires (EUBAM Rafah, EUAM Ukraine et EUCAP Mali). Pour ce qui est de la mission qui n'a pas encore été évaluée (EUBAM Libya), cela est impossible pour l'instant en raison de la situation en matière de sécurité.*

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2012	La Cour recommande à la Commission: **Recommendation n° 1:** d'assurer un apurement des dépenses en temps utile;	X						
	Recommandation n° 2: de promouvoir l'amélioration de la gestion des documents par les partenaires chargés de la mise en œuvre et par les bénéficiaires;	X						
	Recommandation n° 3: d'améliorer la gestion des procédures de passation de marchés en définissant des critères de sélection précis et en documentant mieux le processus d'évaluation;	X						
	Recommendation n° 4: de prendre des mesures efficaces pour améliorer la qualité du contrôle des dépenses exercé par des auditeurs externes;		X					
	Recommandation n° 5: d'appliquer une méthodologie cohérente et solide pour le calcul du taux d'erreur résiduel par les directions générales chargées des relations extérieures.	X						

CHAPITRE 9

Administration

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Introduction	9.1-9.6
Brève description de la rubrique Administration	9.3-9.4
Étendue et approche de l'audit	9.5-9.6
Régularité des opérations	9.7-9.8
Examen de rapports annuels d'activité et d'autres éléments des systèmes de contrôle interne	9.9-9.15
Observations sur des institutions et organes en particulier	9.10-9.15
Parlement européen	9.11
Commission européenne	9.12
Service européen pour l'action extérieure	9.13-9.14
Cour des comptes européenne	9.15
Conclusion et recommandations	9.16-9.18
Conclusion relative à l'exercice 2015	9.16
Recommandations	9.17-9.18

Annexe 9.1 – Résultats des tests sur les opérations pour la rubrique Administration

Annexe 9.2 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique Administration

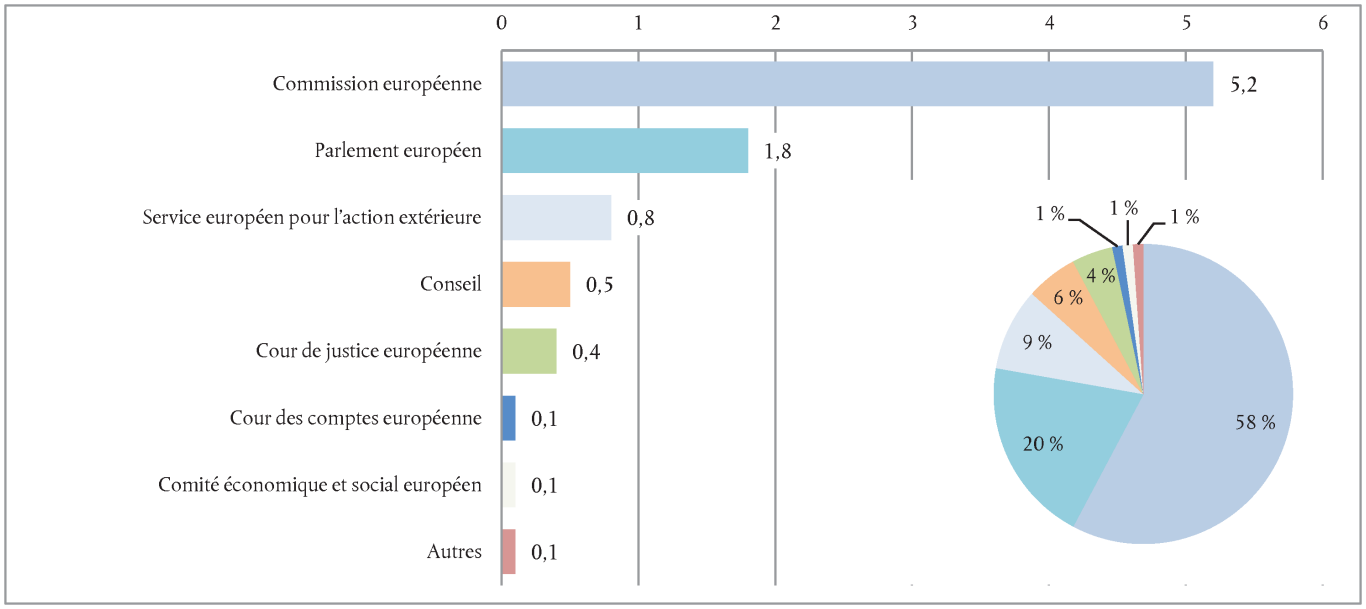
OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

9.1. Le présent chapitre fait état des constatations pour la rubrique Administration ([1]). La ***figure 9.1*** présente les principales informations concernant les activités couvertes et les dépenses de l'exercice 2015.

Figure 9.1 – Rubrique 5 du CFP — Administration ([1]) — Informations principales pour 2015

(milliards d'euros)



Montant total des paiements de l'exercice	9,0
- avances ([2])	*0,1*
+ avances apurées ([2])	*0,1*
Total de la population auditée	**9,0**

([1]) Une partie des dépenses de fonctionnement peut également relever d'autres rubriques du CFP que la rubrique 5. L'ensemble des crédits utilisés en 2015 sous ces rubriques a atteint 1,1 milliard d'euros.

([2]) Conformément à la définition harmonisée des opérations sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir ***annexe 1.1***, point 7).

Source: Comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2015.

9.2. Nous avons établi des rapports séparés sur les agences et autres organismes de l'UE ([2]). Notre mandat ne couvre pas l'audit financier de la Banque centrale européenne.

([1]) Elle couvre les dépenses de fonctionnement de toutes les institutions de l'UE, les pensions et les paiements aux Écoles européennes. En ce qui concerne celles-ci, nous publions un rapport annuel spécifique qui est adressé au conseil supérieur des Écoles européennes. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne en reçoivent un exemplaire.

([2]) Nos rapports annuels spécifiques relatifs aux agences et autres organismes de l'UE sont publiés au Journal officiel.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Brève description de la rubrique Administration

9.3. Les dépenses de fonctionnement comprennent les dépenses relatives aux ressources humaines, qui représentent environ 60 % du total, ainsi que celles liées aux immeubles, à l'équipement, à l'énergie, aux communications et aux technologies de l'information.

9.4. Globalement, nous considérons que le domaine correspondant à cette rubrique du CFP présente un risque faible. Les risques principaux en matière de dépenses de fonctionnement résident dans le non-respect des procédures de marchés publics et de recrutement, dans la mise en œuvre des contrats de services, de fournitures et de travaux, ainsi que dans le calcul des traitements, pensions et indemnités.

Étendue et approche de l'audit

9.5. ***L'annexe 1.1*** présente les principaux éléments de notre approche et de notre méthodologie d'audit. En ce qui concerne l'audit relatif à la rubrique Administration, les points ci-après méritent une mention particulière:

a) nous avons examiné un échantillon de 151 opérations, comme cela est indiqué à l'***annexe 1.1***, point 7. L'échantillon est conçu pour être représentatif de tout l'éventail des dépenses relevant de cette rubrique du CFP (voir ***figure 9.1*** et point 9.3);

b) nous avons également examiné ([3]) des procédures de recrutement des agents temporaires, contractuels et locaux ([4]) ainsi que des procédures de marchés ([5]) utilisées au Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et dans les services du Contrôleur européen de la protection des données;

([3]) Conformément à l'approche d'audit par rotation adoptée depuis 2012, la Cour des comptes procède annuellement à un contrôle des systèmes de deux ou trois institutions ou organes, un échantillon d'opérations étant sélectionné pour chacun des systèmes dans chaque institution ou organe. Cette approche a pris fin en 2015.

([4]) Pour l'exercice 2015, l'audit a consisté à examiner 20 procédures de recrutement appliquées au Service européen pour l'action extérieure (cinq pour des agents temporaires, neuf pour des agents contractuels et six pour des agents locaux) et cinq autres procédures de recrutement (concernant uniquement des agents contractuels) utilisées dans les services du Contrôleur européen de la protection des données. Ces procédures ont été sélectionnées de manière aléatoire.

([5]) Pour l'exercice 2015, l'audit a consisté à examiner 20 procédures de marchés publics utilisées au Service européen pour l'action extérieure (quatre organisées par le siège et 16 par les délégations) et cinq procédures de marchés publics appliquées dans les services du Contrôleur européen de la protection des données. Ces procédures ont été sélectionnées de manière discrétionnaire.

c) nous avons procédé à l'évaluation des rapports annuels d'activité (RAA) des directions générales et des offices de la Commission ([6]) chargés principalement des dépenses de fonctionnement, ainsi qu'à celle des RAA de toutes les autres institutions et de tous les autres organes.

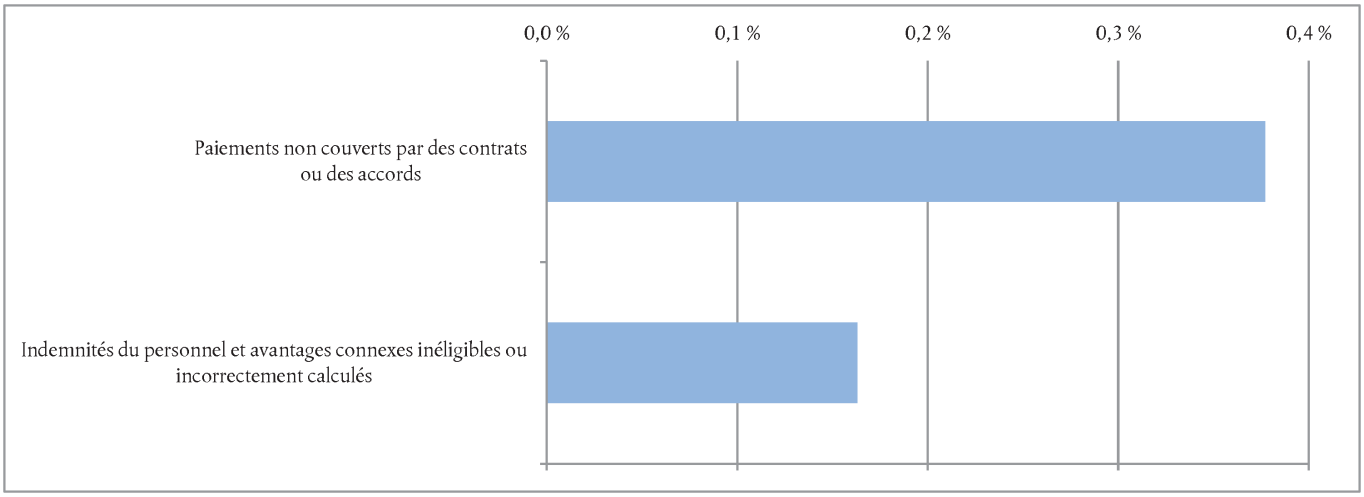
9.6. La Cour des comptes européenne fait l'objet d'un audit réalisé par un cabinet d'audit externe ([7]). Les résultats de cet audit relatif aux états financiers de l'exercice prenant fin le 31 décembre 2015 sont présentés au point 9.15.

RÉGULARITÉ DES OPÉRATIONS

9.7. L'***annexe 9.1*** présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations. Parmi les 151 opérations examinées, 22 (14,6 %) étaient affectées par des erreurs. Sur la base des sept erreurs que nous avons quantifiées, le niveau d'erreur estimatif s'élève à 0,6 % ([8]).

9.8. La ***figure 9.2*** montre dans quelle mesure les différents types d'erreurs entrent en ligne de compte dans notre estimation du niveau d'erreur pour 2015.

Figure 9.2 – Contribution au niveau d'erreur estimatif, par type d'erreur — Administration



Source: Cour des comptes européenne.

([6]) La direction générale des ressources humaines et de la sécurité, l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels, l'Office pour les infrastructures et la logistique à Bruxelles et la direction générale de l'informatique.

([7]) *PricewaterhouseCoopers*, société à responsabilité limitée, réviseur d'entreprises.

([8]) Nous calculons le niveau d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que le niveau d'erreur estimatif affectant la population se situe entre 0,0 % et 1,2 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur).

OBSERVATIONS DE LA COUR

EXAMEN DE RAPPORTS ANNUELS D'ACTIVITÉ ET D'AUTRES ÉLÉMENTS DES SYSTÈMES DE CONTRÔLE INTERNE

9.9. L'audit n'a permis de mettre au jour aucune faiblesse significative en ce qui concerne les RAA et les systèmes de contrôle interne des institutions et organes que nous avons examinés. Les points 9.10 à 9.15 présentent une synthèse de nos observations.

Observations sur des institutions et organes en particulier

9.10. L'audit n'a fait apparaître aucune déficience grave en ce qui concerne les thèmes sélectionnés pour le Conseil, la Cour de justice européenne, le Comité économique et social européen, le Comité des régions, le Médiateur européen ou le Contrôleur européen de la protection des données. Les observations dont il est fait état ci-dessous ont conduit à des recommandations (voir point 9.18) ([9]).

Parlement européen

9.11. Nous avons examiné 16 des opérations réalisées par le Parlement européen, dont l'une concernait un groupe politique ([10]). Nous avons constaté des faiblesses dans les contrôles portant sur l'ordonnancement et le règlement de dépenses réalisées en 2014 et apurées en 2015, ainsi que dans les procédures de marchés y afférentes.

RÉPONSE DU PARLEMENT EUROPÉEN

9.11. *Le Parlement prend acte de l'observation de la Cour et en a informé le groupe politique concerné. En effet, conformément à l'article 1er de la réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 4 0 0, adoptée par le Bureau le 30 juin 2003, «les groupes politiques gèrent les crédits qui leur sont alloués conformément aux principes de la gestion décentralisée indirecte des crédits en appliquant par analogie l'article 60 du règlement financier, compte étant tenu de leurs besoins propres conformément aux dispositions de la présente réglementation».*

([9]) De 2012 à 2015, nous avons examiné les dépenses de fonctionnement conformément à l'approche d'audit par rotation et, chaque année, nous avons formulé des recommandations afin d'améliorer les systèmes de contrôle interne dans les institutions et organes concernés.

([10]) Le cadre juridique applicable en la matière est la réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400, adoptée par le Bureau le 30 juin 2003 (modifiée en dernier lieu par ce dernier le 14 avril 2014 et le 27 avril 2015). Les groupes politiques gèrent les crédits qui leur sont alloués conformément aux principes de la gestion indirecte des crédits en appliquant par analogie l'article 60 du règlement financier, compte tenu de leurs besoins propres.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Commission européenne

9.12. Comme les années précédentes ([11]), notre audit a permis de déceler quelques faiblesses affectant la gestion des allocations familiales et un petit nombre d'erreurs relatives au calcul des dépenses de personnel par l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

9.12. *Des mesures ont été prises pour remédier aux faiblesses décelées.*

À partir de 2016, toutes les allocations familiales octroyées sur la base des revenus du conjoint auront une date de fin ≤ n + 4 (n étant la dernière année au cours de laquelle le PMO s'est renseigné au sujet des revenus du conjoint). Il en résultera une vérification automatique avant l'expiration du délai prévu pour la répétition fixé à l'article 85 du statut.

En outre, le système de notifications proactives dans Sysper, dont l'élaboration se déroule selon le calendrier prévu (2016), vise à faciliter la gestion des allocations familiales par le biais de notifications adressées au personnel concerné.

Le renforcement du système de contrôle interne (grâce, par exemple, à des formations ciblées) a encore réduit le risque de faiblesses dans le calcul des dépenses de personnel.

Service européen pour l'action extérieure

9.13. Nous avons relevé des insuffisances dans les procédures de recrutement des agents locaux dans les délégations. Trois des six cas examinés ont pâti du manque de transparence dû à une insuffisance d'éléments probants en ce qui concerne la réalisation de certaines étapes de la procédure.

RÉPONSE DU SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE

9.13. *Bien que le SEAE considère que la procédure a suivi toutes les exigences juridiques, il reconnaît cependant que des documents supplémentaires rendraient la procédure plus transparente. C'est la raison pour laquelle nous avons clarifié les procédures de recrutement conformément au guide des délégations, en particulier en ce qui concerne la phase de présélection.*

9.14. Nous avons également constaté des faiblesses dans les procédures de marchés publics dont la valeur ne dépassait pas le seuil de 60 000 euros ([12]) et que les délégations avaient organisées. Dans cinq des 12 cas examinés, les délégations n'ont pas évalué correctement si les offres étaient conformes aux spécifications techniques ou elles ont transmis un cahier des charges comportant des informations incomplètes, incorrectes ou incohérentes. Dans un autre cas, le recours à une procédure négociée exceptionnelle avec offre unique n'était pas justifié.

RÉPONSE DU SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE

9.14. *Le SEAE se réjouit du fait que 8 procédures de passation de marchés publics pour des contrats d'une valeur supérieure à 60 000 euros faisant l'objet de contrôles ex ante effectués par le siège n'aient pas présenté de failles. En ce qui concerne les contrats d'une valeur inférieure à 60 000 euros organisés par les délégations concernées par ces résultats, des mesures sont mises en place, dès 2016, en faveur de l'amélioration de la qualité de ces procédures. Parmi ces mesures, il convient de mentionner en particulier le projet pilote qui s'inscrit dans le cadre de la réforme du système administratif des délégations et les efforts qui ont été déployés pour développer les opportunités de formation et les supports ad hoc dans ce domaine essentiel au sein des délégations.*

([11]) Voir rapport annuel 2014, point 9.13.

([12]) Les procédures de marchés publics dont la valeur excède le seuil de 60 000 euros sont soumises à un contrôle ex ante effectué par le siège.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Cour des comptes européenne

9.15. Selon le rapport du réviseur indépendant ([13]), «les états financiers donnent une image fidèle de la situation financière de la Cour des comptes européenne au 31 décembre 2015, ainsi que de la performance financière, des flux de trésorerie et de la variation de l'actif net pour l'exercice clos à cette date».

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Conclusion relative à l'exercice 2015

9.16. Globalement, les informations probantes indiquent que les dépenses relevant de la rubrique Administration ne sont pas affectées par un niveau significatif d'erreur. Pour le domaine correspondant à cette rubrique du CFP, les tests sur les opérations indiquent que le niveau d'erreur estimatif affectant la population est de 0,6 % (voir ***annexe 9.1***).

Recommandations

9.17. L'***annexe 9.2*** présente le résultat de notre examen des progrès accomplis en matière de mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports annuels antérieurs. Dans les rapports annuels 2012 et 2013, nous avons émis cinq recommandations. En raison de notre approche d'audit par rotation, les suites données à deux d'entre elles n'ont pas été examinées cette année ([14]). Les institutions et organes concernés ont mis en œuvre une recommandation à pratiquement tous égards et deux à certains égards.

([13]) Voir le rapport du réviseur indépendant sur les états financiers mentionné au point 9.6.

([14]) Voir note 3 de bas de page.

OBSERVATIONS DE LA COUR

9.18. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2015, nous formulons les recommandations ci-après.

RÉPONSE DU PARLEMENT EUROPÉEN

— **Recommandation n° 1**: le Parlement européen devrait revoir le cadre de contrôle existant pour l'exécution des crédits budgétaires alloués aux groupes politiques. Il devrait fournir en outre de meilleures orientations au moyen d'un suivi renforcé de l'application, par ces derniers, des règles relatives à l'ordonnancement et au règlement des dépenses, ainsi qu'aux procédures de marchés (voir point 9.11).

Le Parlement estime qu'il relève principalement de la responsabilité du groupe politique concerné de prendre les mesures qui s'imposent pour remédier aux lacunes constatées. Dans ce contexte, le groupe politique concerné a mis sur pied un groupe de travail dans le but de recenser d'éventuelles améliorations à apporter à la gestion financière et au cadre juridique interne relatif aux finances du groupe.

Le secrétariat du Parlement étendra également la communication concernant ses orientations existantes vers les groupes politiques, sous la forme de formations, y compris des formations sur mesure, et d'une note explicative sur les marchés publics résumant les principaux éléments à respecter.

En tenant compte de la tâche générale confiée aux auditeurs externes en matière de vérification des comptes des groupes politiques, il sera demandé aux groupes de prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre — avec l'aide de leurs auditeurs externes — des systèmes efficaces de contrôle interne.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

— **Recommandation n° 2**: la Commission européenne devrait améliorer ses systèmes de suivi en vue de la mise à jour en temps opportun de la situation personnelle des agents, compte tenu de l'incidence éventuelle de celle-ci sur le calcul des allocations familiales (voir point 9.12).

La Commission accepte la recommandation et elle a déjà pris des mesures pour améliorer ses systèmes de suivi en place, comme il est indiqué au point 9.12 ci-dessus.

RÉPONSE DU SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE

— **Recommandation n° 3:** le SEAE devrait faire en sorte que toutes les étapes des procédures de sélection des agents locaux recrutés dans les délégations soient dûment documentées (voir point 9.13).

Le SEAE approuve cette recommandation. Le guide des délégations de l'Union européenne a été modifié pour fournir des orientations plus détaillées sur les procédures de recrutement, notamment l'obligation de transmettre tous les documents nécessaires de la procédure de présélection.

RÉPONSE DU SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE

— **Recommandation n° 4:** le SEAE devrait améliorer ses orientations en matière de conception, de coordination et d'application des procédures de marchés publics qui sont organisées par les délégations et dont la valeur ne dépasse pas le seuil de 60 000 euros (voir point 9.14).

Le SEAE met en place des mesures ayant pour but d'améliorer la qualité des procédures concernant les contrats d'une valeur inférieure à 60 000 euros dans les délégations dès 2016. Parmi ces mesures, il convient de mentionner en particulier le projet pilote qui s'inscrit dans le cadre de la réforme du système administratif des délégations et les efforts qui ont été déployés pour développer les opportunités de formation et les supports ad hoc dans ce domaine essentiel au sein des délégations.

ANNEXE 9.1

RÉSULTATS DES TESTS SUR LES OPÉRATIONS POUR LA RUBRIQUE ADMINISTRATION

	2015	2014
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON		
Nombre total d'opérations:	**151**	129
ESTIMATION DE L'IMPACT DES ERREURS QUANTIFIABLES		
Niveau d'erreur estimatif	**0,6 %**	0,5 %
Limite supérieure du niveau d'erreur (LSE)	1,2 %	
Limite inférieure du niveau d'erreur (LIE)	0,0 %	

ANNEXE 9.2

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LA RUBRIQUE ADMINISTRATION

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés						Réponse de l'institution
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet (*)	Éléments probants insuffisants	
			À pratiquement tous égards	À certains égards				
2013	**Recommandation n° 1 (Commission):** *Mise à jour de la situation personnelle et gestion des allocations familiales* La Commission devrait prendre de nouvelles mesures pour s'assurer que les agents fournissent, sur une base régulière, des documents confirmant leur situation personnelle, et améliorer les systèmes en vue d'un traitement rapide des documents ayant une incidence sur le calcul des allocations familiales (voir rapport annuel 2013, points 9.11 et 9.20).			X				*La Commission a pris des mesures visant à améliorer le système de suivi en place. En outre, un suivi systématique de la situation familiale des agents sera assuré à partir de 2016. Voir la réponse au point 9.12.*
	Recommandation n° 2 (SEAE): *Mise à jour de la situation personnelle et gestion des allocations familiales* Le SEAE devrait prendre de nouvelles mesures pour s'assurer que les agents fournissent, sur une base régulière, des documents confirmant leur situation personnelle, et améliorer les systèmes en vue d'un traitement rapide des documents ayant une incidence sur le calcul des allocations familiales (voir rapport annuel 2013, points 9.13 et 9.20).		X					
	Recommandation n° 3 (SEAE): *Marchés publics* Le SEAE devrait améliorer la conception, la coordination et l'application de ses procédures de marchés publics par un renforcement du soutien et des orientations que son siège fournit aux délégations (voir rapport annuel 2013, points 9.14, 9.15 et 9.20).			X				

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés						Réponse de l'institution
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet (*)	Éléments probants insuffisants	
			À pratiquement tous égards	À certains égards				
2012	**Recommandation n° 1 (Parlement européen):** *Marchés publics* Le Parlement européen devrait faire en sorte que les ordonnateurs améliorent la conception, la coordination et l'application des procédures de marchés, grâce à des contrôles appropriés et à de meilleures orientations (voir rapport annuel 2012, points 9.12 et 9.19).					X		
	Recommandation n° 2 (Conseil européen et Conseil): *Marchés publics* Le Conseil devrait faire en sorte que les ordonnateurs améliorent la conception, la coordination et l'application des procédures de marchés, grâce à des contrôles appropriés et à de meilleures orientations (voir rapport annuel 2012, points 9.14 et 9.19).					X		

(*) Conformément à l'approche consistant à soumettre tour à tour les institutions et les organes de l'UE à un examen approfondi des systèmes de contrôle, le suivi de ces recommandations sera réalisé dans les années à venir.

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

(2016/C 375/02)

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

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Introduction	1-12
Brève description des Fonds européens de développement	2-12
Domaines de dépenses moins exposés aux erreurs	9-12
Chapitre I — Exécution des huitième, neuvième, dixième et onzième FED	13-17
Exécution financière	13-17
Chapitre II — Déclaration d'assurance de la Cour relative aux FED	18-50
Déclaration d'assurance de la Cour relative aux huitième, neuvième, dixième et onzième FED adressée au Parlement européen et au Conseil — Rapport d'audit indépendant	I-IX
Informations à l'appui de la déclaration d'assurance	18-50
Étendue et approche de l'audit	18-21
Fiabilité des comptes	22-24
Régularité des opérations	25-35
Examen des rapports annuels d'activité et d'autres éléments des systèmes de contrôle interne	36-50
Conclusion et recommandations	51-54
Conclusion relative à l'exercice 2015	51-52
Recommandations	53-54

Annexe 1 — Résultats des tests sur les opérations pour les Fonds européens de développement

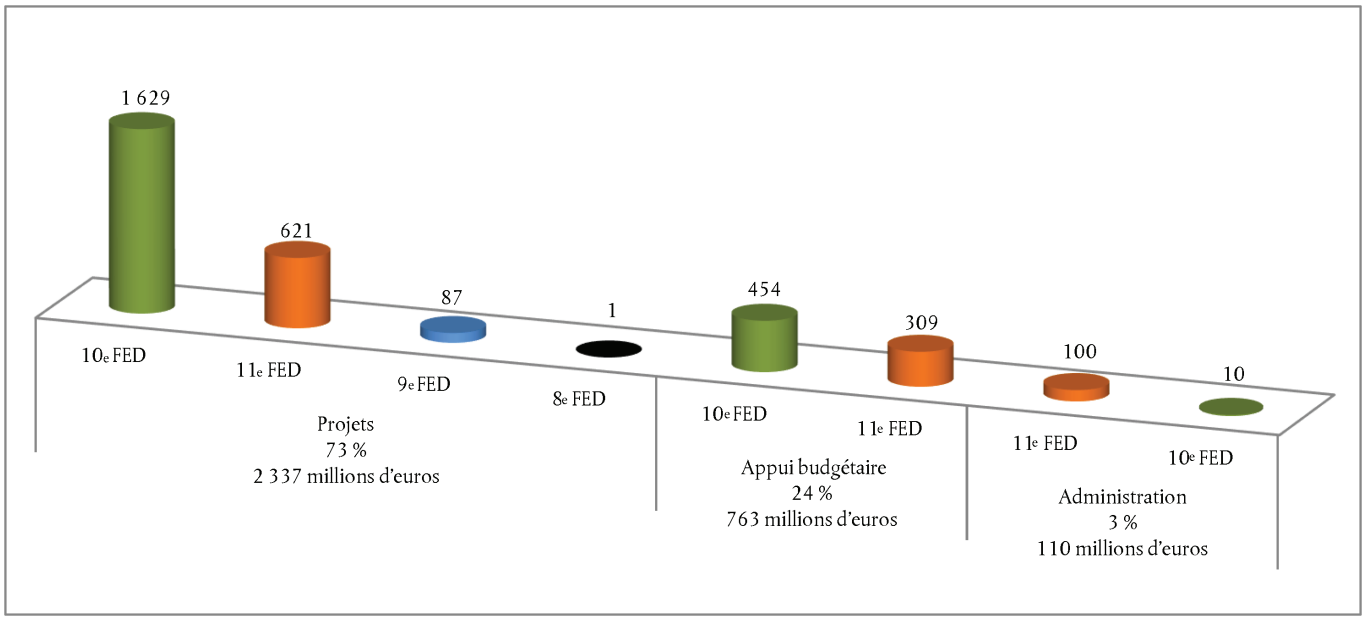
Annexe 2 — Suivi des recommandations formulées antérieurement pour les Fonds européens de développement

OBSERVATIONS DE LA COUR

INTRODUCTION

1. Le présent rapport annuel est consacré à notre appréciation sur la gestion des Fonds européens de développement (FED). La ***figure 1*** présente les principales informations relatives aux activités et aux dépenses des FED pour l'exercice 2015.

Figure 1 — Fonds européens de développement — Informations principales pour 2015



(millions d'euros)

Montant total des dépenses opérationnelles (projets)	2 337
Montant total des dépenses opérationnelles (appui budgétaire)	763
Montant total des dépenses administratives ([1])	110
Montant total des paiements	**3 210**
–avances	*- 1 727*
+ avances apurées	*1 661*
Population auditée	**3 144**
Montant total des engagements individuels ([2])	**4 008**
Montant total des engagements globaux ([2])	**5 034**

([1]) Contribution des FED destinée à couvrir les dépenses engagées par la Commission et les délégations de l'UE pour le soutien administratif nécessaire à la gestion des opérations financées au titre des FED.

([2]) Les engagements globaux se rapportent à des décisions de financement. Les engagements individuels concernent des contrats individuels.

Source: Comptes consolidés des 8e, 9e, 10e et 11e FED pour l'exercice 2015.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Brève description des Fonds européens de développement

2. Depuis 1958, les Fonds européens de développement (FED) sont le principal instrument dont dispose l'Union européenne pour intervenir en matière de coopération au développement dans les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ainsi que dans les pays et territoires d'outre-mer (PTOM). L'accord de partenariat signé à Cotonou le 23 juin 2000 pour une durée de vingt ans (l'«accord de Cotonou») constitue actuellement le cadre des relations de l'Union européenne avec les États ACP et les PTOM. Son objectif premier est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté.

3. Les FED sont d'une nature particulière:

a) ils sont financés par les États membres sur la base de clés de contribution ([1]) fixées dans un accord interne entre les gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, qui sont différentes des clés de contribution au budget général de l'UE;

b) ils sont gérés par la Commission, en dehors du cadre du budget général de l'UE, et par la Banque européenne d'investissement (BEI);

c) en raison du caractère intergouvernemental des FED, le Parlement européen exerce un rôle plus limité dans le contrôle de leur fonctionnement que ce n'est le cas pour les instruments de coopération au développement financés par le budget général de l'Union: en particulier, il n'intervient pas dans l'établissement et l'affectation des ressources des FED. Toutefois, le Parlement européen est l'autorité de décharge, excepté pour la facilité d'investissement gérée par la BEI ([2]) ([3]).

([1]) Pour chaque FED, la clé de contribution des différents États membres se définit comme un pourcentage du montant total des ressources.

([2]) Voir articles 43, 48 à 50 et 58 du règlement (UE) 2015/323 du Conseil du 2 mars 2015 portant règlement financier applicable au 11e Fonds européen de développement (JO L 58 du 3.3.2015, p. 17).

([3]) En 2012, un accord tripartite entre la BEI, la Commission et la Cour [article 134 du règlement (CE) no 215/2008 du Conseil (JO L 78 du 19.3.2008, p. 1)] a défini les règles en matière d'audit de ces opérations par la Cour. La facilité d'investissement n'est pas couverte par la déclaration d'assurance de la Cour.

OBSERVATIONS DE LA COUR

4. Chaque FED est régi par son propre règlement financier. Nous avons fait observer à plusieurs reprises qu'un règlement financier unique applicable à tous les FED actuels et futurs assurerait la continuité juridique, sans risque d'interruption de la mise en œuvre des FED, et en simplifierait la gestion ([4]).

5. Bien que les dispositions des règlements financiers relatifs aux FED aient été progressivement alignées sur celles du règlement financier général ([5]), des différences significatives subsistent. Une différence majeure est que le principe d'annualité ne s'applique pas aux FED: les conventions relatives aux FED sont habituellement conclues pour une durée d'engagement de cinq à sept ans, et les paiements peuvent être effectués sur une période beaucoup plus longue. En 2015, les dépenses ont été réalisées dans le cadre de quatre FED à la fois, y compris le 8e FED, dont l'ouverture remonte à 1995.

6. Les FED sont presque entièrement gérés par la direction générale de la coopération internationale et du développement de la Commission européenne (DG DEVCO) ([6]), qui gère également un grand nombre de dépenses financées sur le budget de l'UE ([7]).

7. Les interventions relevant des FED sont mises en œuvre dans le cadre soit de projets, soit de l'appui budgétaire ([8]), selon quatre modes principaux. En 2015, 42 % des paiements (24 % concernant l'appui budgétaire) ont été effectués dans le cadre d'une gestion directe. Les 58 % restants l'ont été dans le cadre d'une gestion indirecte, à savoir par l'intermédiaire d'organisations internationales (31 %), par celui de pays tiers (24 %) et par celui d'organismes nationaux des États membres de l'UE (3 %) ([9]).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

4. *La Commission a fait des efforts pour simplifier le règlement financier (RF) et l'aligner sur le règlement financier applicable au budget général, dans un souci de continuité du service.*

([4]) Voir point 6 de l'avis n° 3/2013 de la Cour sur la proposition de règlement du Conseil portant règlement financier applicable au 11e Fonds européen de développement (JO C 370 du 17.12.2013).

([5]) Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1).

([6]) La direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (ECHO) a géré 4,1 % des dépenses effectuées au titre des FED en 2015.

([7]) Voir le chapitre 8 «L'Europe dans le monde» et «Sécurité et citoyenneté» du rapport annuel 2015 sur l'exécution du budget de l'UE.

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

([9]) En gestion directe, l'aide est directement mise en œuvre par la Commission (services centraux ou délégations). En gestion indirecte, la mise en œuvre est déléguée à un pays tiers (anciennement gestion décentralisée), à une organisation internationale (anciennement gestion conjointe) ou à un organisme national, tel qu'une agence de développement d'un État membre de l'UE (anciennement gestion centralisée indirecte).

OBSERVATIONS DE LA COUR

8. Les dépenses examinées dans le présent rapport sont effectuées selon des méthodes extrêmement diverses, appliquées dans 79 pays. Les règles et les procédures sont souvent complexes, y compris en ce qui concerne les appels d'offres et l'attribution des marchés. L'absence d'un règlement financier, autonome et plus facile à appliquer, relatif au 11e FED accroît considérablement cette complexité ([10]).

Domaines de dépenses moins exposés aux erreurs

9. Dans deux domaines, la nature même du financement et des modalités de paiement limite la mesure dans laquelle les opérations sont exposées au risque d'erreur. Il s'agit de l'appui budgétaire ([11]) et de l'application de l'approche dite «notionnelle» dans le cas d'actions qui relèvent de plusieurs donateurs et qui sont menées par des organisations internationales ([12]).

Appui budgétaire

10. L'appui budgétaire est une contribution au budget général d'un État ou au budget alloué par cet État à une politique ou à un objectif spécifiques. Nous avons vérifié si la Commission avait respecté les conditions particulières aux paiements au titre de l'appui budgétaire en faveur du pays partenaire concerné et si elle s'était assurée du respect des conditions générales d'éligibilité (comme des progrès satisfaisants en matière de gestion des finances publiques).

11. Cependant, les dispositions réglementaires laissent une grande marge d'interprétation et la décision portant sur le respect de ces conditions générales est largement laissée à l'appréciation de la Commission. Notre audit de la régularité ne peut aller au delà de la phase où l'aide est versée au pays partenaire. Les fonds transférés se mêlent alors aux ressources budgétaires de ce dernier. Les faiblesses éventuelles en matière de gestion financière conduisant à des utilisations abusives au niveau national ne feront pas apparaître d'erreurs dans notre audit de la régularité.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

8. *Le 11e FED est régi par son propre règlement financier (RF) [règlement (UE) 2015/323], qui a été adopté par le Conseil le 2 mars 2015. La véritable simplification découle de l'alignement de ce texte sur le règlement financier général, qui est assuré par des références claires et transparentes audit RF général et à ses règles d'application (RAP). De cette manière, le RF du 11e FED non seulement garantit la cohérence des procédures financières applicables et une efficacité accrue, mais permet aussi de réduire les risques et les erreurs.*

Les règles et modèles en matière d'appels d'offres et d'attribution des marchés, tant pour le budget général que pour le FED, réunis dans le guide pratique sur les marchés publics et subventions (PRAG) élaboré par EuropeAid, sont largement recommandés par les fédérations européennes de contractants.

([10]) Voir l'avis no 3/2013 de la Cour, points 3 et 4.

([11]) Les paiements relatifs à l'appui budgétaire financés en 2015 par les FED se sont élevés à 763 millions d'euros.

([12]) En 2015, les paiements effectués au titre des FED en faveur de projets relevant de plusieurs donateurs et mis en œuvre par des organisations internationales se sont élevés à 680 millions d'euros. La part de ce montant concernée par l'approche notionnelle n'est pas connue, étant donné qu'elle ne fait pas l'objet d'un suivi distinct par la Commission.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Approche notionnelle

12. Lorsque les financements du FED sont subordonnés au respect de conditions particulières concernant l'éligibilité des coûts, nous examinons si ces dernières sont remplies. Quand les contributions de la Commission en faveur de projets financés par plusieurs bailleurs sont mises en commun avec celles d'autres donateurs et ne sont pas affectées à des postes spécifiques de dépenses bien définis, la Commission présume que les règles fixées par l'UE en matière d'éligibilité sont respectées dès lors que le montant global réuni comprend suffisamment de dépenses éligibles pour couvrir la contribution de l'UE. Telle qu'elle est appliquée par la Commission, cette approche a pour effet de limiter les travaux des auditeurs en cas de contributions importantes de la part d'autres donateurs, que la Commission considère alors comme suffisantes pour couvrir toutes les dépenses inéligibles que nous aurions pu relever.

CHAPITRE I — EXÉCUTION DES HUITIÈME, NEUVIÈME, DIXIÈME ET ONZIÈME FED

Exécution financière

13. Le 8e FED (1995-2000), le 9e FED (2000-2007) et le 10e FED (2008-2013) ont été respectivement dotés de 12 840 millions d'euros, de 13 800 millions d'euros et de 22 682 millions d'euros.

14. L'accord interne instituant le 11e FED ([13]) est entré en vigueur le 1er mars 2015 à la suite de sa ratification par l'ensemble des États membres de l'UE. Le 11e FED dispose au total de 30 506 millions d'euros ([14]), dont 29 089 millions d'euros alloués aux pays ACP et 364,5 millions aux PTOM. Ces deux derniers montants comprennent, respectivement, 1 134 millions d'euros et 5 millions d'euros en faveur de la facilité d'investissement gérée par la BEI, prenant essentiellement la forme de subventions destinées à financer des bonifications d'intérêts et l'assistance technique liée aux projets. Enfin, 1 052,5 millions d'euros sont affectés aux dépenses de la Commission en matière de programmation et de mise en œuvre du FED.

15. La ***figure 2*** montre l'utilisation cumulée, pour 2015, des ressources des FED.

([13]) JO L 210 du 6.8.2013, p. 1.
([14]) Y compris 1 139 millions d'euros gérés par la BEI.

Figure 2 — Utilisation des ressources des FED au 31 décembre 2015

(millions d'euros)

	Situation fin 2014		Exécution budgétaire au cours de l'exercice 2015 (montants nets) ([6])					Situation fin 2015					
	Montant total	Taux d'exécution ([2])	8e FED ([3])	9e FED ([3])	10e FED	11e FED	**Montant total**	8e FED	9e FED	10e FED	11e FED	**Montant total**	Taux d'exécution ([2])
A — RESSOURCES ([1])	**49 100**		**- 6**	**- 109**	**56**	**27 839**	**27 780**	**10 412**	**15 630**	**21 384**	**29 455**	**76 880**	
B — UTILISATION													
1. **Engagements globaux** ([4])	**48 573**	**98,9 %**	**- 12**	**- 170**	**- 156**	**5 372**	**5 034**	**10 404**	**15 533**	**21 137**	**6 533**	**53 607**	**69,7 %**
2. **Engagements individuels** ([5])	**44 790**	**91,2 %**	**- 16**	**- 52**	**783**	**3 293**	**4 008**	**10 385**	**15 355**	**19 035**	**4 023**	**48 797**	**63,5 %**
3. **Paiements**	**38 900**	**79,2 %**	**- 3**	**43**	**2 024**	**1 024**	**3 088**	**10 376**	**14 985**	**15 009**	**1 619**	**41 989**	**54,6 %**
C – Engagements restant à liquider (B1-B3)	**9 673**	**19,7 %**						**28**	**548**	**6 128**	**4 914**	**11 618**	**15,1 %**
D – Solde disponible (A-B1)	**527**	**1,1 %**						**8**	**97**	**247**	**22 922**	**23 273**	**30,3 %**

([1]) Y compris la dotation initiale des 8e, 9e, 10e et 11e FED, les cofinancements, les intérêts, les ressources diverses et les transferts des FED antérieurs.
([2]) En pourcentage des ressources.
([3]) Les montants négatifs correspondent à des dégagements.
([4]) Les engagements globaux se rapportent à des décisions de financement.
([5]) Les engagements individuels concernent des contrats individuels.
([6]) Engagements nets après dégagements. Paiements nets après recouvrements.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des états sur l'exécution financière et des états financiers des FED au 31 décembre 2015.

OBSERVATIONS DE LA COUR

16. Le niveau des engagements nets contractés en 2015 (5 034 millions d'euros) a atteint un record historique ([15]). Cela s'explique par l'entrée en vigueur du 11e FED, qui a augmenté de 27 839 millions d'euros les ressources disponibles pour engagement. L'entrée en vigueur du 11e FED a également eu un effet sur les taux d'exécution des ressources engagées, qui sont passés de 98,9 % à 69,7 % pour les décisions de financement (engagements globaux) et de 91,2 % à 63,5 % pour les engagements individuels.

17. Pour l'ensemble de son domaine de compétence ([16]), la DG DEVCO a poursuivi ses efforts en vue de réduire les préfinancements anciens, les engagements anciens restant à liquider ([17]) ainsi que le nombre des contrats en cours venus à expiration ([18]). Les objectifs de 2015 en matière de réduction des préfinancements anciens et des engagements restant à liquider ont été largement dépassés ([19]). Cependant, tandis que l'objectif de 2015 concernant la proportion de contrats expirés par rapport au nombre total de contrats était pratiquement atteint pour ce qui est de l'ensemble du portefeuille de la DG DEVCO ([20]), les progrès ont été moins satisfaisants en ce qui concerne les FED ([21]).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

17. *Les principaux problèmes qui empêchent la clôture de contrats au titre du FED qui sont venus à expiration sont les ordres de recouvrement non encaissés, les affaires juridiques et les processus d'audit en cours. Bien qu'elle n'ait pas l'entière maîtrise de ces aspects, la Commission poursuivra ses efforts pour accélérer la clôture des contrats expirés.*

([15]) 2014: 621 millions d'euros; 2013: 3 923 millions d'euros; 2012: 3 163 millions d'euros.

([16]) FED et budget général pris conjointement.

([17]) Ancien «reste à liquider» (RAL).

([18]) Un contrat est considéré comme expiré s'il est encore en cours plus de 18 mois après la fin de sa période opérationnelle. Les retards dans la clôture de contrats accroissent les risques d'erreurs en matière de régularité, car les pièces justificatives peuvent être difficiles à trouver si elles n'ont pas été archivées correctement et que le personnel clé affecté au projet est parti. La clôture tardive des contrats peut également retarder le recouvrement de préfinancements non utilisés et de dépenses inéligibles.

([19]) Pourcentage de réduction des anciens préfinancements en cours pour les FED: 39 % (objectif: 25 %); pourcentage de réduction des anciens RAL: 46 % (objectif: 25 %).

([20]) Proportion de contrats expirés: 15,38 % (objectif: 15 %)

([21]) Sur 4,5 milliards d'euros correspondant à des contrats expirés, 2,9 milliards (64 %) concernaient les FED. La proportion de contrats expirés par rapport au nombre total de contrats en cours pour les FED est de 19,4 %, contre 15,4 % pour l'ensemble du portefeuille de la DG DEVCO. Sur un total de 1 091, 182 contrats FED expirés représentant 311 millions d'euros (soit 16,7 % en nombre et 10,9 % en valeur) avaient vu leur période opérationnelle arriver à expiration avant fin 2010.

CHAPITRE II — DÉCLARATION D'ASSURANCE DE LA COUR RELATIVE AUX FED

Déclaration d'assurance de la Cour relative aux huitième, neuvième, dixième et onzième FED adressée au Parlement européen et au Conseil — Rapport d'audit indépendant

I - Conformément aux dispositions de l'article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et de l'article 49 — qui s'applique également aux FED précédents — du règlement financier applicable au 11e Fonds européen de développement, nous avons contrôlé:

a) les comptes annuels des 8e, 9e, 10e et 11e Fonds européens de développement, qui comprennent le bilan, le compte de résultat économique, l'état des flux de trésorerie, l'état de variation de l'actif net et le tableau des créances dues aux Fonds européens de développement, ainsi que les états sur l'exécution financière pour l'exercice clos le 31 décembre 2015, comptes approuvés par la Commission le 15 juillet 2016;

b) la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes à ces comptes au regard du cadre juridique des FED, pour ce qui concerne la partie des ressources du FED dont la gestion financière relève de la responsabilité de la Commission ([22]).

Responsabilité de la direction

II - En vertu des articles 310 à 325 du TFUE et conformément aux règlements financiers applicables ([23]), la direction est responsable de l'établissement et de la présentation des comptes annuels des FED sur la base des normes comptables internationalement admises pour le secteur public ([24]), ainsi que de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes à ces derniers. Cette responsabilité comprend la conception, la mise en œuvre et le maintien de contrôles internes pertinents pour l'établissement et la présentation d'états financiers exempts d'anomalies significatives, qu'elles résultent d'une fraude ou d'une erreur. La direction est également chargée de s'assurer que les activités, les opérations financières et les informations présentées dans les états financiers sont conformes aux textes législatifs et réglementaires qui les régissent. La Commission est responsable en dernier ressort de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes des FED (article 317 du TFUE).

Responsabilité de l'auditeur

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

IV - Un audit comprend la mise en œuvre de procédures en vue d'obtenir des éléments probants relatifs aux montants et aux informations qui figurent dans les comptes, ainsi qu'à la légalité et à la régularité des opérations qui leur sont sous-jacentes. Le choix des procédures s'appuie sur le jugement de l'auditeur, qui se fonde entre autres sur une appréciation du risque que des anomalies significatives affectent les comptes et, s'agissant des opérations sous-jacentes, du risque de non-respect, dans une mesure significative, des obligations prévues par le cadre juridique des FED, que cela soit dû à des fraudes ou à des erreurs. En procédant à cette évaluation des risques, l'auditeur tient compte des contrôles internes relatifs à l'établissement et à la présentation fidèle des comptes, ainsi que des systèmes de contrôle et de surveillance visant à assurer la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, afin de définir des procédures d'audit adaptées aux circonstances. L'auditeur ne vise cependant pas à formuler une opinion sur l'efficacité des contrôles internes. Un audit comporte également l'appréciation de l'adéquation des politiques comptables appliquées et de la vraisemblance des estimations comptables, ainsi que l'évaluation de la présentation générale des comptes.

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

([22]) Conformément aux dispositions des articles 43, 48 à 50 et 58 du règlement financier applicable au 11e FED, la présente déclaration d'assurance ne couvre pas la partie des ressources des FED dont la gestion relève de la BEI.

([23]) Règlement financier applicable au 11e FED.

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

Fiabilité des comptes

Opinion sur la fiabilité des comptes

VI - Nous estimons que les comptes annuels des 8e, 9e, 10e et 11e FED pour l'exercice clos le 31 décembre 2015 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière au 31 décembre 2015, le résultat de leurs opérations, leurs flux de trésorerie, ainsi que la variation de l'actif net pour l'exercice clos à cette date, conformément au règlement financier des FED et aux normes comptables internationalement admises pour le secteur public.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes aux comptes

Recettes

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

VII - Nous estimons que les recettes sous-jacentes aux comptes pour l'exercice clos le 31 décembre 2015 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légales et régulières.

Paiements

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

VIII - Selon nos estimations, le taux d'erreur le plus probable pour les opérations de dépenses effectuées au titre des 8e, 9e, 10e et 11e FED est de 3,8 %.

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

IX - Compte tenu de l'importance du problème dont il est fait état dans le point où nous justifions l'opinion défavorable relative à la légalité et à la régularité des paiements sous-jacents aux comptes, nous estimons que les paiements sous-jacents aux comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2015 sont affectés par un niveau significatif d'erreur.

Le 14 juillet 2016

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

Cour des comptes européenne
12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

OBSERVATIONS DE LA COUR

Informations à l'appui de la déclaration d'assurance

Étendue et approche de l'audit

18. L'***annexe 1.1*** du chapitre 1 du rapport annuel 2015 de la Cour des comptes relatif à l'exécution du budget présente les principaux éléments de notre approche et de notre méthodologie. En ce qui concerne l'audit relatif aux FED, les points ci-après méritent une mention particulière.

19. Nos observations relatives à la fiabilité des comptes des FED portent sur les états financiers ([25]) des 8e, 9e, 10e et 11e FED ([26]) approuvés par la Commission conformément au règlement financier applicable aux FED ([27]), et parvenus à la Cour le 18 juillet 2016, accompagnés de la lettre de déclaration du comptable. Nous avons testé les montants présentés et les informations fournies, et évalué les principes comptables appliqués, les principales estimations réalisées par les gestionnaires ainsi que la présentation globale des comptes.

20. En ce qui concerne l'audit de la régularité des opérations, les points ci-après méritent une mention particulière:

a) nous avons examiné l'ensemble des contributions provenant des États membres et un échantillon d'autres types d'opérations de recettes;

b) nous avons examiné un échantillon de 140 opérations. L'échantillon est conçu pour être représentatif de tout l'éventail des paiements au sein des FED. Il se composait de paiements ordonnancés par 19 délégations de l'UE ([28]) et de 36 paiements approuvés par les services centraux de la Commission ([29]). Lorsque des erreurs ont été détectées, les systèmes concernés ont été analysés pour déterminer quelles insuffisances systémiques spécifiques étaient en cause;

c) nous avons évalué les systèmes au niveau de la DG DEVCO et des délégations de l'UE, à savoir: i) les contrôles ex ante réalisés par les agents de la Commission, les auditeurs ou les superviseurs externes avant paiement; ii) le suivi et la surveillance, notamment le suivi des audits externes, les missions de vérification, les visites de suivi et les études de la DG DEVCO sur le taux d'erreur résiduel (TER) pour la période 2012-2015;

([25]) Voir article 44 du règlement (UE) 2015/323: les états financiers comprennent le bilan, le compte de résultat, l'état des flux de trésorerie et l'état de variation de l'actif net.

([26]) Voir article 44 du règlement (UE) 2015/323: les états sur l'exécution financière comprennent des tableaux décrivant les dotations, les engagements, les crédits délégués et les paiements.

([27]) Voir article 43 du règlement (UE) 2015/323.

([28]) Union africaine, Burkina Faso, Burundi, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Ghana, Guinée-Bissau, Haïti, Côte d'Ivoire, Kenya, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Niger, Nigeria, Papouasie - Nouvelle-Guinée, Tanzanie et Ouganda.

([29]) DG DEVCO: 29 paiements; ECHO: sept paiements concernant l'aide humanitaire.

OBSERVATIONS DE LA COUR

d) nous avons examiné le rapport annuel d'activité (RAA) établi par le directeur général de la DG DEVCO;

e) nous avons procédé au suivi de nos recommandations antérieures.

21. Comme cela est indiqué au point 6, la DG DEVCO met en œuvre la plupart des instruments d'aide extérieure financés sur le budget général et sur les FED. Nos observations relatives tant aux systèmes qu'à la fiabilité du RAA et de la déclaration du directeur général pour 2015 ont trait à l'ensemble du domaine de compétence de la DG DEVCO.

Fiabilité des comptes

22. En réponse à notre observation formulée dans le rapport annuel 2014 ([30]), la Commission a tenu compte des contrats d'appui budgétaire dans l'estimation des charges à payer pour 2015, réalisée dans le cadre de la séparation des exercices.

23. La Commission a également pris des mesures pour remédier aux problèmes soulevés dans les rapports annuels 2013 et 2014 ([31]) concernant le recouvrement des intérêts générés par les préfinancements. Pour les intérêts générés par les préfinancements d'un montant supérieur à 750 000 euros, elle a mis en place une méthode d'estimation fondée sur l'utilisation de taux d'intérêt moyens et sur l'envoi de demandes de confirmation à un échantillon de délégations. Pour les intérêts générés par les préfinancements d'un montant allant de 250 000 à 750 000 euros, l'outil informatique mis sur pied à la fin de 2014 est devenu opérationnel et a permis à la Commission de comptabiliser correctement 2,5 millions d'euros d'intérêts acquis dans les états financiers relatifs à l'exercice 2015.

24. Nous avons passé en revue un échantillon de dix ordres de recouvrement équivalant à un montant de 17,7 millions d'euros et comptabilisés en tant que produits opérationnels sous la rubrique «Récupération de dépenses» (dont le total s'élève à 35,9 millions d'euros). Dans trois cas, des préfinancements non utilisés représentant un montant total de 9,6 millions d'euros ont été erronément comptabilisés en tant que produits opérationnels, entraînant une surestimation du résultat économique de l'exercice dans les états financiers provisoires. Bien que ces trois cas aient été corrigés par la Commission dans les états financiers définitifs, compte tenu du caractère systémique ([32]) de ce problème ([33]), il se peut tout à fait qu'une erreur similaire ait été commise pour d'autres ordres de recouvrement.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

24. *Dans deux des trois cas relevés par la Cour des comptes, un montant de préfinancement était en cours au moment du recouvrement. Ces deux erreurs ont été corrigées, comme il ressort des comptes définitifs (pour une erreur d'un montant total de 2,1 millions d'euros). Pour le cas restant (7,5 millions d'euros), il n'aurait pas été possible d'enregistrer en 2015 une baisse des préfinancements, car aucun montant de préfinancement n'était en cours au moment du recouvrement.*

La Commission prendra les mesures qui s'imposent afin de prévenir, détecter et corriger de telles erreurs à l'avenir.

([30]) Rapport annuel 2014, point 4.

([31]) Rapport annuel 2014, point 25, et rapport annuel 2013, point 20.

([32]) Classement incorrect d'un ordre de recouvrement dans le système comptable par les agents en charge de l'encodage.

([33]) Le recouvrement de préfinancements non utilisés comptabilisés à tort en tant que récupérations à la suite d'erreurs ou d'irrégularités a également eu un impact sur l'estimation de la capacité de correction future de la DG DEVCO. Voir point 50 et note de bas de page 61 du présent rapport.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Régularité des opérations

Recettes

25. Les opérations relatives aux recettes ne sont pas affectées par un niveau significatif d'erreur.

Paiements

26. L'***annexe 1*** présente une synthèse des résultats des tests sur les opérations de paiement. Sur les 140 opérations de paiement examinées, 35 (25 %) étaient affectées par des erreurs. Sur la base des 28 erreurs que nous avons quantifiées, le niveau d'erreur estimatif s'élève à 3,8 % ([34]).

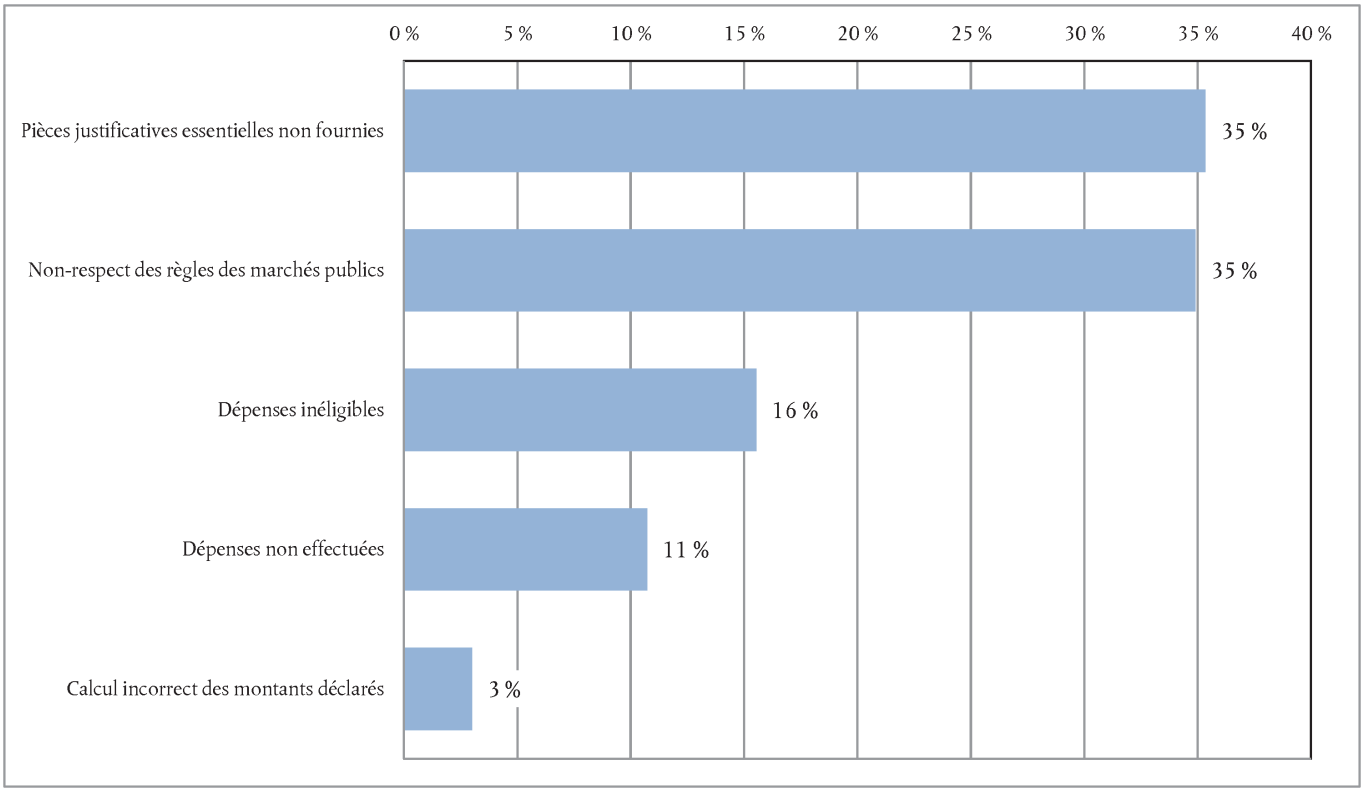
27. Si les 15 opérations relevant de l'appui budgétaire et les 17 relevant de l'approche notionnelle (visées aux points 9 à 12) sont exclues de l'échantillon, le niveau d'erreur estimatif est de 5,8 % ([35]).

28. La ***figure 3*** montre dans quelle mesure les différents types d'erreurs entrent en ligne de compte dans notre niveau d'erreur estimatif pour 2015. Les erreurs liées à l'absence de documents justificatifs et au non-respect des règles en matière de marchés publics représentent 70 % du niveau d'erreur estimatif.

([34]) Nous avons calculé le niveau d'erreur à partir d'un échantillon représentatif. Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que le niveau d'erreur estimatif affectant la population se situe entre 1,6 % et 6,0 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur).

([35]) Le chiffre mentionné correspond à la meilleure estimation possible sur la base d'un échantillon représentatif de 108 opérations. Nous estimons, avec un degré de confiance de 95 %, que le taux d'erreur affectant la population se situe entre 3,0 % et 8,6 % (respectivement, les limites inférieure et supérieure du niveau d'erreur).

Figure 3 — Contribution au niveau d'erreur estimatif



Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Projets

29. Sur les 125 opérations de paiement concernant des projets que nous avons examinées, 35 (28 %) étaient affectées par des erreurs. Sur les 28 opérations de paiement (80 %) affectées par des erreurs quantifiables, 16 étaient des opérations finales ordonnancées après la réalisation de l'ensemble des contrôles ex ante.

30. Comme pour les exercices précédents ([36]), la Commission et ses partenaires chargés de la mise en œuvre ont commis davantage d'erreurs dans les opérations liées aux devis-programmes, aux conventions de subvention et aux accords de contribution conclus avec des organisations internationales que dans d'autres formes d'aide. Sur les 71 opérations de cette nature examinées, 25 (35 %) étaient affectées par des erreurs quantifiables représentant 79 % du niveau d'erreur estimatif.

([36]) Rapport annuel 2014, point 31.

OBSERVATIONS DE LA COUR

31. Les principaux types d'erreurs quantifiables concernaient:

a) des pièces justificatives essentielles non fournies (13 opérations) ([37]);

b) le non-respect des règles en matière de marchés publics par le bénéficiaire (sept opérations);

c) des dépenses inéligibles, telles que des dépenses relatives à des activités non couvertes par le contrat (sept opérations), des cas de TVA inéligible (deux opérations), des dépenses effectuées en dehors de la période de mise en œuvre (deux opérations) et des coûts indirects déclarés comme des coûts directs (une opération);

d) des dépenses non effectuées par les bénéficiaires (sept opérations);

e) le calcul incorrect des dépenses (quatre opérations).

Figure 4 — Exemples d'erreurs quantifiables affectant les opérations relatives aux projets

Pièces justificatives essentielles non fournies

Nous avons examiné la liquidation de dépenses effectuées au titre du programme de soutien au développement institutionnel du ministère de l'intérieur (*Support to the Institutional Development of the Ministry of Interior*) mis en œuvre par un organisme national d'aide au développement au Mozambique. Nous avons testé dix postes de dépenses. Pour quatre d'entre eux, concernant la fourniture d'équipement informatique, de laboratoire et de bureau pour un montant de 874 309 euros, les pièces justificatives essentielles à l'appui des dépenses (tels des éléments probants attestant la livraison des marchandises, un certificat d'origine ou des documents de marché) n'ont pas été communiquées.

Non-respect des procédures de marchés publics par le bénéficiaire

Nous avons examiné le paiement final de 427 956 euros dans le cadre d'un marché portant sur la fourniture de matériel d'essai en laboratoire pour des produits agricoles en Éthiopie. Conformément aux règles des marchés publics de l'UE, le marché aurait dû faire l'objet d'un appel d'offres ouvert international. Au lieu de cela, il a été attribué directement à une société de conseil, sans aucune procédure de mise en concurrence, alors que cela ne se justifiait pas. De plus, la société n'étant pas un distributeur agréé du matériel acquis, elle agissait uniquement en tant qu'intermédiaire et a dû se procurer ledit matériel auprès d'un distributeur agréé. L'absence de mise en concurrence, sans justification, était contraire au principe d'égalité de traitement et a entraîné une restriction de la concurrence.

([37]) Nous signalons des erreurs quantifiables lorsqu'aucune documentation n'est disponible, qu'il n'existe aucun élément attestant qu'une activité déclarée a effectivement eu lieu ou qu'il n'existe aucun lien entre les dépenses réalisées et la documentation fournie. Il existe deux principaux motifs de signalement d'une absence de documentation: i) soit le document n'a jamais existé, ce qui aurait dû être détecté lors des contrôles ex ante, ii) soit le document existe, mais n'a pas pu être trouvé, ce qui est révélateur de faiblesses affectant la gestion des documents.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Figure 4 — Exemples d'erreurs quantifiables affectant les opérations relatives aux projets

Pièces justificatives essentielles non fournies

L'une des mesures correctrices, parmi d'autres, prévues par la Commission est l'intégration du marché échantillonné dans le plan d'audit 2016, qui avait été décidée avant la visite de la Cour. En outre, la procédure de recouvrement a été engagée à hauteur du montant intégral jugé inéligible par la Cour.

Non-respect des procédures de marchés publics par le bénéficiaire

La Commission met en œuvre les mesures correctrices appropriées, c'est-à-dire que la procédure de recouvrement a été engagée à hauteur du montant intégral jugé inéligible par la Cour. Par ailleurs, la Commission a lancé une vérification externe des dépenses pour l'ensemble des devis-programmes gérés par le contractant, dans l'attente des rapports finaux, afin de déterminer le montant intégral dû.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Dépenses inéligibles

Nous avons examiné la liquidation de dépenses s'élevant à 76 609 euros effectuées dans le cadre du programme «Facilité de coopération technique» en République démocratique du Congo. Un poste concernait des travaux d'extension d'un bâtiment non couverts par le programme. Les travaux ont en outre été réalisés d'août à décembre 2013, soit en dehors de la période de mise en œuvre, qui s'étendait de décembre 2013 à mars 2015.

Dépenses non effectuées par le bénéficiaire

Nous avons examiné la liquidation d'un préfinancement dans le cadre du programme visant à accélérer la réalisation de l'objectif du millénaire pour le développement 1c ([38]), mis en œuvre au Mozambique. L'organisation internationale chargée de cette mise en œuvre a correctement indiqué dans son rapport financier que 3 651 772 euros avaient servi à couvrir des coûts réellement supportés et que 1 362 182 euros correspondaient à des engagements juridiques (et donc à des dépenses non encore effectuées). La DG DEVCO a erronément accepté le montant total de 5 013 954 euros en tant que coûts éligibles réellement supportés.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Dépenses inéligibles

La Commission étudie actuellement les suites à donner à cette constatation.

Dépenses non effectuées par le bénéficiaire

La Commission prendra les mesures correctrices appropriées en déduisant des prochains paiements le montant total jugé inéligible par la Cour.

32. Pour neuf cas d'erreurs quantifiables, la Commission disposait, grâce à ses systèmes, de suffisamment d'informations ([39]) pour prévenir ou détecter et corriger les erreurs avant d'accepter les dépenses. Si toutes ces informations avaient été utilisées pour corriger les erreurs, le niveau d'erreur estimatif aurait été inférieur de 1,7 point de pourcentage ([40]).

33. En outre, 12 opérations affectées par une erreur quantifiable ([41]) ont fait l'objet d'un audit ou d'une vérification des dépenses. Les informations fournies dans les rapports d'audit ou de vérification des dépenses concernant les travaux effectivement réalisés ne nous ont pas permis d'évaluer si les erreurs auraient pu être détectées et corrigées grâce à ces contrôles ex ante.

34. Les erreurs non quantifiables concernaient la déclaration de coûts estimés au lieu des coûts réels (trois opérations), des lacunes dans l'application des procédures de marchés publics (deux opérations), un manque de pièces justificatives (une opération) et des dépenses non couvertes par le contrat (une opération).

Appui budgétaire

35. Les 15 opérations relatives à l'appui budgétaire que nous avons examinées étaient toutes exemptes d'erreur en ce qui concerne la régularité.

([38]) «Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim».

([39]) Sur la base des pièces justificatives, ainsi que des contrôles obligatoires.

([40]) Dans trois cas (0,3 %), l'erreur a été commise par la Commission elle-même et dans six cas (1,4 %), elle a été commise par les bénéficiaires.

([41]) Contribuant à hauteur de 1,3 point de pourcentage au niveau d'erreur estimatif.

OBSERVATIONS DE LA COUR

Examen des rapports annuels d'activité et d'autres éléments des systèmes de contrôle interne

36. En mai 2013, la DG DEVCO a adopté un plan d'action pour remédier aux faiblesses affectant la mise en œuvre de son propre système de contrôle ([42]). Nous avons examiné l'état d'avancement de ce plan d'action et recueilli des éléments probants attestant que, fin 2015, 19 actions avaient été intégralement mises en œuvre et quatre étaient en cours de réalisation.

37. En juillet 2015, la DG DEVCO a adopté un nouveau plan d'action après que le directeur général responsable a formulé une réserve dans son rapport annuel d'activité 2014, et ce, pour un troisième exercice consécutif. Ce nouveau plan d'action prévoit des mesures ciblant les domaines à haut risque: la gestion indirecte avec des organisations internationales et les subventions en gestion directe. Les progrès dans la mise en œuvre du nouveau plan d'action seront évalués dans le rapport annuel de l'année prochaine.

38. Comme les années précédentes, la fréquence des erreurs décelées, y compris dans des déclarations finales de dépenses qui avaient fait l'objet d'audits externes et de vérifications ex ante, est révélatrice de faiblesses au niveau de ces contrôles.

39. Dans notre dernier rapport annuel, nous avons rendu compte des mesures déjà prises par la DG DEVCO pour améliorer la qualité de ces audits et de ces vérifications ([43]). En février 2016, la DG DEVCO a mis en place une grille de qualité ([44]) pour évaluer la fiabilité des contrôles. Cet instrument sera obligatoire pour les audits et les vérifications commandés par la DG DEVCO après le 1er janvier 2016. Il n'est toutefois pas encore conçu pour une application aux audits et vérifications de dépenses que les bénéficiaires commandent directement auprès de cabinets d'audit locaux ([45]) et pour lesquels le risque de qualité insuffisante est considéré comme plus élevé. Par ailleurs, les informations sur les travaux effectivement menés figurant dans les rapports d'audit et de vérification ne sont pas suffisantes pour permettre une utilisation efficace de cette grille.

([42]) Voir le rapport annuel d'activité 2013 de la DG DEVCO, p. 188 à 190, 195 et 196.

([43]) À savoir: a) obligation d'effectuer une analyse des risques pour l'élaboration des plans d'audit annuels par les délégations de l'UE et les services de la DG DEVCO; b) révision des modèles de contrats de subvention de manière à permettre à la DG DEVCO de sélectionner ou de recruter directement des auditeurs; et c) mise en place d'actions de sensibilisation aux types d'erreurs les plus courants, de formations ainsi que de mesures de renforcement des compétences du personnel et des bénéficiaires de la DG DEVCO en matière de finances et de contrôle.

([44]) La grille de qualité est un instrument utilisé pour évaluer l'assurance fournie par une mission d'audit ou de vérification des dépenses en ce qui concerne l'éligibilité et l'utilisation adéquate du financement. Elle vise à vérifier que les rapports acceptés sont d'une qualité suffisante.

([45]) Par exemple, les contrôles obligatoires portant sur les subventions et les contrats de service à prix unitaire d'une valeur supérieure à 100 000 euros.

OBSERVATIONS DE LA COUR

40. La DG DEVCO a également mis au point une nouvelle application d'audit qui est devenue opérationnelle au second semestre de 2015 et est susceptible d'améliorer le contrôle et le suivi des constatations faites dans le cadre des audits et vérifications commandés par la DG DEVCO. À l'instar de la grille de qualité, cette nouvelle application ne concerne pas les audits et vérifications commandés directement par les bénéficiaires et pour lesquels le système de suivi actuel ne permet pas à la DG DEVCO d'obtenir des informations fiables sur les coûts et résultats agrégés.

41. Dans les domaines de la gestion des documents et des marchés publics, la DG DEVCO a adopté un certain nombre de mesures visant à améliorer la situation tant pour la Commission que pour les bénéficiaires ([46]). L'absence de documents justificatifs et le non-respect des règles en matière de marchés publics restent toutefois les éléments qui contribuent le plus au niveau d'erreur estimatif.

Étude sur le taux d'erreur résiduel de 2015

42. En 2015, la DG DEVCO a réalisé sa quatrième étude relative au taux d'erreur résiduel (TER) afin d'évaluer le niveau d'erreur que tous les contrôles de gestion visant à prévenir ou à détecter et corriger les erreurs n'ont pu empêcher.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

42. *La DG DEVCO dispose d'un système d'assurance de la qualité qu'elle va également appliquer aux vérifications de dépenses directement commandées par les bénéficiaires. Toutefois, étant donné que les défaillances du système sont en partie liées à des déficiences dans le cahier des charges pour des types de missions, la DG DEVCO devra en premier lieu réviser ce cahier des charges. Ladite révision du cahier des charges prévoira, en plus du renforcement des exigences de qualité, une orientation plus claire sur les résultats utiles aux fins de l'assurance.*

([46]) Gestion des documents: a) instructions consolidées sur la gestion des documents; b) sensibilisation et formation; c) séminaires régionaux pour le personnel de la DG DEVCO; d) partage des instructions de classement avec les bénéficiaires; e) nouvelle obligation pour les bénéficiaires de subventions de déclarer le lieu d'archivage des documents; etc.
Marchés publics: a) simplification des règles en matière de marchés publics; b) clarification des critères de sélection; c) formations approfondies sur les procédures contractuelles; d) séminaires régionaux sur les types d'erreurs les plus courants; e) amélioration de l'accès aux documents d'orientation en ligne; etc.

OBSERVATIONS DE LA COUR

43. L'étude a consisté dans l'examen d'un échantillon représentatif d'opérations relatives à des contrats clôturés entre septembre 2014 et août 2015. Les résultats sont présentés dans le RAA ([47]). Dans cette étude, le TER est estimé à 2,20 %, c'est-à-dire un taux supérieur au seuil de signification de 2 % fixé par la Commission. Conformément à une recommandation formulée dans notre rapport annuel 2013 ([48]), l'étendue de l'étude relative au TER et ses limitations par rapport à une mission d'audit sont précisées dans le RAA ([49]).

44. Les principaux types d'erreurs mis en évidence par l'étude sont les suivants:

a) absence de documentation satisfaisante fournie par les organisations bénéficiaires pour démontrer l'éligibilité des opérations (35 % du TER);

b) dépenses inéligibles effectuées par des bénéficiaires autres que des organisations internationales (25 % du TER);

c) erreurs faisant l'objet d'estimations en raison de l'insuffisance des éléments probants disponibles pour contrôler la régularité des opérations (20 % du TER);

d) dépenses inéligibles effectuées par des organisations internationales (15 % du TER);

e) montants non recouvrés et non corrigés (5 % du TER).

45. Comme nous l'avons indiqué dans notre rapport de l'année dernière, notre examen de l'étude sur le TER de 2014 a révélé que des améliorations étaient possibles à plusieurs égards ([50]). Aux fins de l'étude sur le TER de 2015, la DG DEVCO a mis en place des mesures d'atténuation pour toutes les insuffisances à l'exception de celles concernant la méthode d'évaluation spécifique au TER, qui n'a pas été modifiée et qui laisse toujours une marge d'appréciation trop importante lorsqu'il s'agit d'estimer des taux d'erreur distincts.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

43. *La Commission envisage cette possibilité. Toutefois, compte tenu de l'ampleur des vérifications de dépenses mises en œuvre, des possibilités limitées en matière de suivi et des investissements en ressources nécessaires à ce suivi, la DG DEVCO doit d'abord évaluer les coûts et les avantages de leur inclusion dans la nouvelle application d'audit.*

44. *La Commission salue le fait que la Cour prenne acte des mesures adoptées. Les mesures intégrées dans les modèles révisés de contrats et de marchés ne seront visibles que progressivement dans l'audit de la Cour, en fonction de l'augmentation des engagements fondés sur ces modèles révisés, dans l'échantillon des opérations de la Cour.*

([47]) Voir le rapport annuel d'activité 2015 de la DG DEVCO, p. 42 et 43.

([48]) Rapport annuel 2013, point 51 et recommandation n° 5.

([49]) Voir le rapport annuel d'activité 2015 de la DG DEVCO, note de bas de page 25.

([50]) À savoir en ce qui concerne: a) le respect des conditions relatives au degré de confiance accordé aux travaux de contrôle antérieurs; b) le caractère adéquat de la documentation relative aux éléments probants à l'appui des conclusions; c) la justification de la décision de ne pas extrapoler l'erreur constatée dans l'échantillon contrôlé à l'intégralité du montant de l'opération; et d) une marge d'appréciation trop importante lors de l'estimation des taux d'erreur pour les différentes opérations.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Examen du rapport annuel d'activité

46. Ces trois dernières années (2012 à 2014), le directeur général avait émis une réserve concernant la légalité et la régularité des opérations qui portait sur toutes les opérations de la DG DEVCO. À la suite de nos observations ([51]), il a établi une déclaration d'assurance différenciée en fonction des risques dans le rapport annuel d'activité 2015.

47. Sur la base de sa propre analyse de nos résultats et de ceux des études relatives au TER de la période 2012–2014 ([52]), la DG DEVCO estime que deux domaines de dépenses présentent un risque élevé: i) les subventions en gestion directe et ii) la gestion indirecte avec des organisations internationales. Une réserve concernant le niveau significatif d'erreur a dès lors été émise pour ces deux domaines, ce qui corrobore les observations du présent rapport annuel et des précédents ([53]). Une réserve spécifique portant sur la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique a en outre été émise en raison de faiblesses en matière de contrôle relevées par le service d'audit interne de la Commission.

48. En ce qui concerne la gestion indirecte avec les pays bénéficiaires ([54]), la DG DEVCO conclut, avec un degré de confiance de 95 %, dans son analyse des risques 2012-2014 que ce domaine était affecté par un niveau significatif d'erreur ([55]). Cependant, elle n'a émis aucune réserve pour 2015, car le niveau d'erreur révélé par l'étude sur le taux d'erreur résiduel a considérablement baissé. Les résultats de l'étude sur le TER de 2015 sont toutefois bien moins fiables ([56]) que ceux de l'analyse portant sur la période 2012-2014.

48. *Le nombre des estimations a diminué d'une année à l'autre (2012: 43, 2013: 18, 2014: 15 et 2015: 10). Les effectifs chargés des estimations au niveau du contractant ont été réduits à deux personnes, et chaque estimation est examinée au niveau du directeur et du partenaire afin de garantir la cohérence. Cette procédure limite la marge d'appréciation lors de l'estimation de taux d'erreur distincts.*

([51]) Rapport annuel 2014, point 45, et rapport annuel 2013, point 44.

([52]) La DG DEVCO a procédé à une analyse des risques dans cinq domaines de dépenses: i) gestion directe — subventions (17 % du total des dépenses de la DG DEVCO en 2015); ii) gestion directe — appui budgétaire (23 %); iii) gestion directe — marchés publics (7 %); iv) gestion indirecte avec les pays bénéficiaires (22 %); et v) gestion indirecte avec des organisations internationales et des agences des États membres de l'UE (26 %).

([53]) Point 30 du présent rapport annuel, point 31 du rapport 2014 et point 25 du rapport 2013.

([54]) La mise en œuvre des programmes (aussi bien pour les subventions que pour les marchés publics) est déléguée aux autorités nationales des pays bénéficiaires et, dans le domaine des FED, principalement par l'intermédiaire de l'ordonnateur national.

([55]) Pour la période 2012-2014, le taux d'erreur moyen affectant la gestion indirecte avec les pays bénéficiaires a été estimé à 3,56 % (degré de confiance de 95 %: 1,67 %- 5,45 %) pour 141 opérations retenues aux fins de l'étude TER, et à 3,78 % (degré de confiance de 95 %: 2,19 %- 5,37 %) pour 264 opérations que nous avons retenues aux fins de la déclaration d'assurance.

([56]) Aux fins de l'étude sur le TER de 2015, 51 opérations relevant de la gestion indirecte avec les pays bénéficiaires ont été examinées.

OBSERVATIONS DE LA COUR

49. Par ailleurs, contrairement à ce qui se passe pour la gestion directe, la DG DEVCO, dans son évaluation de la gestion indirecte avec les pays partenaires, ne dissocie pas les deux principaux domaines ayant des mécanismes de dépenses et de contrôle distincts et présentant donc des profils de risque différents, à savoir i) les subventions ([57]) et ii) les marchés publics qui font l'objet d'une adjudication ([58]). Étant donné que la DG DEVCO considère que les subventions mises en œuvre directement présentent un risque élevé, il est à supposer que celles mises en œuvre indirectement par les pays (en développement) bénéficiaires requièrent une analyse de risque d'un niveau similaire.

50. La DG DEVCO estime que le montant global à risque ([59]) pour les paiements effectués en 2015 (5 746 millions d'euros) s'élève à 174 millions d'euros (soit 3,0 % des paiements de l'exercice). Sur ce montant, elle estime que 50 millions d'euros (29 %) feront l'objet de corrections faisant suite à ses contrôles au cours des années à venir ([60]). Ce chiffre a été calculé sur la base du montant annuel moyen des ordres de recouvrement émis pour cause d'erreurs et d'irrégularités de 2009 à 2015. Cette évaluation surestime toutefois sensiblement la capacité de correction future de la DG, en n'excluant pas i) les recouvrements de préfinancements et d'intérêts perçus, qui n'ont pas d'effet sur les corrections futures de dépenses autorisées, et ii) les annulations d'ordres de recouvrement précédemment émis. Il est difficile d'évaluer l'ampleur de cette surestimation pour l'ensemble de la période 2009-2015 ([61]).

([57]) Y compris les devis-programmes.

([58]) Contrats de travaux, de services et de fournitures, pour lesquels la passation des marchés est effectuée par le pays bénéficiaire. La DG DEVCO n'est pas partie au contrat, mais elle l'approuve en vue d'un financement.

([59]) La meilleure et la plus prudente estimation du montant des dépenses ordonnancées au cours de l'exercice qui ne sont pas conformes aux dispositions contractuelles et réglementaires applicables au moment où le paiement est effectué.

([60]) Voir le rapport annuel d'activité 2015 de la DG DEVCO, p. 58.

([61]) Ce problème est illustré par notre examen des ordres de recouvrement du FED émis en 2015, dont le montant s'est élevé à 65 millions d'euros et qui ont servi au calcul de la capacité de correction future de la DG DEVCO. Sur ce montant, seuls 18 millions d'euros concernaient effectivement des corrections d'erreurs, tandis que les 47 millions d'euros restants étaient constitués de recouvrements qui n'affectaient pas la capacité de correction de la DG: 45 millions d'euros correspondaient à des recouvrements de préfinancements non utilisés (dont 37 millions d'euros comptabilisés correctement en tant que préfinancements en cours et 8 millions d'euros comptabilisés erronément en tant que recettes) et 2 millions d'euros étaient liés au recouvrement d'intérêts perçus. Sur les 18 millions d'euros concernant des corrections, 13 millions d'euros supplémentaires auraient dû être déduits du fait de l'annulation d'ordres de recouvrement précédemment émis.

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Conclusion relative à l'exercice 2015

51. Nous estimons, en conclusion, que les comptes des FED pour l'exercice clos le 31 décembre 2015 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière des FED, ainsi que le résultat de leurs opérations, leurs flux de trésorerie et la variation de l'actif net pour l'exercice clos à cette date, conformément aux dispositions du règlement financier ainsi qu'aux règles comptables adoptées par le comptable.

52. Nous estimons, en conclusion, que pour l'exercice clos le 31 décembre 2015:

a) les recettes des FED ne sont pas affectées par un niveau significatif d'erreur;

b) les opérations de paiement des FED sont affectées par un niveau significatif d'erreur (voir points 26 à 35). Les tests sur les opérations montrent que le niveau d'erreur estimatif affectant la population est de 3,8 % (voir ***annexe 1***).

51. *L'indice de risque pour la gestion indirecte avec les pays bénéficiaires est effectivement plus élevé que celui des autres domaines de dépenses pour lesquels aucune réserve n'avait été émise. Il ne s'est cependant pas fortement écarté de la moyenne, qui, en 2015, est très proche du seuil de signification. Lors du prochain exercice de RAA, une nouvelle évaluation sera menée.*

52. *La conception des modèles de contrôle interne (ICT) pour la définition du système de contrôle dans le RAA doit trouver le juste milieu entre, d'une part, les exigences en matière de compte rendu et, d'autre part, les informations disponibles. Il est effectivement possible que des subventions indirectes aient un indice de risque comparable à celui des subventions directes, mais en raison de l'hétérogénéité des contrats regroupés dans «ICT 4» (gestion indirecte avec les pays bénéficiaires) et de l'échantillon relativement réduit pour certains de ces contrats, la Commission ne pouvait pas encore approfondir l'analyse.*

OBSERVATIONS DE LA COUR

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandations

53. L'***annexe 2*** présente le résultat de notre examen des progrès accomplis en matière de mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports annuels antérieurs ([62]). Dans les rapports annuels 2012 et 2013, nous avons émis 12 recommandations. La DG DEVCO a intégralement mis en œuvre 11 recommandations, tandis qu'une a été mise en œuvre à pratiquement tous égards.

54. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2015, nous recommandons à la DG DEVCO:

— **recommandation n° 1:** d'étendre l'usage de la grille de qualité aux audits et vérifications de dépenses commandés directement par les bénéficiaires;

— **recommandation n° 2:** d'adapter le cahier des charges des audits et vérifications de dépenses en vue d'obtenir toutes les informations pertinentes dont elle a besoin pour pouvoir évaluer la qualité des travaux effectivement réalisés au moyen de la grille de qualité;

— **recommandation n° 3:** d'évaluer les coûts et les avantages de l'amélioration du suivi des audits et vérifications de dépenses commandés directement par les bénéficiaires qu'apporterait leur inclusion dans la nouvelle application d'audit;

— **recommandation n° 4:** d'imposer des sanctions appropriées aux entités qui ne respectent pas leur obligation de fournir les pièces justificatives essentielles pour l'audit de la Cour;

— **recommandation n° 5:** en ce qui concerne les paiements faisant l'objet d'une gestion indirecte avec les pays bénéficiaires, i) d'étayer la déclaration d'assurance avec les éléments probants disponibles qui sont statistiquement les plus fiables et ii) de dissocier les modalités d'aide présentant des profils de risque différents, comme c'est le cas pour les paiements en gestion directe;

— **recommandation n° 6:** de réviser l'estimation de sa capacité de correction future en excluant de son calcul i) les recouvrements de préfinancements non utilisés et d'intérêts perçus et ii) les annulations d'ordres de recouvrement précédemment émis.

53. *Seuls les recouvrements des préfinancements et des intérêts perçus portant le code «erreurs» ou «irrégularités» dans le contexte du recouvrement ont été intégrés dans le calcul de la capacité de correction. Cela ne représente qu'une partie des recouvrements de préfinancements et d'intérêts perçus émis en 2015. La Commission prendra les mesures nécessaires pour qu'à l'avenir, ces ordres de recouvrement et ceux qui ont été annulés soient exclus de l'estimation de la capacité de correction.*

La Commission accepte cette recommandation. Elle est déjà en train de concevoir une adaptation de la grille de qualité aux spécificités, besoins et modalités de la mise en œuvre des vérifications de dépenses.

La Commission accepte cette recommandation. Elle œuvre déjà en ce sens.

La Commission accepte cette recommandation. Elle va évaluer les coûts et avantages que représente l'inclusion dans la nouvelle application d'audit des vérifications de dépenses et des audits commandés par les bénéficiaires. Sur la base de cette évaluation, elle décidera si cette mesure doit être prise ou non.

La Commission accepte cette recommandation. Elle continuera à faire appliquer les dispositions concernant la question soulevée par la Cour.

La Commission accepte cette recommandation. Lors du prochain exercice de RAA, une nouvelle évaluation du risque sera menée. Sur la base de l'évaluation réalisée, la Commission décidera si la distinction entre les différents profils de risque dans le cadre de la gestion indirecte avec le bénéficiaire est réalisable ou pertinente.

La Commission accepte cette recommandation. Des mesures seront mises en place pour:

— *exclure à l'avenir de l'estimation de la capacité de correction les recouvrements des préfinancements portant le code «erreurs» ou «irrégularités» dans le contexte du recouvrement et les annulations d'ordres de recouvrement précédemment émis,*

— *éviter les erreurs dans l'encodage des recouvrements d'intérêts perçus.*

([62]) L'objectif de ce suivi était de vérifier la mise en place et l'existence de mesures correctrices prises en réponse à nos recommandations et non d'évaluer l'efficacité de leur mise en œuvre.

ANNEXE 1

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

	2015	2014
TAILLE ET COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON		
Nombre total d'opérations:	**140**	165
ESTIMATION DE L'IMPACT DES ERREURS QUANTIFIABLES		
Niveau d'erreur estimatif	**3,8 %**	3,8 %
Limite supérieure du niveau d'erreur (LSE)	6,0 %	
Limite inférieure du niveau d'erreur (LIE)	1,6 %	

ANNEXE 2

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ANTÉRIEUREMENT POUR LES FONDS EUROPÉENS DE DÉVELOPPEMENT

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2013	**Recommandation n° 1:** EuropeAid devrait veiller à ce que tous les ordonnateurs subdélégués recouvrent chaque année les intérêts générés par les préfinancements d'un montant supérieur à 750 000 euros (voir rapport annuel 2013, point 51, recommandation n° 1).	x						
	Recommandation n° 2: EuropeAid devrait achever, pour fin 2014, le développement du système CRIS, afin que les intérêts générés par les préfinancements d'un montant compris entre 250 000 et 750 000 euros puissent être comptabilisés comme des produits financiers (voir rapport annuel 2013, point 51, recommandation n° 2).	x						
	Recommandation n° 3: EuropeAid devrait revoir sa manière de quantifier les avantages tirés des contrôles mis en œuvre (voir rapport annuel 2013, point 51, recommandation n° 3).	x						
	Recommandation n° 4: EuropeAid devrait intégrer à son RAA un point sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan d'action destiné à remédier aux faiblesses affectant son système de contrôle (voir rapport annuel 2013, point 51, recommandation n° 4).	x						
	Recommandation n° 5: EuropeAid devrait indiquer, dans son RAA, quelle est l'étendue de l'étude relative au TER ainsi que mentionner les estimations des limites inférieure et supérieure du taux d'erreur (voir rapport annuel 2013, point 51, recommandation n° 5).	x						

Année	Recommandation de la Cour	Analyse par la Cour des progrès réalisés						Réponse de la Commission
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants	
			à pratiquement tous égards	à certains égards				
2012	**Recommandation n° 1:** EuropeAid devrait revoir sa méthodologie relative au TER (voir rapport annuel 2012, point 51, recommandation n° 1).	x						
	Recommandation n° 2: EuropeAid devrait fournir, dans son RAA, une description précise des résultats des études relatives au TER (voir rapport annuel 2012, point 51, recommandation n° 2).	x						
	Recommandation n° 3: EuropeAid devrait garantir que les dépenses soient liquidées en temps opportun (voir rapport annuel 2012, point 51, recommandation n° 3).	x						
	Recommandation n° 4: EuropeAid devrait promouvoir l'amélioration de la gestion des documents par les partenaires chargés de la mise en œuvre et par les bénéficiaires (voir rapport annuel 2012, point 51, recommandation n° 4).	x						
	Recommandation n° 5: EuropeAid devrait prendre des mesures efficaces pour améliorer la qualité des vérifications de dépenses réalisées par des auditeurs externes (voir rapport annuel 2012, point 51, recommandation n° 5).		x					
	Recommandation n° 6: EuropeAid devrait veiller à ce que les conditions particulières en vigueur pour les paiements relatifs à l'appui budgétaire soient correctement appliquées (voir rapport annuel 2012, point 51, recommandation n° 6).	x						
	Recommandation n° 7: EuropeAid devrait s'assurer que les ordres de recouvrement portant sur les intérêts générés par les préfinancements supérieurs à 750 000 euros soient émis annuellement (voir rapport annuel 2012, point 51, recommandation n° 7).	x						

ISSN 1977-0936 (édition électronique)
ISSN 1725-2431 (édition papier)

Office des publications de l'Union européenne
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FR