



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 6.6.2012
COM(2012) 281 final

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

Synthèse des réalisations de la Commission en matière de gestion pour l'année 2011

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

Synthèse des réalisations de la Commission en matière de gestion pour l'année 2011

1. INTRODUCTION

L'article 317 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) confère à la Commission européenne le pouvoir d'exécuter le budget de l'UE dans la limite des crédits disponibles et conformément aux principes de bonne gestion financière. Il dispose que les États membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément à ces principes.

En adoptant le présent rapport de synthèse, la Commission assume la responsabilité politique générale de la gestion du budget de l'UE, sur la base des assurances et réserves formulées par ses directeurs généraux et chefs de service.

Dans le rapport de synthèse, la Commission dresse également la liste des principaux problèmes de gestion auxquels il convient de s'attaquer en priorité, ainsi que des actions à mener pour remédier aux lacunes constatées.

En 2011, pour la quatrième année consécutive, la Cour a émis un avis favorable sans réserve sur les comptes consolidés de l'UE pour 2010. En ce qui concerne la légalité et la régularité des paiements, la Cour a estimé le taux d'erreur¹ pour l'ensemble des paiements dans une fourchette située entre 2 % et 5 %, ce qui constitue une amélioration par rapport à 2006, lorsque le taux d'erreur le plus probable était encore supérieur à 7 %. Cette évolution démontre l'efficacité des mesures prises pour remédier aux lacunes constatées et témoigne des efforts consentis sans relâche par la Commission.

La Commission est informée du fait que la Cour a décidé d'introduire des modifications de type méthodologique. Ces modifications concernent une redéfinition des opérations sous-jacentes dans son échantillon d'audit (excluant les préfinancements et incluant l'apurement des comptes) et la méthode de quantification des irrégularités graves commises dans des marchés publics relevant de tous les domaines d'action. L'exercice 2011 constituera un banc d'essai pour la nouvelle méthode de la Cour. **La nouvelle approche qui sera appliquée à compter de 2012 devrait accroître mécaniquement les taux d'erreur constatés** à partir de cette date.

La Commission croit savoir que ces modifications seront expliquées clairement et que les taux d'erreur seront présentés dans les rapports annuels de manière à pouvoir continuer de les comparer avec les taux des années précédentes. La Commission s'inquiète néanmoins de l'impact que l'augmentation des taux d'erreur publiés pourrait avoir sur le coût des contrôles, étant donné qu'elle pourrait conduire les acteurs concernés à demander des contrôles supplémentaires qui alourdiraient la charge administrative pesant sur les bénéficiaires et les services de la Commission.

¹ Le taux d'erreur le plus probable estimé par la Cour pour l'ensemble des paiements s'élevait à 3,7 % en 2010 (JO C326 du 10 novembre 2011, point 1.16).

2. RENFORCER L'ASSISE DE L'ASSURANCE

2.1. Chaîne de responsabilités

Le Collège délègue la mise en œuvre opérationnelle des objectifs politiques et de gestion aux directeurs généraux et chefs de services, qui, en leur qualité d'ordonnateurs délégués, sont dotés des moyens d'action requis. Cette organisation en gestion décentralisée se caractérise par une définition claire des responsabilités des différents acteurs. Les ordonnateurs délégués sont pleinement habilités à définir le système de contrôle le plus adapté et le plus efficace pour garantir une gestion saine et efficiente des ressources dont ils sont responsables. Le RAA est le principal moyen par lequel les ordonnateurs délégués rendent compte de leur gestion des ressources humaines et financières sous leur responsabilité. Ces derniers rendent compte de l'exécution de leurs tâches dans leur RAA², qui contient une déclaration d'assurance signée portant notamment sur la légalité et la régularité des opérations financières. Le RAA est le rapport dans lequel les ordonnateurs délégués informent sur tout aspect relevant de leur gestion qui doit être porté à la connaissance du Collège en vue d'une reconnaissance au niveau politique. Chaque RAA confirme explicitement que le(s) commissaire(s) responsable(s) a(ont) été informé(s) des principaux aspects couverts par celui-ci, y compris de toute réserve éventuelle envisagée par les ordonnateurs délégués, avant la signature officielle de la déclaration d'assurance.

Le présent rapport de synthèse est adopté collégalement après examen lors d'une des réunions hebdomadaires de la Commission.

2.2. Qualité des rapports d'activité annuels

Les RAA constituent une source d'information importante pour la Cour et l'autorité de décharge. Dans son rapport annuel 2010, la Cour a évalué la qualité de 21 RAA 2010 sur un total de 49. Selon la Cour, 12 RAA 2010 évalués fournissent une «appréciation correcte de la gestion financière en ce qui concerne la régularité» et 9 RAA 2010 évalués fournissent une «appréciation partiellement correcte». Pour sept de ces neuf RAA, la Cour a estimé que la portée ou l'ampleur d'une réserve aurait dû être étendue. Les RAA 2011 décrivent la manière dont les services compétents ont travaillé pour remédier aux problèmes mis en évidence par la Cour.

Des aménagements mineurs ont été apportés aux instructions permanentes concernant les RAA 2011 afin d'améliorer encore la qualité des éléments de preuve présentés à l'appui des assurances émises et d'améliorer la lisibilité des rapports. **L'analyse de la Commission montre que, dans l'ensemble, les instructions révisées ont été correctement mises en œuvre au sein de la Commission.** Tous les services ont présenté des indicateurs de régularité couvrant tous les domaines budgétaires et modes de gestion importants et ceux qui ont rendu compte d'un événement ultérieur l'ont fait conformément aux lignes directrices modifiées.

La Commission constate d'importantes améliorations dans le sens d'une définition plus objective et précise de la portée des réserves et de l'exposition financière associée. Ces améliorations concernent la cohérence de la terminologie utilisée, de la présentation des taux d'erreur, du calcul des montants à risque et de l'application des critères d'importance relative, ainsi que de l'utilisation des informations les plus fiables disponibles dans le domaine de la gestion partagée.

² Article 60 du règlement financier.

En quête constante d'améliorations, les services centraux de la Commission continuent d'apporter leur contribution à un stade précoce en aidant les DG à rédiger les RAA, en discutant des principaux enjeux avec les directions générales et les services et en fournissant les orientations nécessaires pour améliorer la qualité des textes finaux. Les examens (préalables) effectués par des pairs ont à nouveau prouvé leur efficacité en tant que plateforme permettant aux différents services, en leur qualité de pairs, de partager leurs avis sur la façon de présenter certaines questions transversales dans leur RAA, de garantir une approche cohérente et de remédier adéquatement aux faiblesses constatées.

Les RAA sont l'instrument principal au moyen duquel les ordonnateurs délégués répondent de leur action devant le Collège, et ils représentent une source de preuve pour la déclaration d'assurance (DAS). La Commission s'engage à améliorer de façon continue la lisibilité et la comparabilité des RAA. La Commission a donné instruction au Secrétariat général et à la direction générale du budget de continuer à donner des conseils aux directions générales et aux services, au moyen d'un réexamen périodique des instructions permanentes, de notes d'orientation, d'actions de formation, de contrôles de la qualité des projets de RAA et de réunions d'examen (préalable) par les pairs.

2.3. Communication des taux d'erreur

Dans leurs déclarations d'assurance, les directeurs généraux formulent des réserves fondées sur leur évaluation de l'importance relative des faiblesses et/ou des observations concernant les composantes fondamentales de leurs RAA. L'évaluation des taux d'erreur détectés ou constatés et de l'exposition financière associée est un outil essentiel pour déterminer la nécessité d'une réserve.

Pour examiner et calculer les taux d'erreur résiduels, les services de la Commission utilisent des approches différentes qui prennent en compte les spécificités des domaines relevant de leur responsabilité. Dans la mesure du possible, le secrétaire général et le directeur général chargé du budget ont encouragé l'harmonisation de divers aspects, notamment le recours au taux d'erreur résiduel. Les instructions permanentes ont ainsi été modifiées de manière à garantir une utilisation cohérente, par l'ensemble des services, de la terminologie et des critères concernant le taux d'erreur résiduel, le recours à une approche pluriannuelle et la notion d'«événement ultérieur» (événement se produisant entre la fin de l'année et la signature du rapport par l'ordonnateur délégué à la fin du mois de mars).

Un grand nombre de DG ont déjà adopté l'approche pluriannuelle de la communication des erreurs. La Commission donne instruction aux autres services gérant des programmes pluriannuels de présenter dans leur RAA un risque financier cumulé au titre d'une stratégie de contrôle pluriannuelle, de sorte que cette approche soit la seule à être utilisée à partir de 2012.

Au cours de l'année de référence, les **DG gérant les Fonds structurels ont œuvré à la définition d'une nouvelle approche commune pour déterminer l'importance relative**. La décision de formuler une réserve est à présent fondée sur une approche en trois étapes:

- évaluer les systèmes de gestion et de contrôle nationaux;

- prendre pleinement en compte les taux d'erreur prévus tels qu'ils ont été détectés par les autorités nationales et communiqués dans les rapports de contrôle annuels, lorsque ceux-ci ont été validés, plutôt que de recourir à des taux d'erreur estimés prédéfinis;³ et
- appliquer un risque résiduel cumulé pour chaque programme, de manière à surveiller la capacité de correction des systèmes de gestion et de contrôle pluriannuels.

Cette approche implique également que les RAA communiquent les résultats de **l'évaluation par la Commission de tous les systèmes de contrôle des programmes opérationnels, en tenant compte des différents niveaux d'assurance et des différentes opinions d'audit nationales**. Cela est conforme au principe de l'audit unique et souligne le fait que les États membres sont responsables de leur propre environnement de contrôle.

La Commission considère que ces efforts d'harmonisation des critères d'importance relative constituent une amélioration importante qui contribue à la cohérence, à la lisibilité et à la transparence des RAA. Elle donne instruction aux directeurs généraux chargés de la politique régionale, de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, de l'agriculture et du développement rural, des affaires maritimes et de la pêche de poursuivre cette harmonisation et d'adopter un ensemble de critères et une présentation uniques pour les RAA 2012. Bien qu'il s'appuie sur des bases juridiques différentes, le directeur général chargé des affaires intérieures devrait être associé autant que possible à ce processus d'harmonisation.

2.4. Audit interne

Le comité de suivi des audits (CSA) a continué d'informer le Collège sur les questions d'audit, notamment les questions de dimension institutionnelle. Le CSA a également informé le Collège des progrès accomplis, jusqu'à la fin de 2011, dans l'application des recommandations acceptées en matière d'audit. 80 % de toutes les recommandations acceptées au cours de la période 2007-2011 avaient été mises en œuvre. Sur 118 recommandations très importantes qui n'étaient pas encore mises en œuvre à la fin de 2011, seules 24 connaissent un retard de mise en œuvre de plus de 6 mois par rapport à la date cible fixée initialement.

En mai 2012, le service d'audit interne de la Commission a présenté le rapport annuel d'audit interne pour l'exercice 2011, conformément à l'article 86, paragraphe 3, du règlement financier. Le rapport accompagnait la seconde opinion globale du service d'audit interne de la Commission. Cette opinion s'appuie sur les travaux réalisés par les structures d'audit interne et le service d'audit interne au cours de la période comprise entre 2009 et 2011 dans le cadre du plan d'audit stratégique coordonné. Elle est essentiellement axée sur la gestion financière.

L'opinion globale formule un avis favorable sur la gestion financière au sein de la Commission, à l'exception des domaines dans lesquels les directeurs généraux ont exprimé des réserves dans leurs rapports d'activité annuels. L'impact financier potentiel de ces réserves est estimé à moins de 2 % du budget dans son ensemble, mais toutes les réserves ne sont pas quantifiables et présentent des risques en matière de réputation.

La Commission constate également que dans les «paragraphe d'observation» accompagnant l'opinion globale, le service d'audit interne souligne un certain nombre de problèmes auxquels les services de la Commission doivent s'attaquer:

³ Ce qu'on appelle les «corrections financières à taux forfaitaire».

- la nécessité d'harmoniser davantage le calcul du taux d'erreur résiduel au sein de la Commission;
- les lacunes décelées dans l'aide extérieure en ce qui concerne les appels à propositions centralisés et décentralisés, et plus particulièrement, la nécessité d'améliorer la planification, la communication et le suivi des contrôles réalisés par les délégations de l'UE dans le domaine de la gestion des subventions;
- les domaines dans lesquels le risque d'erreur reste trop élevé et les problèmes spécifiques associés à la gestion partagée dans le domaine de la politique de cohésion;
- la nécessité de mieux coordonner et harmoniser les stratégies de contrôle au niveau des *familles* de politiques, en particulier les programmes de contrôles sur place dans les DG chargées de la politique de recherche;
- les insuffisances des systèmes de contrôle dans les États membres, en particulier des contrôles de premier niveau portant sur les demandes de remboursement émanant des services chargés de la mise en œuvre des régimes d'aides;
- les mesures toujours en cours de mise en œuvre, fin 2011, afin de remédier à certains risques significatifs, notamment celles visant à améliorer l'administration, la gestion de projet et la comptabilité des éléments de l'actif immobilisé pour les systèmes mondiaux de navigation par satellite; à améliorer l'efficacité des contrôles ex ante des montants payés dans le domaine de la recherche; à suivre l'évolution de la situation concernant les technologies de l'information de manière à éviter la duplication des efforts; à assurer le contrôle, par plusieurs services, des délais de paiement et à mettre en œuvre une stratégie antifraude.

3. ASSURANCES RECUEILLIES PAR LES RAPPORTS D'ACTIVITÉS ANNUELS ET RÉSERVES ÉMISES PAR LES DIRECTEURS GÉNÉRAUX

Après examen des RAA, et en particulier des déclarations signées par chaque directeur général, la Commission constate que tous les directeurs généraux ont donné une assurance raisonnable que les ressources ont été utilisées aux fins auxquelles elles étaient destinées, que les principes d'une bonne gestion financière ont été respectés et que les procédures de contrôle utilisées donnent les garanties nécessaires quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes. Certains ordonnateurs délégués ont fait état de faiblesses résiduelles et émis des réserves dans leur RAA, sans toutefois remettre en question le niveau général de l'assurance qu'ils ont donnée.

Quatorze directeurs généraux et deux directeurs d'agence exécutive ont émis au total **vingt-sept réserves** dans leur RAA pour l'exercice 2011. Des réserves ont été formulées dans 17 services, qui représentent ensemble plus de 90 % des opérations financières de la Commission (dépenses et recettes). Celles-ci incluaient quatorze des dix-sept réserves déjà formulées en 2010 et faisant toujours l'objet d'une action à la fin de 2011, ainsi que treize nouvelles réserves. Trois réserves de 2010 ont été levées.

Le montant total à risque quantifié dans les réserves a augmenté significativement, passant de 600 millions d'EUR dans les RAA 2010 à un **montant maximum potentiel de**

3 564 millions d'EUR⁴ dans les RAA 2011. Cette augmentation du nombre de réserves et de l'exposition financière aux montants à risque ne résulte pas d'une détérioration de la qualité de la gestion financière à la Commission, mais plutôt de l'effet conjugué de plusieurs facteurs techniques et structurels:

- Sur ces vingt-sept réserves, six concernent le même problème et le même programme (PC7). Cela s'explique par le fait que le septième programme-cadre, qui est monté en puissance en 2011 (voir section 3.5), est géré par cinq directions générales et une agence exécutive et donne donc lieu à de multiples réserves.
- Le stade de maturité relatif du cycle pluriannuel d'exécution budgétaire:
 - pour les cas de gestion directe, la génération des programmes 2007-2013 a atteint à présent un niveau de mise en œuvre permettant de tirer des conclusions des contrôles ex post effectués (ce qui explique l'introduction de la réserve concernant le 7^e programme-cadre de recherche);
 - pour les cas de gestion partagée, les États membres commencent à communiquer les résultats d'audits réalisés à partir d'un échantillon élargi de programmes opérationnels en cours (ce qui explique partiellement la portée plus large des réserves de la direction générale de la politique régionale);
 - la plupart des programmes de la période 2007-2013 sont à présent pleinement opérationnels. Le niveau de mise en œuvre accru des programmes de la période 2007-2013 engendre un volume de paiements plus élevé, qui accroît à son tour le risque d'erreur par rapport aux années précédentes.
- Dans le domaine de la politique de cohésion, le remplacement (voir section 3.3) des estimations de gestion forfaitaire par le taux d'erreur réel communiqué par les autorités d'audit des États membres a contribué à améliorer l'évaluation des risques en matière de régularité, mais a également eu pour effet de soumettre un plus grand nombre de programmes à des réserves, avec une augmentation des montants en jeu.
- Les lignes directrices publiées récemment sur la manière de prendre en compte les préfinancements dans le calcul des taux d'erreur résiduels et des montants à risque demandent aux services d'inclure les préfinancements antérieurs qui ont été apurés avec les paiements intermédiaires et finaux pour solde, ce qui les empêche de calculer à la baisse la moyenne des taux d'erreur constatés dans les paiements intermédiaires et finaux en y incluant les dépenses des nouveaux préfinancements, dont le taux d'erreur est encore nul.
- Pour un certain nombre de programmes, le risque en matière de régularité est très proche du seuil d'importance relative de 2 %. D'une année à l'autre, de légères variations du taux d'erreur constaté dans une fourchette proche de ce seuil peuvent donner lieu à des réserves intermittentes.

Tous les directeurs généraux et chefs de service ont exposé les principaux motifs de leurs réserves et proposé des mesures correctives afin de résoudre les problèmes. De manière

⁴ Il s'agit de la somme de tous les montants quantifiés dans les réserves (1 982 millions d'EUR maximum) et d'un montant à risque estimé (1 582 millions d'EUR) pour la réserve de la DG BUDG concernant les ressources propres traditionnelles. Pour les directions générales ayant mentionné un montant minimum et un montant maximum, c'est le montant maximum qui a été retenu.

générale, les problèmes les plus fréquents sont liés à la **complexité des règles d'admissibilité applicables aux bénéficiaires d'aides** (un problème qui concerne les fonds soumis à une gestion centralisée directe) et à l'application incorrecte des **règles en matière de marchés publics** (qui donnent souvent lieu à des erreurs dans la gestion partagée et indirecte des fonds). La Commission en a tiré des conclusions opérationnelles et a soumis des propositions de simplification radicale (voir section 4.5 ci-dessous) pour la prochaine génération de programmes.

Après examen des résultats des contrôles, trois réserves reportées des exercices antérieurs ont été levées. Pour qu'une réserve soit levée, les ordonnateurs délégués ont été invités à présenter les mesures mises en place pour remédier aux défaillances constatées et à démontrer que ces mesures ont été efficaces et qu'il a été remédié efficacement aux défaillances. Dans la plupart des cas, des preuves d'audit doivent être présentées, indiquant que les taux d'erreur ont été ramenés à un niveau acceptable ou que les systèmes ont été renforcés et fonctionnent à présent correctement.

3.1. Recettes

Les ressources propres traditionnelles (RPT) représentent 12,2% des recettes totales du budget de l'UE pour 2011. Elles sont constatées et perçues par les États membres. Les trois quarts de ces montants sont versés au budget de l'UE, le quart restant étant conservé par les États membres pour couvrir les frais de perception. Compte tenu de la situation géographique de la Belgique, la contribution de ce pays aux RPT est importante et compte pour 9,45 % du montant total en 2011. Les inspections effectuées par la Commission ainsi que les audits réalisés par la Cour ont mis en évidence un problème de rapprochement entre les montants transférés et les écritures sous-jacentes. Le directeur général de la DG Budget a formulé **une réserve concernant la fiabilité insuffisante des systèmes belges d'apurement et de comptabilité**. La Commission a demandé que des mesures correctives soient prises, portant notamment sur l'amélioration des contrôles internes et la réalisation d'audits externes de grande envergure du système de comptabilité. Dans le même temps, des incertitudes subsistent quant à l'exactitude du montant des RPT de la Belgique inscrites au compte de la Commission.

La Commission rappelle les engagements pris par les autorités de l'État membre concerné eu égard aux plans d'action élaborés pour remédier aux lacunes recensées dans ses systèmes de traitement de déclaration en douane et rappelle qu'elle contrôlera de manière attentive et rigoureuse leur mise en œuvre.

3.2. Agriculture et ressources naturelles

Dans son rapport annuel de 2010, la Cour concluait, sur la base d'un taux d'erreur estimé⁵ dépassant juste les 2 %, que le chapitre relatif à l'agriculture et aux ressources naturelles était entaché d'une erreur matérielle. Elle précisait dans le même temps que les paiements directs couverts par le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), qui représentent de 91,4 % des dépenses totales du FEAGA, sont exempts d'erreurs significatives.

Dans son RAA relatif à l'exercice 2011, le directeur général de la DG Agriculture et développement rural a formulé **trois réserves**:

⁵ La Cour des comptes estime le taux d'erreur le plus probable à 2,3 % (JO C 326 du 10 novembre 2011, annexe 3.1).

- étant donné l'importance du SIGC pour la gestion et le contrôle des dépenses agricoles ainsi que les graves **lacunes constatées dans le SIGC en Bulgarie et au Portugal**, la réserve émise pour 2010 a été maintenue pour des raisons de réputation, même si l'incidence financière des irrégularités constatées ne dépassait pas le seuil d'importance relative. En 2010, cette réserve concernait la Bulgarie, la Roumanie et le Portugal. La réserve pour la Roumanie a été levée en 2011 étant donné que les audits réalisés par la Commission ont permis de constater que ce pays avait mené à terme son plan d'action et pris des mesures adaptées;
- une nouvelle **réserve a été formulée sur les dépenses consacrées à l'ensemble des mesures de développement rural** parce que le taux d'erreur résiduel (jusqu'à 2,36 %) était légèrement supérieur au seuil d'importance relative pour l'exercice 2011. Cette augmentation du taux d'erreur est essentiellement due au fait que les programmes de développement rural sont nombreux et/ou comportent des conditions complexes qui risquent de faire commettre davantage d'erreurs aux bénéficiaires et nécessitent des contrôles plus difficiles et coûteux de la part des autorités nationales;
- une réserve a été émise pour des raisons de réputation du fait de **défaillances constatées dans le système de surveillance et de contrôle des produits biologiques**. Dans certains cas, on a constaté en 2011 que les contrôles dans le secteur de l'agriculture biologique étaient insuffisants et que la surveillance, à l'échelon de l'UE, des systèmes de contrôle en place dans les États membres et les pays tiers, y compris des organismes de contrôle chargés de certifier les produits biologiques destinés à être importés dans l'UE, risquaient de comporter des faiblesses.

La directrice générale de la DG Affaires maritimes et pêche a maintenu sa réserve au sujet de **l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP)** pour un programme en Allemagne qu'il conviendra de corriger, mais qui doit encore faire l'objet d'une évaluation.

Elle a émis une nouvelle réserve concernant la **gestion du fonds européen pour la pêche ainsi que les systèmes de contrôle et les investissements à bord** étant donné que des irrégularités ont été constatées en ce qui concerne l'éligibilité des dépenses et qu'il a été établi que certains États membres ne vérifient pas suffisamment si les investissements réalisés à bord permettent d'accroître la capacité de capture des navires.

Le directeur général de la DG Action pour le climat a maintenu la réserve formulée antérieurement en raison de l'atteinte à la **réputation** de la Commission résultant **d'une grave atteinte à la sécurité mise au jour dans les registres nationaux du système d'échange des droits d'émission de l'UE**.

La directrice générale de la DG Santé et consommateurs a émis une réserve au sujet de **l'exactitude des dépenses déclarées par les États membres au titre des programmes d'éradication et de surveillance des maladies animales dans le domaine de la politique des denrées alimentaires et des aliments pour animaux**. La plupart des erreurs constatées résultent de la mauvaise application, par les États membres, des règles d'éligibilité des dépenses prévues par la législation. Ces dernières années, la directrice générale a déjà pris une série de mesures en vue de réduire le taux d'erreur dans le domaine des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Ainsi, la Commission a adopté une décision définissant de manière plus précise et plus restrictive les dépenses éligibles pour les programmes vétérinaires mis en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2011. L'introduction de montants forfaitaires à compter de 2012 permettra de limiter encore les erreurs pour les dépenses que les États membres déclareront dans les années à venir.

3.3. Cohésion, énergie et transports

Depuis plusieurs années, le niveau d'erreurs estimé est plus élevé pour la politique de cohésion que dans d'autres domaines. En 2010, la Cour estimait que le taux d'erreur le plus probable s'élevait à 7,7 % pour ce chapitre. Le taux d'erreur constaté est **soumis à des variations annuelles** et dépend de l'état d'avancement relatif du cycle de mise en œuvre pluriannuel. L'année 2010 a été la première au cours de laquelle la majorité des programmes relevant du cadre réglementaire actuel étaient pleinement opérationnels et où la plupart des autorités nationales ont exécuté des projets et déclaré des dépenses, ce qui a augmenté le risque inhérent d'erreurs.

Le directeur général de la DG Politique régionale a exprimé deux réserves: la première, émise pour des raisons de réputation, concerne les systèmes de gestion et de contrôle de certains programmes opérationnels en Allemagne, en Hongrie, en Irlande, en Italie, en Espagne ainsi que des programmes transfrontaliers relevant du FEDER/Fonds de cohésion pour la période 2000-2006; la seconde porte sur les systèmes de gestion et de contrôle dans le cadre du FEDER/Fonds de cohésion pour certains programmes opérationnels dans 18 États membres⁶, les systèmes de gestion et de contrôle de l'IAP dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine et les programmes de coopération territoriale européenne ainsi qu'un programme relatif à la coopération transfrontalière/IAP⁷ pour la période 2007-2013.

Le directeur général de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion a émis deux réserves: la première concerne les systèmes de gestion et de contrôle de certains programmes opérationnels en Allemagne, en France, en Italie et en Espagne dans le cadre du FSE 2000-2006 et la seconde, les systèmes de gestion et de contrôle de certains programmes opérationnels en Belgique, en République tchèque, en Allemagne, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, en Roumanie, en Slovaquie, en Espagne et au Royaume-Uni dans le cadre du FSE 2007-2013 ainsi que pour le programme IAP en faveur de l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Ces deux réserves ont été émises à la suite de sérieuses lacunes constatées au niveau d'éléments clés des systèmes de gestion et de contrôle de certains programmes opérationnels.

Ces lacunes, liées aux réserves émises pour les deux DG, concernent notamment des activités de certification, des taux d'erreur élevés, le respect des règles de passation des marchés publics, les règles d'éligibilité, les vérifications de gestion ou l'absence de piste d'audit.

La Commission continuera d'exercer strictement sa fonction de surveillance en invitant les États membres à combler immédiatement les lacunes constatées dans leurs systèmes de gestion et de contrôle et en appliquant des interruptions et des suspensions de paiement, ainsi que des corrections financières si nécessaire. La Commission concentrera ses efforts sur ces domaines en adoptant des actions préventives et correctives concertées. À l'occasion de la révision triennale du règlement financier ainsi que dans les propositions sectorielles, la Commission a proposé que les autorités nationales accréditées fournissent une déclaration annuelle d'assurance de gestion pour tous les programmes relevant d'un mode de gestion partagée, comme c'est déjà le cas pour la politique agricole.

La DG Cohésion a quantifié les réserves en notifiant le montant global estimé à risque et en évaluant le risque financier:

⁶ Autriche, Bulgarie, République tchèque, Estonie, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Espagne et Royaume-Uni.

⁷ Instrument d'aide de préadhésion (IAP).

- le **montant global estimé à risque (sur la base du taux d'erreur validé)** se rapporte à la quantification des erreurs en pourcentage des paiements intermédiaires effectués en 2011 pour tous les programmes pour la période 2007-2013. La Commission le calcule en s'appuyant sur l'audit des opérations réalisé par les autorités compétentes et sur les taux d'erreur notifiés dans les rapports annuels de contrôle pour 2011, après validation par les directions générales concernées. Le montant à risque se situe entre 3,1 % et 6,8 % pour la DG Politique régionale et entre 2 % et 2,5 % pour la DG Emploi, affaires sociales et inclusion;
- le **risque financier estimé** fait référence à l'impact des programmes mis en œuvre sur la période 2007-2013 pour lesquels les directions générales concernées n'ont pas obtenu d'assurance raisonnable et ont donc émis des réserves. L'incidence financière estimée des réserves se situe entre 632 millions d'EUR et 1 427 millions d'EUR pour la DG Politique régionale et 59 millions d'EUR pour la DG Emploi, affaires sociales et inclusion, soit 2,1 % à 4,8 % et 0,6 % respectivement des paiements réalisés en 2011.

En général, la quantification des réserves émises dans les RAA par le directeur général de la DG Politique régionale et le directeur général de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion n'est pas directement comparable aux taux d'erreur consolidés pour la politique de cohésion estimés par la Cour dans son rapport annuel. Les principales différences portent sur les points suivants:

- les *combinaisons de programmes* évaluées peuvent avoir une incidence sur le résultat des tests: les calculs de la Cour reposent sur un échantillon représentatif d'opérations (paiements) extrapolé à l'ensemble des dépenses engagées au titre de la politique de cohésion; les taux calculés par la Commission sont, quant à eux, spécifiques à un Fonds et couvrent chaque programme ou groupe de programmes mis en œuvre dans le cadre de systèmes de contrôle et de gestion identiques;
- le *décalage temporel*: la Commission calcule le montant à risque à un stade ultérieur du cycle de contrôle et le compare au taux d'erreur indiqué par la Cour. Conformément aux dispositions applicables, les rapports annuels de contrôle transmis par les États membres concernent les dépenses de 2010 tandis que le taux d'erreur fourni chaque année par la Cour est calculé à partir des erreurs constatées au cours de l'année en question;
- la Commission met en œuvre des stratégies de contrôle *pluriannuelles* de sorte que les OD évaluent en conséquence le fonctionnement des systèmes de contrôle. En revanche, la Cour est tenue de rendre un avis d'audit annuel. Alors que le risque d'irrégularités lié à certains programmes peut être considéré comme gérable sur une base pluriannuelle, il pourrait être plus élevé que les moyennes estimées pour certains programmes et certains États membres en cas d'évaluation annuelle. C'est pourquoi, **il est totalement justifié que le montant à risque communiqué dans les RAA par les services de la Commission en ce qui concerne les actions structurelles tienne compte des différentes actions correctrices et d'atténuation mises en œuvre dans le cadre des systèmes de gestion et de contrôle pluriannuels** (ce qui permet d'apporter des corrections plusieurs années après le versement des fonds par l'État membre aux bénéficiaires, et par la Commission à l'État membre). Par conséquent, le taux d'erreur établi par la Cour dans sa DAS est généralement plus élevé puisqu'il inclut des erreurs qui peuvent être corrigées au cours des années suivantes, une fois que tous les acteurs de la chaîne de contrôle sont intervenus;
- dans certains cas, la quantification des taux d'erreur repose sur *différentes hypothèses*, en particulier lorsque l'on ne connaît pas la véritable ampleur de l'erreur. Ainsi, à la

différence des services de la Commission, la Cour quantifie les infractions graves aux règles de passation des marchés publics à la valeur intégrale du contrat alors que la perte économique réelle pour le budget de l'UE se limite aux marges bénéficiaires supplémentaires pour les prestataires qui tirent un avantage de ces infractions.

Les services de la Commission ont analysé les erreurs constatées par la Cour pour les années 2006-2009 et ont présenté leur analyse dans un document de travail⁸. Ce document met en évidence le fait que le non-respect des critères d'éligibilité et les infractions aux procédures ou règles de passation des marchés publics constituent les types d'erreurs les plus courants dans le cadre de la politique de cohésion. Des erreurs peuvent également découler de pistes d'audit inadaptées et d'erreurs de calcul du taux de cofinancement pour les projets générateurs de recettes. L'analyse effectuée montre que la sélection de projets et de dépenses inéligibles constituent les principales erreurs d'éligibilité; pour ce qui est des marchés publics, l'évaluation des offres, le recours à des procédures d'appel d'offres inadaptées et les questions de publication constituent les principales sources d'erreurs.

La Commission a présenté, en 2011, des propositions concernant le prochain cadre financier pluriannuel, apportant notamment des améliorations sensibles dans le domaine de la gestion partagée (qui compte pour 80 % environ du budget), en vue d'améliorer la conception des systèmes de financement, de réduire le risque d'erreur, d'alléger la charge administrative pour les bénéficiaires et d'autres parties prenantes ainsi que de réduire les coûts opérationnels des contrôles. Dans le contexte de la révision du règlement financier, la Commission a proposé que les organismes agréés présentent des déclarations annuelles d'assurance de gestion pour tous les programmes mis en œuvre dans le cadre de la gestion partagée, comme c'est déjà le cas pour la politique agricole.

Dans ses propositions relatives à la politique de cohésion pour 2014-2020, la Commission a également suggéré d'améliorer encore la gestion financière et la régularité des dépenses budgétaires en retenant 10 % des sommes versées aux États membres au cours de l'année et en procédant à un apurement annuel des comptes dès que ceux-ci ont fourni des comptes annuels certifiés pour chaque programme.

Des améliorations sont notamment nécessaires en ce qui concerne la transmission d'informations financières et de données d'audit complètes et fiables par les États membres. C'est pourquoi, à compter de cette année, la Commission transmettra les résumés annuels fournis par les États membres accompagnés d'une analyse de leur contenu à l'autorité de décharge, conformément aux dispositions de l'article 319 du traité. Le cas échéant, la Commission indiquera aux autorités nationales comment améliorer encore l'instrument de notification, notamment en ce qui concerne les résultats des audits nationaux et les opinions, afin de mieux contribuer au processus d'assurance de la Commission.

La Commission invite les États membres à faire la preuve de leur détermination à améliorer la responsabilité et la transparence en renforçant si nécessaire les mesures de contrôle pour la durée restante de la période de programmation actuelle, notamment en ce qui concerne les contrôles de gestion de premier niveau, avant la certification des dépenses auprès de la Commission. Elle les invite en outre à suivre ses conseils relatifs au traitement des erreurs et des rapports annuels de contrôle ainsi qu'aux résumés annuels

⁸ «Analysis of Errors in Cohesion Policy for the Years 2006-2009, Actions taken by the Commission and the way forward», SEC(2011) 1179 final.

afin qu'ils constituent une source d'assurance supplémentaire fiable. La Commission encourage tous les États membres à suivre l'exemple des quinze pays⁹ qui ont joint une déclaration d'assurance à leur résumé annuel et à prendre d'autres mesures pour démontrer leur engagement en faveur d'une gestion saine des fonds de l'UE et de la transparence.

3.4. Aide extérieure, développement et élargissement

Les règles de gestion et de comptabilisation du budget de l'UE ont été clarifiées à la suite de la création du service européen pour l'action extérieure. Le personnel du SEAE et de la Commission a été affecté séparément dans les délégations afin de faire une distinction entre les tâches essentielles qui relèvent de la Commission et du SEAE dans les délégations, tout en conservant une certaine souplesse. Pour veiller à ce que le personnel (et d'autres ressources administratives) soit affecté aux tâches auxquelles il est destiné, les chefs de délégation ont reçu des instructions et des conseils¹⁰ communs à la Commission et au SEAE sur la gestion du personnel.

Après la révision du règlement financier du 24 novembre 2010, les chefs de délégation de l'UE ont joint une déclaration d'assurance aux rapports annuels de l'ordonnateur subdélégué.

Un cadre élaboré d'un commun accord entre le SEAE et la Commission sur la gestion des délégations de l'Union européenne est également fourni aux chefs de délégations¹¹. Le comité de suivi pour les délégations (EUDEL, composé de représentants du SEAE et de la Commission) a été mis en place à cet effet.

Conformément aux recommandations de la Cour des comptes européennes et pour appuyer plus encore la déclaration d'assurance figurant dans son RAA, la DG Développement et coopération a mis au point un indicateur clé pour déterminer l'incidence financière des erreurs résiduelles après que tous les contrôles de conformité ont été réalisés. Les travaux d'audit ayant débuté, cet indicateur devrait maintenant être disponible pour l'exercice de déclaration 2012. La DG Élargissement dispose déjà de cet indicateur pour les fonds faisant l'objet d'une gestion décentralisée. Un programme de travail pilote a été mis en oeuvre pour inclure également les fonds soumis à une gestion centralisée.

Comme le souligne l'auditeur interne dans son opinion globale, l'assurance donnée par les contrôles de l'aide extérieure réalisés par les délégations déconcentrées doit être améliorée grâce à une meilleure planification et une surveillance accrue.

3.5. Recherche et autres politiques internes

La stratégie d'audit commune de la DG Recherche (incluant une campagne d'audit de grande ampleur avec extrapolation des erreurs systémiques) pour le **6^{ème} programme-cadre (6^e PC)** (2002-2006) a été positive en ce qui concerne la couverture de l'audit et les résultats obtenus.

⁹ Pour le FSE et le FEDER, 15 États membres ont fourni une déclaration générale d'assurance volontaire avec leur résumé annuel, à savoir la Bulgarie, Chypre, la République tchèque, le Danemark, l'Estonie, la Grèce, la Finlande, la France, la Hongrie, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède et le Royaume-Uni.

¹⁰ Note du 20/12/2011 de M^{me} C. Day et de M. D. O'Sullivan sur la gestion du personnel en délégation.

¹¹ JOIN(2012) 8 final: décision conjointe de la Commission et du haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité du 28.03.2012 relative aux mécanismes de coopération en matière de gestion des délégations de l'Union européenne.

À la fin de la période, le taux d'erreur résiduel pluriannuel¹² avait considérablement diminué, atteignant même un niveau très proche de l'objectif de 2 %. Bien que les réserves émises dans le cadre du 6^e PC aient été maintenues, il n'est pas justifié de déployer des efforts supplémentaires pour passer en-dessous de ce niveau en raison du coût des contrôles.

En ce qui concerne le 6^e PC, le taux d'erreur constaté en 2011 par le directeur général de la DG Société de l'information et médias (inférieur à 2 %) a confirmé le choix déjà opéré en 2010 de ne pas maintenir de réserves pour la déclaration d'assurance étant donné que l'on escomptait que le taux d'erreur pluriannuel (évalué sur toute la durée du 6^e PC) soit inférieur à l'objectif en 2011.

Le 7^{ème} programme-cadre de recherche (7^e PC) (2007-2013) est monté en puissance en 2011; il est désormais à mi-parcours et les premiers projets, lancés au début du programme, commencent à arriver à terme. Comme les taux d'erreur provisoires l'indiquaient déjà l'année dernière, des échantillons d'audit représentatifs ont montré que le taux d'erreur pour l'ensemble de la population dépassait le seuil de 2 %. La DG Recherche et l'Agence exécutive pour la recherche (AER)¹³ ont dès lors formulé des réserves au sujet du 7^e PC à partir de 2011.

Les mesures de simplification mises en oeuvre en 2011 devraient avoir une incidence positive sur le taux d'erreur à l'avenir. Les dispositions suivantes permettront de réduire encore les erreurs: renforcement de l'aide apportée et transmission d'informations en retour aux participants et aux auditeurs sur les erreurs les plus fréquentes; amélioration de la stratégie en matière de contrôles ex ante; réalisation d'un nombre opportun d'audits ex post pour réduire, parallèlement à des actions de recouvrement, le taux d'erreur résiduel sur une perspective pluriannuelle.

En dépit de ces mesures, la stratégie en matière de contrôle dans le cadre du 7^e PC permettra probablement d'obtenir un taux d'erreur résiduel se situant entre 2 % et 5 % au terme du cycle de vie de ce programme.

Dans le cadre des procédures actuelles, sept ordonnateurs délégués sont chargés de la gestion du budget de la recherche. Chacun d'eux a pour objectif d'établir un taux d'erreur représentatif pour la partie du budget qui lui incombe. Il en découle d'importantes contraintes sur le plan organisationnel et la réalisation d'audits multiples des mêmes bénéficiaires par des services différents. C'est pourquoi il a été décidé qu'à partir de 2012 un **échantillon d'audit représentatif commun** serait utilisé au sein de la famille «recherche». Cette mesure permettra notamment de réduire la charge de l'audit pour les bénéficiaires car elle limitera le nombre d'audits répétitifs.

Le directeur général de la DG Communication a **maintenu la réserve qu'il avait émise pour des raisons de réputation pour la première fois en 2008 sur le non-respect éventuel de la législation applicable en matière de droits de propriété intellectuelle par les services de la Commission.** La plupart des actions correctives présentées en détail dans le plan d'action ont été mises en oeuvre, mais l'évolution constante du domaine des médias (comme le système de suivi des médias ou l'utilisation généralisée de nouveaux médias) engendre de nouveaux problèmes de conformité qu'il conviendra de résoudre pour que cette réserve puisse être levée, ce qui devrait survenir l'année prochaine.

¹² Le taux d'erreur résiduel pluriannuel indique la véritable incidence des erreurs sur le budget de l'UE en tenant compte des corrections et des recouvrements pour toute la durée du programme-cadre.

¹³ En ce qui concerne l'AER, uniquement pour les sous-activités «espace» et «sécurité».

Le taux d'erreur constaté pour les actions gérées de manière centralisée¹⁴ par la DG **Éducation, audiovisuel et culture est passé sous la barre des 2 %** et la réserve émise en 2010 au sujet de la gestion centralisée directe pourrait être levée à la suite de la mise en œuvre de mesures efficaces d'atténuation et de l'utilisation d'un échantillon plus représentatif.

Le directeur de l'agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture» a fait état de progrès dans la mise en œuvre des plans d'action destinés à améliorer les systèmes de contrôle des subventions en matière de gestion. L'agence exécutive a levé la réserve formulée l'année dernière au sujet du programme culture et jeunesse après la diminution des taux d'erreur. Elle a toutefois **décidé d'émettre une nouvelle réserve eu égard au programme d'éducation et d'apprentissage tout au long de la vie**. À la suite du RAA 2010, l'agence avait déjà adopté un plan d'action qui prévoyait des mesures d'atténuation pour tous les programmes gérés par l'agence, y compris le programme d'éducation et d'apprentissage tout au long de la vie. L'agence continuera à déployer des efforts pour aider les bénéficiaires à respecter les exigences, notamment en ce qui concerne la fourniture de pièces justificatives.

Le directeur général de la **DG Affaires intérieures a formulé deux réserves** dans le RAA 2011, l'une **concernant une atteinte à la réputation due à des retards dans la mise en œuvre d'un système informatique à grande échelle et le projet SIS II**. Pour ce projet, des projets considérables ont été réalisés en 2011 sur la voie du déploiement réussi de ce système informatique à grande échelle. Le plan d'action détaillé a été intégralement mis en œuvre, mais de nouveaux événements ont entraîné des retards supplémentaires, notamment l'incapacité de l'État membre concerné à fournir l'un des outils d'essai envisagé à l'origine pour la réalisation de tests, de nouveaux retards dans certains États membres ou à l'échelon du système central. L'autre réserve, qui n'existait pas précédemment, concerne le risque financier découlant du taux d'erreurs résiduel dans la population des subventions non auditées pour les programmes financiers intitulés «prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme et autres risques liés à la sécurité» (CIPS) et «prévenir et combattre la criminalité» (ISEC). Ces programmes visent des domaines d'action relativement nouveaux et de nouveaux bénéficiaires. Le directeur général de la DG Affaires intérieures est persuadé qu'une augmentation du nombre d'audits parallèlement à une information plus complète et de meilleure qualité des bénéficiaires contribuera à réduire les taux d'erreur dans un avenir proche.

Le **directeur général de la DG Entreprises et industrie a prorogé la réserve qu'il avait émise au sujet de la fiabilité des informations financières fournies par l'Agence spatiale européenne (ESA)**. En 2011, la Commission a encore renforcé la stratégie de suivi et de contrôle qu'elle a établie pour l'ESA: elle continuera à vérifier les rapports financiers fournis par l'ESA et la soutiendra pour mettre en œuvre le plan d'action qui a été élaboré pour répondre aux recommandations du comité d'audit externe de l'ESA et améliorer la qualité des informations financières transmises à la Commission. Compte tenu des actions en cours, la Commission espère que les problèmes recensés seront résolus prochainement, ce qui permettra de limiter la réserve qu'elle a émise et, à terme, de la lever. De plus, le recours à des experts externes a permis de garantir la fiabilité du montant des actifs immobilisés inscrit au bilan de l'UE en 2011.

La Commission est satisfaite du travail effectué par l'ensemble de ses services en ce qui concerne les droits de propriété intellectuelle et les encourage à prendre les mesures

¹⁴ Les actions gérées de manière centrale représentent 11 % des fonds gérés par la direction générale Éducation, audiovisuel et culture.

nécessaires pour qu'elle puisse lever sa réserve en 2012. Elle accueille favorablement les lignes directrices¹⁵ relatives à la gestion des droits de propriété intellectuelle en son sein.

La Commission se félicite du faible taux d'erreur résiduel constaté au terme du cycle de vie du 6^e PC en matière de recherche et prend note des attentes et des limites énoncées pour la stratégie d'audit du 7^e PC.

La Commission prend acte de la réserve formulée au sujet du programme d'éducation et d'apprentissage tout au long de la vie en dépit des efforts déployés pour mieux informer les bénéficiaires sur les exigences. Elle invite l'agence à intensifier ses efforts.

Elle reconnaît que le développement et la gestion de systèmes informatiques à grande échelle tels que SIS II pose des défis particuliers. Elle a instauré des mécanismes de gouvernance bien développés et continuera d'accorder la priorité absolue au maintien d'une gouvernance efficace et d'une coopération étroite avec les parties prenantes en ce qui concerne SIS II.

4. QUESTIONS TRANSVERSALES ET SOLUTIONS

4.1. Valeur ajoutée du budget de l'UE

Élaborer un rapport sur les réalisations de la Commission en matière de gestion ne se limite pas à rendre compte du respect des règles financières et à présenter les taux d'erreur. La qualité des dépenses et la valeur ajoutée du budget de l'UE sont des facteurs importants dont l'existence doit être prouvée. Dans leurs RAA, les ordonnateurs délégués expliquent comment ils ont utilisé les ressources financières et humaines qui leur avaient été affectées pour atteindre les objectifs stratégiques définis par le Collège, en montrant en quoi les politiques menées ont créé de la valeur ajoutée pour la société européenne. Les instructions permanentes pour l'établissement des rapports d'activité annuels préconisent qu'une attention plus grande soit accordée à ce type d'information.

En février 2012, sur la base de l'article 318 du TFUE, la Commission a établi un premier rapport¹⁶ **sur l'évaluation des finances de l'Union fondé sur les résultats obtenus**. Ce rapport vise à fournir une vue d'ensemble des objectifs des programmes de l'UE, ainsi que des effets et résultats obtenus en fonction de l'état d'avancement des programmes au moment de l'évaluation. En étudiant chaque année un nombre limité de programmes pour lesquels les évaluations correspondantes sont disponibles, ce rapport peut couvrir à moyen terme un large éventail de programmes financiers faisant l'objet de différentes méthodes de gestion. Il porte sur deux grands domaines d'intervention financière directe de l'UE à savoir, d'une part, l'éducation et la culture et, d'autre part, la recherche.

Par ailleurs, le service d'audit interne a déployé d'importants efforts pour définir son cadre en matière d'audit des performances et mettre en place un programme de formation interne à l'intention des auditeurs à ce sujet.

La Commission charge le Secrétariat général d'étudier les possibilités de renforcer l'exhaustivité du rapport d'évaluation annuel fondé sur l'article 318 du TFUE, de

¹⁵ "Practical guidelines for EC staff on dealing with IP-, Copyright- and Trademark-protected works", novembre 2010.

¹⁶ COM(2012) 40 final.

manière à ce qu'il couvre tout l'éventail des activités financées par le budget, y compris les indications appropriées en ce qui concerne les recommandations de décharge, tout en s'appuyant largement sur les informations disponibles concernant les performances, telles que les rapports d'évaluation, les RAA et les fiches d'activité accompagnant le projet de budget.

4.2. Transparence des rapports sur l'interruption et la suspension des paiements, les corrections financières et les recouvrements dans le contexte de la gestion partagée¹⁷

4.2.1. Informations relatives à l'interruption et à la suspension des paiements par la Commission

Conformément à l'engagement qu'elle avait pris à l'égard de l'autorité de décharge dans son plan d'action 2008, consistant à renforcer sa fonction de surveillance pour les actions structurelles, la Commission a encouragé ses services à interrompre les procédures de paiement et à proposer des procédures de suspension dès que les conditions juridiques sont remplies. En ce qui concerne la gestion partagée, **la Commission interrompt ou suspend** les procédures de paiement dès qu'il existe des éléments probants suggérant une insuffisance importante dans les systèmes de gestion et de contrôle des États membres.

Les services effectuant des opérations en gestion partagée ont notifié toutes les décisions d'interruption/de suspension dans leurs RAA. Les renseignements communiqués portaient sur les programmes opérationnels en cause, les États membres concernés, le type de défaillance, les principaux faits ayant donné lieu à chaque décision et l'incidence budgétaire de cette dernière. Ces informations constituent un aspect important de l'assurance raisonnable et de l'obligation de rendre compte.

À la suite de la mise en place du nouvel instrument d'interruption pour la période de programmation 2007-2013, les directeurs généraux effectuant des opérations en gestion partagée ont pris, en 2011, des décisions formelles **d'interruption du délai de paiement pour 91 programmes**, correspondant à un montant total de 2 634 millions d'EUR. Le Collège a également adopté quatre¹⁸ décisions de **suspension de paiement** concernant les programmes 2007-2013. Il n'y a pas de reprise des paiements tant que les ordonnateurs subdélégués n'ont pas obtenu de preuves d'audit tangibles qu'il a été remédié sur le terrain à la situation à l'origine des interruptions et/ou des suspensions, que les corrections financières nécessaires ont été effectuées et qu'il n'existe pas de risque supplémentaire pour de futures dépenses devant être certifiées à la Commission.

La Commission confirme que les ordonnateurs délégués doivent interrompre systématiquement les procédures de paiement et proposer au Collège la suspension des procédures dès que les conditions applicables sont réunies et tant que les mesures correctives nécessaires n'ont pas été mises en œuvre par les autorités nationales compétentes.

¹⁷ Les chiffres mentionnés dans ce point sont provisoires, la Cour des comptes n'ayant pas encore achevé son audit des comptes provisoires 2011.

¹⁸ Une décision de suspension relative au FEDER en Calabre (Italie) et trois décisions de suspension concernant le FSE dans les Baléares (Espagne), en Calabre (Italie) et dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (France).

4.2.2. *Corrections financières imposées par la Commission aux États membres*

Les autres **corrections financières** signalées sont celles **imposées par la Commission aux États membres**. La direction générale de la politique régionale a fait état de corrections financières cumulées s'élevant à 7,13 milliards d'EUR à la suite d'audits réalisés par l'UE au cours de la période 2000-2011. La direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion a notifié 1,8 milliard d'EUR, et la direction générale de l'agriculture et du développement rural 7,7 milliards d'EUR.

Les annexes aux comptes annuels de l'Union européenne contiennent de plus amples informations sur les corrections financières décidées par la Commission et effectuées au cours de l'année, ainsi que sur les recouvrements.

4.2.3. *Informations des États membres sur les corrections financières et les recouvrements*

La **correction des montants indûment versés** constitue un aspect important d'une gestion financière saine. En 2011, des efforts constants ont été consentis pour imposer des corrections financières lorsque cela était nécessaire, améliorer la qualité des données des États membres sur les corrections financières et les recouvrements et encourager le recours aux bonnes pratiques afin d'améliorer les mécanismes de recouvrement au niveau des États membres et de l'UE.

En matière de gestion partagée, les RAA contiennent des informations détaillées sur les corrections financières effectuées et signalées par les États membres à la Commission, ainsi qu'une évaluation des systèmes de contrôle nationaux. Dans le domaine de la politique de cohésion, les États membres effectuent les corrections financières résultant de leurs propres travaux d'audit et des audits de l'UE. Celles-ci étant communiquées avec un an de retard, et au plus tard le 31 mars, les États membres ont fait rapport en 2011 sur leurs corrections de 2010. Néanmoins, les ordonnateurs subdélégués ont communiqué les chiffres les plus actualisés possible dont ils avaient connaissance à la date de la signature de leurs RAA.

En ce qui concerne la politique régionale, les États membres ont signalé qu'à la fin de 2010, ils avaient effectué des corrections financières cumulées d'un montant de 5,1 milliards d'EUR pour les programmes 2000-2006. Ils ont indiqué que ces corrections financières avaient été effectuées au moyen de retraits (environ 4 milliards d'EUR, soit 78 % du montant total des recouvrements) ou de recouvrements auprès de bénéficiaires individuels (environ 1,1 milliard d'EUR, soit 22 %).

S'agissant des programmes relevant du FEDER/Fonds de cohésion pour la période 2007-2013, les États membres ont signalé que des corrections financières s'élevant à 212 millions d'EUR avaient été effectuées en 2010 (156 millions d'EUR sous la forme de retraits, 31 millions d'EUR sous la forme de recouvrements et 25 millions d'EUR sous la forme de recouvrements en cours). Pour 2011 (à la date de signature du RAA), les États membres ont communiqué des corrections d'un montant total de 342 millions d'EUR pour les programmes FEDER/Fonds de cohésion.

Dans le cas des programmes FSE pour 2007-2013, les États membres ont fait état, pour 2010, de corrections financières à hauteur de 52 millions d'EUR (33 millions d'EUR sous la forme de retraits, 4 millions d'EUR sous la forme de recouvrements et 15 millions d'EUR sous la forme de recouvrements en cours).

4.3. *Recours au préfinancement*

La Commission constate que les comptes annuels 2011 provisoires font apparaître une légère diminution du montant de préfinancement. Ce montant est composé de trois grands éléments:

- premièrement, les préfinancements traditionnels dans le cadre de divers programmes, pour doter les bénéficiaires du «fonds de caisse» nécessaire pour entamer leurs programmes et actions. Le profil normal des dépenses des programmes pluriannuels est caractérisé par des montants de préfinancement plus élevés dans les premières années de la période de programmation. Étant donné que plusieurs de ces programmes ont pris de l'ampleur en 2010/2011, la part des préfinancements est en train de perdre de l'importance par rapport aux paiements finals;
- deuxièmement, les instruments financiers, qui sont de plus en plus utilisés comme moyen de financement complémentaire dans le contexte des Fonds structurels et du Feader. De par leur nature, les instruments financiers comportent une grande partie de paiements initiaux et sont donc assimilés à des préfinancements. La Commission est en train de renforcer la surveillance dans ce domaine, comme expliqué au point 4.4 ci-dessous;
- enfin, les préfinancements versés aux États membres dans le contexte de la gestion partagée et complétés par des préfinancements supplémentaires dans le cadre du train de mesures adopté pour contrecarrer les effets de la crise économique. Dans le cas de ces préfinancements également, la mise en œuvre fait l'objet d'une surveillance attentive.

Les préfinancements accordés dans le cadre des différents programmes sont certes nécessaires pour permettre aux bénéficiaires d'entamer leurs projets. Il y a toutefois lieu de préserver les intérêts financiers de l'UE et de prendre en compte des contraintes opérationnelles et de rentabilité. La Commission a proposé d'apporter certaines modifications¹⁹ au règlement financier, de façon à améliorer le suivi des préfinancements.

4.4. **Instruments financiers**

Les instruments financiers ont un effet multiplicateur: ils constituent un moyen de mobiliser des ressources supplémentaires provenant de budgets nationaux ou régionaux, de banques publiques ou privées et d'autres investisseurs, de sorte que le montant total disponible pour l'investissement est augmenté. Cet effet multiplicateur varie selon le type d'instrument financier, mais une première évaluation a permis d'établir que chaque euro investi dans un instrument financier permettait de lever entre 3,4 et 7,5 EUR de fonds supplémentaires.

Le recours accru aux instruments financiers constitue un nouveau défi sous l'angle du contrôle interne et de l'obligation de rendre compte. La Commission contrôle ces instruments et fait rapport à leur sujet en vertu du point 49 de l'Accord interinstitutionnel²⁰ pour les instruments mis en œuvre dans le cadre d'une gestion centralisée indirecte et pour les initiatives communes avec la BEI et le FEI dans le contexte de la politique régionale.

Les directions générales recourant à des **instruments financiers** traitent des aspects liés aux politiques et à la gouvernance dans la première et la deuxième partie de leurs RAA, et décrivent dans la troisième partie la surveillance qu'elles ont exercée sur ces instruments.

¹⁹ Article 87, paragraphe 4, de la proposition de révision du règlement financier.

²⁰ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (2006/C 139/01).

Les services de la Commission ont élaboré un document de travail des services²¹ spécial décrivant la situation en matière de recours aux instruments financiers dans les États membres à la fin de l'année 2010 pour les Fonds structurels. En outre, la base juridique applicable²² a été modifiée de façon à ce que la communication d'informations sur les questions financières et de mise en œuvre devienne une procédure régulière, normalisée et obligatoire dans le cadre des rapports annuels sur la mise en œuvre des programmes. La qualité des informations à la disposition de la Commission s'en trouvera considérablement améliorée à partir de la mi-2012. Sur cette base, la Commission présentera, d'ici octobre 2012, un premier rapport sur les instruments financiers.

La direction générale des affaires économiques et financières a intégré dans son RAA un tableau énumérant tous les instruments financiers pour lesquels elle a été désignée DG responsable de la politique ou DG responsable de la mise en œuvre ainsi que des informations sur les mécanismes de suivi et de contrôle et sur les responsabilités de tous les partenaires concernés, de même qu'une description des obligations de déclaration et des chaînes de responsabilité.

La direction générale de l'agriculture et du développement rural a modifié la base juridique applicable en améliorant les conditions requises pour mettre en place certains instruments financiers et pour renforcer leur mise en œuvre et l'utilisation des ressources reversées aux instruments²³.

La Commission a lancé un exercice d'évaluation qui devrait permettre de disposer, d'ici fin 2012, d'une analyse par État membre ainsi que d'une évaluation globale du recours aux instruments financiers.

La Commission est également en train de réaliser un audit thématique sur la mise en œuvre d'un échantillon d'instruments financiers, en vue d'évaluer les assurances pouvant être données concernant la mise en œuvre de ces instruments, au niveau des bénéficiaires individuels.

La Commission charge tous les services de rendre compte, dans leurs RAA, de leurs activités en rapport avec des instruments financiers. Elle donne également instruction aux services chargés des Fonds structurels et de développement rural de présenter, dans leurs RAA pour l'année 2012, les résultats de l'évaluation et des travaux d'audit réalisés dans ce domaine.

La Commission invite les autres institutions à réagir positivement à sa proposition pour la prochaine période de programmation, consistant à renforcer les mécanismes de suivi des instruments financiers.

4.5. La voie à suivre: rapport coûts/avantages des contrôles et systèmes de contrôle interne proportionnels au risque

Il incombe à la Commission, au moyen de contrôles approfondis et d'une évaluation efficace des performances, non seulement de s'assurer que les ressources ont été dépensées correctement, mais aussi de prendre des mesures pour répondre à la nécessité de simplifier ses

²¹ SWD(2012) 36 final.

²² Règlement n° 1083/2006 du Conseil portant dispositions générales sur les Fonds structurels.

²³ Règlement n° 679/2011 du 14 juillet 2011 modifiant le règlement d'exécution n° 1974/2006 concernant le Fonds de développement rural (Feader).

programmes de dépenses et, ainsi, réduire la charge administrative et les coûts pour les bénéficiaires des fonds et l'ensemble des parties prenantes, conformément au programme de la Commission pour une réglementation intelligente²⁴. Si des progrès ont été réalisés dans le cadre des programmes actuels²⁵, la Commission a proposé des simplifications plus ambitieuses pour l'avenir.

Une bonne gestion financière nécessite des **contrôles efficaces, efficaces et économiques**. Les stratégies de contrôle doivent cibler les domaines présentant le plus de risques: de tels contrôles ciblés fourniraient une assurance raisonnable au contribuable européen tout en permettant aux bénéficiaires de se concentrer davantage qu'aujourd'hui sur la réalisation des objectifs stratégiques.

4.5.1. Révision du règlement financier

Le règlement financier contient les règles et principes financiers communs applicables à l'ensemble des domaines d'action. La Commission a lancé dans un premier temps, en mai 2010²⁶, un processus de révision du règlement financier. La proposition renforce la nécessité d'adapter les systèmes de contrôle aux risques identifiés et au rapport coût-efficacité des contrôles. Elle définit un cadre général de mise en œuvre clair, couvrant tous les modes de gestion (y compris un cadre commun pour la gestion partagée) et instaurant des règles spécifiques en matière d'instruments financiers novateurs et de prix. Dans le domaine des subventions gérées directement par la Commission, la proposition encourage particulièrement le recours à des méthodes simplifiées pour «calculer» les coûts éligibles (comme les montants forfaitaires, les taux forfaitaires et les barèmes standard de coûts unitaires), facilite l'acceptation des coûts déclarés selon les «pratiques comptables habituelles» du bénéficiaire et met en place des procédures allégées pour les subventions de faible montant.

Le projet actuel de règlement financier révisé contiendra des dispositions selon lesquelles les services devront fournir des informations concernant le système de contrôle interne mis en place, une estimation des coûts et des avantages des contrôles qu'implique un tel système et une évaluation du niveau probable de risque d'erreur lorsque de nouvelles propositions ou des propositions révisées de dépenses sont présentées à l'autorité législative. Le règlement révisé obligera en outre l'ordonnateur délégué à tenir compte du rapport coût-efficacité lors de la mise en place de systèmes de contrôle interne et à fournir une évaluation globale des coûts et avantages des contrôles dans le rapport d'activité annuel.

En juin 2011 et en prévision de ces exigences, les directions générales ont intégré dans les propositions législatives concernant les programmes de dépenses pour l'après-2013 une estimation des coûts et des avantages des contrôles qu'impliquent les systèmes de contrôle et une évaluation du niveau probable de risque de non-respect des règles applicables.

Compte tenu du rôle fondamental du règlement financier en tant que référence pour la législation sectorielle, la Commission invite instamment le Parlement européen et le Conseil à parvenir à un accord avant la trêve estivale.

²⁴ COM(2010) 543.

²⁵ À l'instar du 7^e programme-cadre de recherche, pour lequel des mesures de simplification spécifiques ont été mises en place en 2011 et le délai d'engagement a diminué de près de 30 jours.

²⁶ COM(2010) 815 final.

4.5.2. Programme de simplification pour le CFP 2014-2020

Grâce à l'éventail de possibilités plus large offert par le règlement financier révisé, la Commission a pu présenter des propositions de mesures de simplification plus ambitieuses adaptées aux bénéficiaires et aux autres parties prenantes, garantissant la possibilité de dépenser les fonds de l'UE selon des modalités claires, faciles à comprendre et simples à appliquer. La Commission a présenté un certain nombre de propositions visant à rendre les contrôles mieux proportionnés et d'un meilleur rapport coût/efficacité. Dans le domaine de la politique agricole commune, par exemple, la proposition de *régime pour les petits exploitants* réduirait la charge administrative qui pèse sur un grand nombre d'agriculteurs, sans accroître le risque financier pour l'UE. Un autre exemple est la possibilité, pour les bénéficiaires de fonds en faveur de la recherche, d'utiliser leurs pratiques comptables habituelles pour l'établissement des déclarations de dépenses.

Afin de s'assurer que la simplification n'aggrave pas le risque d'erreur, la Commission s'est souciée de la nécessité de proposer des mesures équilibrées prenant en compte les coûts et avantages du contrôle et le niveau attendu de non-conformité par rapport aux dispositions réglementaires, comme l'a indiqué la Cour des comptes dans son avis n° 1/2010. La Commission s'est en particulier attachée à relever les défis identifiés par la Cour, à savoir l'amélioration de la conception des régimes de financement pour renforcer les mécanismes de gestion et de contrôle, la simplification des régimes de subvention parallèlement à la réalisation des objectifs stratégiques et la fixation de critères de référence appropriés pour évaluer la gestion du risque, qui tiennent compte des coûts et avantages des contrôles.

Ces éléments de simplification permettraient à la Commission de mieux adapter ses systèmes de contrôle aux risques identifiés et réduiraient la probabilité d'erreurs.

4.6. Stratégie antifraude de la Commission

À la suite de l'adoption de la nouvelle stratégie antifraude de la Commission²⁷, un plan d'action interne a été élaboré²⁸. Conformément à ce plan, toutes les directions générales devront mettre au point une stratégie antifraude au niveau local d'ici à 2013. Les mesures à prendre dans ce domaine (telles qu'une analyse des risques spécifiques des bénéficiaires, un suivi attentif des projets ou contrats sélectionnés ou toute autre mesure visant à limiter les risques de fraude) sont déjà esquissées dans certains rapports d'activité annuels, de même que les résultats spécifiques des mesures antifraude prises au cours de l'année de référence et tout élément d'assurance qui peut être tiré de ces dernières. Cette approche sera généralisée dans les rapports d'activité annuels de 2012 et 2013.

La Commission invite les services à intégrer dans leurs rapports d'activité annuels les informations concernant la prévention de la fraude dans le cadre de l'évaluation de leurs systèmes de contrôle interne, rendant compte de la mise en œuvre de la stratégie sectorielle et décrivant les mesures visant à limiter les risques de fraude.

²⁷ COM(2011) 376 final.

²⁸ SEC(2011) 787 final.