



Bruxelles, le 5.6.2013
COM(2013) 334 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 2012

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 2012

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 au principe de la bonne gestion financière. Il dispose que les États membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément à ce principe.

En adoptant le présent rapport de synthèse, la Commission assume la responsabilité politique globale de la gestion du budget de l'UE exercée par ses directeurs généraux et chefs de service, sur la base des assurances et réserves que ceux-ci ont formulées dans leurs rapports annuels d'activités (RAA). Dans le présent rapport, 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 faiblesses constatées.

Le Collège délègue la mise en œuvre opérationnelle des objectifs politiques et de gestion aux directeurs généraux et chefs de service, 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. Les ordonnateurs délégués rendent compte de l'exécution de leurs tâches dans leurs RAA¹ et informent le Collège de toute question relevant de leur gestion qui doit être portée à sa connaissance. Ces RAA comportent une déclaration d'assurance signée portant notamment sur la légalité et la régularité des opérations financières. 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.

¹ Article 66 du règlement financier.

Le Collège a adopté le présent rapport de synthèse le 5 juin 2013 après l'avoir examiné.

2 AMELIORER LA MESURE DES RESULTATS

2.1 Mesure des résultats

Les RAA sont une source importante d'information, en particulier pour la Cour des comptes et l'autorité de décharge. Depuis 2011, la Commission s'emploie, avec le soutien du Parlement, du Conseil et de la Cour des comptes, à montrer l'importance de la qualité des dépenses et la valeur ajoutée du budget de l'UE. Elle a, par exemple, présenté un rapport approfondi sur la valeur ajoutée des dépenses de l'UE à l'appui de ses propositions relatives à la nouvelle génération de programmes relevant du prochain cadre financier pluriannuel².

Conformément aux instructions permanentes relatives au RAA 2012, les ordonnateurs délégués doivent faire un compte rendu plus détaillé de la manière dont ils ont utilisé les ressources financières et humaines qui leur ont été affectées pour atteindre les objectifs stratégiques définis par le Collège et dont les politiques menées ont créé de la valeur ajoutée pour la société européenne. La Commission développe ainsi progressivement une culture axée sur les résultats qui mettra plusieurs années à produire tous ses effets, en partie parce qu'il convient de mettre au point de nouveaux outils statistiques et autres. Ainsi, le débat portant sur l'éligibilité et la régularité des paiements, bien que demeurant central, sera complété par un débat sur les résultats des politiques et la Commission doit se préparer à réagir comme il se doit à cette situation nouvelle.

La Commission donne instruction à ses services de renforcer le cadre de performance sur lequel doivent s'appuyer tous les futurs RAA. Un tel cadre consiste en la mise en place d'une culture axée sur les résultats dans toute l'organisation, en la fixation en amont d'objectifs, en un suivi régulier, en une évaluation a posteriori et en l'établissement d'un rapport sur les réalisations. Elle demande au Secrétariat général et à la direction générale du budget d'inclure les éléments du rapport sur les résultats dans les instructions permanentes relatives aux RAA 2013 et aux plans de gestion pour 2014.

Le rapport sur les résultats doit se concentrer sur les besoins réels des parties prenantes et étayer la déclaration d'assurance au moyen d'informations sur «l'économie», «l'efficacité» et «l'efficience» des activités financières et non financières. Les exigences doivent être suffisamment souples pour refléter la diversité des activités des services.

La Commission a inclus, dans ses propositions relatives à la nouvelle génération de programmes relevant du prochain cadre financier pluriannuel (CFP), plusieurs éléments visant à renforcer le cadre de performance et à simplifier les règles et les procédures afin de réduire le risque d'erreur concernant les paiements. Il s'agit de mettre davantage l'accent sur l'efficience et l'efficacité nécessaires pour atteindre les objectifs globaux des différents domaines d'action tout en tenant compte de la nécessité de garantir que les erreurs concernant les transactions financières ne dépassent pas un niveau raisonnable.

² Report on the added value of EU spending [SEC(2011) 867].

La Commission craint que plusieurs des propositions qu'elle a présentées dans le cadre du nouveau CFP pour simplifier et renforcer le cadre ne soient pas acceptées par les co-législateurs³. Elle demande au Parlement et au Conseil de mieux prendre en considération ces aspects dans les négociations en cours.

2.2 Le rapport d'évaluation (article 318 du TFUE)

En novembre 2012, la Commission a établi un deuxième rapport⁴ concernant **l'évaluation des finances de l'Union fondée sur les résultats obtenus**. Ce rapport, établi en application de l'article 318 du TFUE, vise à fournir une vue d'ensemble des objectifs des programmes de l'UE, de leurs incidences et des résultats obtenus. La Commission s'efforce d'améliorer en permanence le processus d'établissement de ce rapport, par exemple en s'inspirant du processus existant de planification stratégique pour le moderniser. Cette modernisation signifie que les indicateurs et les objectifs de performance sont définis dans les plans de gestion et qu'ils font l'objet d'un rapport dans les RAA. Ce rapport est complété par des évaluations de la Commission qui figurent dans le rapport d'évaluation adopté parallèlement au présent rapport de synthèse.

La Commission donne instruction au Secrétariat général de continuer à développer le contenu et la portée du rapport d'évaluation, par exemple en utilisant davantage d'informations sur les performances et en assurant la cohérence entre le rapport d'évaluation et les RAA. Par «informations sur les performances», on entend, par exemple, les audits de performance réalisés par des auditeurs internes et externes.

2.3 Révision du règlement financier

Le règlement financier contient les règles et principes financiers communs applicables à l'ensemble des domaines d'action. Révisé en 2012, il renforce la nécessité d'adapter les systèmes de contrôle aux risques recensés et au rapport coût-efficacité des contrôles. Il définit un cadre général de mise en œuvre clair, couvrant tous les modes de gestion (y compris un cadre commun pour la gestion partagée qui représente la principale partie du budget de l'Union) et instaurant des règles spécifiques en matière d'instruments financiers novateurs et de prix. Quant aux subventions gérées directement par la Commission, le règlement financier révisé encourage particulièrement le recours à des méthodes de calcul simplifiées des 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 habituelles» du bénéficiaire «en matière de comptabilité» et met en place des procédures allégées pour les subventions de faible montant. La Commission a proposé la même approche dans la législation sectorielle concernant la gestion partagée.

Le nouveau règlement financier comporte des dispositions imposant aux services de fournir des informations sur leurs systèmes de contrôle internes ainsi que sur ceux des États membres en cas de gestion partagée, une estimation des coûts et des avantages des contrôles

³ Communication de la Commission intitulée «Deuxième tableau de bord de la simplification pour le CFP 2014-2020» [COM(2013) 98 final].

⁴ COM(2012) 675 final.

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 financier exige, en outre, des ordonnateurs délégués qu'ils tiennent compte des risques et du rapport coût-efficacité lors de la mise en place de systèmes de contrôle, qu'ils fournissent une évaluation globale des coûts et avantages des contrôles dans le RAA et, si le niveau d'erreur reste élevé, qu'ils recensent les faiblesses, analysent les coûts et les avantages d'éventuelles mesures correctives et prennent ou proposent des mesures appropriées.

La Commission donne instruction à ses services centraux d'élaborer des orientations spécifiques afin que ces nouvelles obligations en matière d'information soient prises en compte dans les RAA 2013 en temps utile et d'une façon économiquement avantageuse. Pour ce qui concerne les coûts des contrôles extérieurs à la Commission, il convient de prendre les mesures nécessaires pour qu'il soit tenu compte de ces informations dans les RAA 2015.

3 AMELIORER LA QUALITE DES RAPPORTS ANNUELS D'ACTIVITES

3.1 L'évaluation de la Cour des comptes

Dans son rapport annuel 2011, la Cour des comptes a évalué la qualité de plusieurs RAA 2011. Elle a considéré que, pour six d'entre eux, la portée ou l'ampleur d'une réserve aurait dû être étendue. Parallèlement, elle a reconnu que les nouvelles consignes pour le calcul du taux d'erreur résiduel avaient entraîné une amélioration, en particulier pour les RAA des directions générales chargées de la cohésion sociale ainsi que de la direction générale de la recherche et de l'innovation.

Les RAA 2012 indiquent les mesures prises pour remédier aux problèmes mis au jour par la Cour des comptes. La Commission constate que tous ses services ont tenu compte des observations formulées par la Cour des comptes sur les prises de position de ses directeurs en 2011 et qu'ils ont également contribué à répondre aux inquiétudes exprimées dans la résolution sur la décharge au sujet de la fiabilité des RAA⁵.

3.2 Processus renforcé d'évaluation par les pairs

En quête constante d'améliorations permanentes, les services centraux de la Commission s'efforcent, à un stade précoce, d'aider les services à établir les RAA. Ils examinent avec eux les questions essentielles et leur prodiguent des conseils au besoin. Les évaluations par les pairs se sont révélées être un mécanisme efficace d'échange de vues sur la formulation de questions transversales et les mesures visant à remédier aux faiblesses.

De nouvelles améliorations ont été apportées au processus d'établissement de RAA à la Commission à la suite d'un contrôle réalisé par le service d'audit interne. Premièrement, les formules de travail pour les réunions d'évaluation par les pairs ont été formalisées dans un

⁵ Résolution du Parlement européen du 17 avril 2013, 2012/2167(DEC), points 56 à 72.

document d'«attentes mutuelles». Deuxièmement, les directions générales sont invitées à faire rapport sur la manière dont elles tiendront compte des conclusions des évaluations par les pairs dans leurs RAA finaux ou à fournir des explications si elles n'approuvent pas ces recommandations (principe «se conformer ou expliquer»). Troisièmement, une plus grande attention a été accordée aux conclusions figurant dans les RAA sur lesquelles reposent les déclarations d'assurance, notamment les raisons invoquées pour formuler ou non une réserve. Ce processus, fondé sur l'examen systématique de la qualité des RAA, a contribué à améliorer la clarté, la cohérence et le respect des instructions permanentes.

La Commission donne instruction au Secrétariat général et à la direction générale du budget de continuer à prodiguer des conseils aux directions générales et aux services, au moyen d'un réexamen périodique des instructions permanentes, de notes d'orientation, de contrôles de la qualité des projets de RAA, de réunions d'examen par les pairs et de formations adaptées. La mise à jour 2013 des instructions permanentes devrait permettre aux services de fournir des modèles de rapports et, parallèlement, de veiller au respect des dispositions du nouveau règlement financier.

3.3 Harmonisation de la quantification des erreurs constatées dans les procédures de passation de marchés

En novembre 2012, les services centraux ont actualisé leurs règles relatives à la détermination des taux d'erreur et les critères utilisés pour assortir la déclaration d'assurance d'une réserve en cas d'erreurs liées aux procédures de passation de marchés relevant de la gestion directe. Ces règles, qui tenaient compte de l'approche plus globale de la Cour, visaient à garantir la transparence et la comparabilité ainsi qu'à produire un calcul réaliste des risques financiers réels, tout en prenant en considération l'incidence éventuelle de graves erreurs de procédure sur la réputation de la Commission.

La direction générale de la politique régionale et urbaine dirige un processus d'actualisation des principes de quantification utilisés par les services chargés de la politique de cohésion. La Commission s'appuiera sur cet exercice pour adopter, avant la fin de 2013, une décision destinée à harmoniser l'approche pour l'ensemble des services de gestion partagée. Cette décision s'appliquera également aux activités de certains autres services pour lesquels la passation de marchés publics représente une part importante de leur budget.

3.4 Harmonisation des critères d'importance relative

Dans leurs déclarations d'assurance, les directeurs généraux et les directeurs d'agence exécutive formulent des réserves fondées sur leur évaluation de l'importance relative des faiblesses et/ou des observations concernant les composantes fondamentales de leurs RAA.

Comme indiqué dans le rapport de synthèse 2011, les directions générales effectuant des opérations en gestion partagée se sont efforcées de poursuivre l'harmonisation de l'approche servant à déterminer l'importance relative sur la base a) d'une évaluation des systèmes nationaux de gestion et de contrôle; b) des taux d'erreur prévus dans les rapports de contrôle annuels des autorités nationales; et c) du calcul d'un taux d'erreur résiduel cumulé.

Dans son RAA 2012, le directeur général de la DG Agriculture et développement rural a adopté une approche plus intégrée en divulguant les résultats de l'évaluation, faite par la Commission, de tous les systèmes de contrôle des programmes opérationnels en tenant compte des différents niveaux d'assurance obtenus des organismes de certification, de la Cour des comptes et des résultats de ses propres audits. Les résultats sont essentiellement visibles pour les principaux systèmes relevant du premier pilier («aide directe»). Cette approche sera adaptée si besoin est et étendue au reste du premier pilier⁶ ainsi qu'au second pilier («développement rural»), ce qui permettra d'avoir une idée plus précise des montants à risque.

La Commission considère que les efforts consentis pour harmoniser les critères d'importance relative améliorent la cohérence, la lisibilité et la transparence des RAA. Elle donne instruction au directeur général de la DG Agriculture et développement rural de poursuivre ses efforts et d'étendre l'harmonisation des critères d'importance relative conformément aux lignes directrices concernant la gestion partagée. La Commission donne instruction au directeur général de la DG Agriculture et développement rural de se pencher sur la situation des États membres dans lesquels le taux d'erreur est supérieur à 2 %, notamment en examinant les avis d'audit nationaux et les statistiques fournies au sujet des taux d'erreur.

La Commission donne instruction à la direction générale du budget de mettre à profit la mise en œuvre du nouveau règlement financier et l'examen du cadre réglementaire pour les programmes de dépense relevant du prochain CFP pour prodiguer des conseils aux services afin que les critères d'importance relative demeurent adaptés au niveau de complexité, au rapport coût-efficacité des contrôles nécessaires et à l'environnement à risque dans lequel la Commission est tenue de gérer les fonds.

Selon les instructions permanentes, les directeurs généraux sont tenus de faire rapport sur l'analyse des erreurs, leurs causes profondes et les actions engagées pour corriger et éviter ces erreurs. Il convient d'établir un lien clair entre le taux d'erreur résiduel pluriannuel communiqué et les informations concernant les recouvrements/corrections financières présentés dans l'annexe aux comptes annuels, afin de montrer le risque financier résiduel et l'incidence sur l'importance relative, une fois mises en œuvre toutes les mesures destinées à protéger le budget de l'UE.

La Commission demande à la direction générale du budget de donner des orientations sur la présentation des informations relatives aux recouvrements et aux corrections financières de manière à pouvoir tirer des conclusions valables en ce qui concerne l'exposition réelle du budget de l'UE.

Vu la durée de vie des programmes, il existe inévitablement un décalage entre le paiement, la détection d'une erreur et sa correction, raison pour laquelle l'adoption d'une approche cumulée en matière de rapports présente des avantages. Les corrections financières remédient généralement aux faiblesses des systèmes et ne peuvent être directement liées à des erreurs

⁶ Cette approche peut néanmoins se révéler difficile à mettre en œuvre pour les mesures de marché dans le cadre du premier pilier en raison du nombre important et du caractère hétérogène des dispositifs de soutien des marchés.

spécifiques au niveau des bénéficiaires finals. Les taux d'erreur résiduels pluriannuels et les informations relatives aux recouvrements cumulés/corrections financières indiqués dans les RAA d'une année de référence particulière sont des indicateurs essentiels qui permettent d'évaluer la manière dont la Commission protège le budget de l'UE.

4 ASSURANCES RECUEILLIES AU MOYEN DES RAPPORTS ANNUELS D'ACTIVITES ET RESERVES EMISES PAR LES DIRECTEURS GENERAUX

Après avoir examiné les RAA, en particulier les déclarations signées par les ordonnateurs délégués et les réserves qu'ils ont émises, la Commission prend acte du fait qu'ils ont tous 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.

Quinze directeurs généraux et deux directeurs d'agence exécutive ont émis au total **vingt-neuf réserves** dans leur RAA pour l'exercice 2012. Des réserves ont été formulées dans dix-sept services, qui représentent ensemble 85 % des opérations financières de dépenses de la Commission et 12 % des opérations de recettes. Ces réserves incluent vingt-cinq des vingt-sept réserves déjà formulées en 2011 et faisant toujours l'objet d'une action à la fin de 2012, ainsi que quatre nouvelles réserves. Deux réserves antérieures ont pu être levées.

La hausse du nombre total d'opérations concernées par des réserves est due à une nouvelle réserve du directeur général de la DG DEVCO⁷, à une meilleure estimation de la portée de la part de la DG REGIO et à la quantification financière de la réserve de la DG AGRI au sujet des paiements directs découplés relevant du premier pilier de la PAC, qui a débouché sur une réserve financière quantifiée pour trois États membres cette année, alors que la réserve, ayant été émise l'an dernier pour des raisons de réputation, n'avait pas été quantifiée.

La Commission demande aux directeurs généraux de revoir leur stratégie de contrôle interne afin de s'assurer que les contrôles mis en œuvre sont efficaces et présentent un bon rapport coût-efficacité, et d'adapter l'intensité des contrôles aux risques auxquels ils sont confrontés tout en tenant dûment compte de leur incidence sur la réalisation des objectifs. Elle demande à la direction générale du budget de fournir des orientations et de soutenir ce processus.

Par souci de cohérence et de comparabilité, la Commission donne instruction aux services centraux de revoir les différentes approches suivies pour évaluer les montants estimés à risque.

Dans leur RAA, les ordonnateurs délégués estiment les montants à risque à entre 2 600 000 000 EUR et 3 500 000 000 EUR, ce qui correspond à 1,9 % et 2,6 % de tous les paiements exécutés dans le budget de la Commission et le FED en 2012. En ce qui concerne

⁷ La réserve de la DG DEVCO concerne toutes les activités opérationnelles qui représentent 7 500 000 000 EUR (FED inclus), le montant à risque étant de 295 000 000 EUR.

les deux principaux secteurs de dépenses (agriculture, ressources naturelles et santé, ainsi que cohésion), ces montants ne comprennent pas les futurs recouvrements et corrections financières qui peuvent corriger les irrégularités liées aux paiements effectués en 2012. Sur la base de l'expérience des quatre dernières années (2009-2012), les corrections financières et les recouvrements se sont élevés, en moyenne chaque année, à 2 400 000 000 EUR (confirmés/décidés) et à 2 200 000 000 EUR (exécutés) dans ces deux seuls secteurs. Si les niveaux sont similaires en 2012, on peut affirmer que les corrections financières et les recouvrements protègent adéquatement le budget de l'UE dans son ensemble.

Les corrections financières et les recouvrements mis en œuvre dans tous les secteurs ont représenté 4 500 000 000 EUR en 2012 (1 800 000 000 EUR en 2011). Une ventilation détaillée figure à la note 6 des comptes financiers consolidés. La hausse importante par rapport à l'année antérieure s'explique essentiellement par l'exercice de clôture du programme FEDER pour la période 2000-2006 et les corrections financières qui en ont résulté.

Il est à noter que les taux d'erreur résiduels signalés par les services, qui sont utilisés pour estimer la vulnérabilité financière, ne sont pas directement conciliables avec les taux d'erreur signalés pour chaque chapitre par la Cour des comptes dans son rapport annuel. Cela est dû à plusieurs raisons, la principale étant que le taux d'erreur résiduel est calculé en tenant compte de l'effet des divers mécanismes de correction pluriannuels. Le taux d'erreur signalé par la Cour des comptes se fonde sur les transactions d'un exercice spécifique. Il conviendrait donc de le replacer dans son contexte en tenant compte du montant des corrections financières et des recouvrements effectivement mis en œuvre.

Chaque directeur général et chef de service a exposé les principaux motifs de la ou des réserves qu'il a émise(s) et proposé des mesures correctives afin d'y remédier. De manière générale, les problèmes les plus fréquents sont liés à la **complexité des règles d'éligibilité applicables aux bénéficiaires** et à l'application incorrecte **par ces derniers 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 pour la prochaine génération de programmes. À ce jour, les co-législateurs ne semblent toutefois pas réagir de manière appropriée à ces aspects des propositions de la Commission.

Après examen des résultats des contrôles, deux réserves reportées des exercices antérieurs ont été levées. Pour lever ces réserves, les ordonnateurs délégués ont été invités à présenter les mesures mises en place pour remédier aux faiblesses constatées et montrer que ces mesures ont été efficaces et qu'il a été remédié efficacement aux faiblesses.

4.1 Recettes

La Commission a poursuivi les **actions qu'elle avait entreprises afin d'augmenter l'efficacité et l'efficience de la perception des droits de douane et de la TVA** dans les États membres, de recenser les moyens et les mécanismes permettant la fraude et l'évasion fiscales et d'encourager l'adoption de mesures appropriées visant à y remédier. La pleine application du code des douanes modernisé (CDM), qui a été remplacé par le code des douanes de l'Union, a été reportée à 2020 dès lors que, dans le contexte économique et

financier actuel, les États membres n'étaient pas en mesure de s'engager à mettre au point dans les délais les systèmes informatiques nécessaires.

La Commission publiera des informations actualisées sur l'écart de TVA dans tous les États membres. Elle suivra la même approche qu'en 2009 en comparant les recettes de TVA perçues à la TVA nette théoriquement exigible pour l'économie dans son ensemble.

Les ressources propres traditionnelles (RPT) représentent 16 453 000 000 EUR⁸ des recettes totales du budget de l'UE pour 2012. Elles sont constatées et perçues par les États membres. Les trois quarts 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 ressources propres traditionnelles est importante et compte pour 9,7 % du montant total de ces ressources en 2012. 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. Des mesures d'atténuation ont été prises, notamment le renforcement des contrôles internes. Toutefois, l'incidence financière finale ne pourra pas être évaluée tant que les résultats d'un audit extérieur actuellement en cours ne seront pas connus. Le directeur général de la DG Budget a dès lors **maintenu une réserve concernant la fiabilité insuffisante des systèmes belges d'apurement et de comptabilité.**

4.2 Agriculture: soutien du marché et aides directes

Dans son RAA 2012, le directeur général de la DG Agriculture et développement rural a formulé **trois réserves**. L'une d'elles concerne les aides directes. Sur la base de l'approche plus globale décrite au point 3.4, le taux d'erreur résiduel pour les aides directes découplées s'est élevé à 2,4 %. Cette nouvelle réserve *financière* représente la plus grande partie de l'augmentation de la portée totale des opérations de la Commission sous réserve. Si l'on excepte les **taux d'erreur très élevés recensés dans trois États membres (Bulgarie, Portugal et France), le taux d'erreur résiduel s'établirait à 1,68 %**, sous le seuil d'importance relative. Le directeur général de la DG Agriculture et développement rural considère que des programmes d'action sont nécessaires pour ces pays et a émis une réserve à leur égard. La direction générale examinera également la situation des autres États membres dans lesquels le taux d'erreur est supérieur à 2 %. Pour ces États membres, les procédures en cours d'apurement de conformité couvrent le risque financier pour le budget de l'UE. Par ailleurs, un programme d'action général est actuellement élaboré afin de renforcer les assurances données par le système de contrôle des États membres.

4.3 Développement rural, environnement, pêche et santé

Le directeur général de la DG Agriculture et développement rural **a maintenu la réserve qu'il a émise au sujet des dépenses consacrées aux actions de développement rural** en dépit du fait que les statistiques de contrôle communiquées par les États membres indiquaient un taux d'erreur inférieur au seuil d'importance relative. Toutefois, vu les craintes concernant l'exploitabilité des contrôles dans certains États membres, ainsi que le taux d'erreur

⁸ Montant net provisoire après déduction de frais de perception de 25 %.

communiqué par la Cour des comptes, il a fallu réexaminer le taux d'erreur résultant des statistiques des États membres. Pour atteindre certains objectifs spécifiques, les programmes de développement rural sont assortis de toute une série de conditions complexes, ce qui augmente le risque d'erreur de la part des bénéficiaires et rend les contrôles des autorités nationales plus difficiles et coûteux.

La Commission s'emploie activement, avec les administrations de tous les États membres, à trouver les causes profondes des sources systémiques d'erreur et à définir d'éventuelles mesures correctives. Une note d'information adressée aux ministres responsables a servi de base à un échange de vues au Conseil le 29 novembre 2012. Le réseau européen de développement rural est utilisé pour sensibiliser les experts. Certains États membres (Portugal, Espagne, Bulgarie et Italie) ont déjà modifié leurs programmes de développement rural afin de réduire le risque d'erreur au niveau de la mise en œuvre. Le Parlement et le Conseil seront informés des principaux résultats de ce réexamen. La Commission continuera à prodiguer des conseils aux États membres à mesure qu'ils élaborent leurs futurs programmes de développement rural par l'intermédiaire du comité pour le développement rural.

La réserve émise pour des motifs de réputation en raison de lacunes constatées dans la supervision et le contrôle de la production biologique a également été maintenue dès lors que le plan d'action n'est pas encore pleinement mis en œuvre. Parmi les améliorations qui seront apportées figurent la supervision par l'UE des systèmes de contrôle dans les États membres et de ceux des pays tiers, notamment la supervision des organes de contrôle reconnus de certification des importations de produits biologiques dans l'UE.

La directrice générale de la DG Affaires maritimes et pêche **a maintenu la réserve qu'elle a émise au sujet de l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP)** en ce qui concerne un programme en Allemagne, qui fait actuellement l'objet d'une procédure de clôture (aucun paiement n'a été effectué depuis 2009) et pour lequel la correction restant à apporter a été estimée à 5 300 000 EUR. **Elle a également émis une réserve au sujet des systèmes de gestion et de contrôle du Fonds européen pour la pêche** dans neuf États membres⁹, en ce qui concerne l'inéligibilité des dépenses déclarées. Les paiements relatifs aux programmes concernés ont été interrompus.

Le directeur général de la DG Action pour le climat a maintenu la réserve qu'il a émise antérieurement en raison de l'atteinte à la réputation de la Commission résultant d'un **grave manquement à la sécurité mis au jour dans les registres nationaux du système d'échange des droits d'émission de l'UE**. Entre-temps, les registres nationaux ont été remplacés par un registre unique de l'Union en juin 2012. Un plan d'action destiné à renforcer la sécurité a été engagé par les directeurs généraux des DG Action pour le climat et Informatique ainsi que par la direction Sécurité. Aucun incident grave de sécurité n'est à déplorer en 2012, mais les défis à relever dans ce domaine sont en évolution constante. C'est pourquoi, une évaluation approfondie et actualisée des risques est prévue en 2013.

La directrice générale de la DG Santé et consommateurs a maintenu sa 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**

⁹ Belgique, République tchèque, Estonie, Espagne, France, Italie, Roumanie, Suède et Royaume-Uni.

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. Afin de réduire le taux d'erreur dans le domaine des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, la directrice générale de la DG Santé et consommateurs avait déjà pris un certain nombre de mesures, mais les modifications législatives n'auront une incidence sur le taux d'erreur résiduel qu'à partir de 2014.

4.4 Politique régionale, énergie et transports

Le directeur général de la DG Politique régionale et urbaine a émis deux réserves. La première, qui est une réserve financière/émise pour des raisons de réputation pour la période 2000-2006, concerne les systèmes de gestion et de contrôle pour neuf programmes opérationnels dans trois États membres¹⁰ et pour deux secteurs relevant du Fonds de cohésion¹¹. La seconde émise pour la période 2007-2013 concerne les systèmes de gestion et de contrôle du FEDER/Fonds de cohésion pour certains programmes opérationnels dans seize États membres¹², onze programmes transfrontières et les programmes de coopération territoriale européenne, ainsi que l'instrument d'aide de préadhésion (IAP). Les lacunes concernent, par exemple, les activités de certification, les taux d'erreur élevés, le respect des règles de passation des marchés publics et les procédures de sélection des opérations. **Le montant à risque est estimé à 320 000 000 EUR, soit 0,9 % des paiements intermédiaires pour l'année.**

La Commission prend acte du fait que le nombre de programmes opérationnels relevant du FEDER/Fonds de cohésion faisant l'objet d'une réserve est passé de 123 à 86, à la suite des mesures correctives prises notamment dans certains États membres (France, Lettonie et Pays-Bas et dans certains programmes en Italie) et par ses services.

Dans son RAA, le directeur général de la DG Politique régionale et urbaine donne des précisions sur les efforts consentis pour accélérer les procédures internes d'interruption et de suspension en conséquence de tous les résultats d'audit disponibles.

Le directeur général de la DG Énergie a émis une réserve pour des raisons de réputation à l'égard de bénéficiaires de subventions au titre du programme énergétique européen pour la relance (PEER) qui ne respectent pas les règles de passation des marchés lorsqu'ils sous-traitent.

La Commission salue l'initiative prise par le DG Énergie de soumettre à un audit la totalité des paiements finaux relevant du programme PEER, ainsi que de nombreux premiers paiements intermédiaires, ce qui permettra (avant la fin du programme) de recenser tous les éventuels montants versés en trop et de prendre les mesures de suivi appropriées.

¹⁰ Irlande, Italie et Espagne.

¹¹ Transports en Pologne et transports en Roumanie.

¹² Autriche, Belgique, République tchèque, Estonie, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Espagne, Suède et Royaume-Uni.

Les directeurs généraux de la DG Énergie et de la DG Mobilité et transports sont également concernés par les réserves émises au sujet des **sixième et septième programmes-cadres de recherche (6^e et 7^e PC)**, évoqués au point 4.7 ci-dessous consacré à la recherche et aux autres politiques internes.

4.5 Emploi et affaires sociales

Le **directeur général de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion a émis deux réserves**: l'une concernant les systèmes de gestion et de contrôle de certains programmes opérationnels relevant du FSE 2000-2006 dans quatre États membres¹³ et l'autre certains programmes opérationnels relevant du FSE 2007-2013 dans onze États membres¹⁴ ainsi que les programmes IAP pour la Turquie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Ces deux réserves ont été émises en raison de graves lacunes constatées au niveau d'éléments clés des systèmes de gestion et de contrôle de certains programmes opérationnels.

Le **montant global à risque est estimé à 68 900 000 EUR, dont 68 000 000 EUR pour le FSE**, ce qui correspond à 0,63 % des paiements intermédiaires pour l'année, et 900 000 EUR pour l'IAP, ce qui correspond à 1,5 % des paiements intermédiaires pour l'année.

Dans ses propositions relatives à la politique de cohésion pour 2014-2020, la Commission a 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.

4.6 Relations extérieures, aide au développement et élargissement

Le budget consacré aux relations extérieures, à l'aide au développement et à l'élargissement est dépensé dans plus de 150 pays; la taille et l'expérience des organisations chargées de sa mise en œuvre varient considérablement. Une grande partie du budget est exécutée de façon déconcentrée par l'intermédiaire du réseau que forment les 140 délégations de l'UE. Les chefs des délégations (qui relèvent du SEAE) fournissent, en leur qualité d'ordonnateurs subdélégués, une déclaration d'assurance et font régulièrement rapport aux services centraux de la Commission au moyen de rapports sur la gestion de l'aide extérieure.

En 2012, la direction générale du développement et de la coopération EuropeAid a commandé une étude d'évaluation du taux d'erreur résiduel sur les transactions clôturées afin d'estimer l'incidence financière des erreurs résiduelles une fois réalisés tous les contrôles ex ante et ex post. Sur cette base, le **directeur général de la DG Développement et coopération EuropeAid a émis une seule nouvelle réserve** au sujet du taux d'erreur estimé de 3,6 % tiré de l'étude et du taux d'erreur constaté par la Cour des comptes dans son rapport annuel de 2011. Le montant à risque estimé pour cette réserve s'élève à quelque 259 500 000 EUR. Les causes principales en sont les faiblesses constatées et les erreurs commises par les organisations internationales chargées de la mise en œuvre des projets financés par l'UE, les

¹³ Allemagne, France, Italie et Espagne.

¹⁴ Belgique, République tchèque, France, Allemagne, Irlande, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Espagne et Royaume-Uni.

montants non recouvrés à la suite d'audits ou de missions de vérification des dépenses, diverses erreurs concernant les fonds de l'UE en gestion indirecte et l'absence de justificatifs dans les procédures de passation de marchés.

La Commission donne instruction à la direction générale du développement et de la coopération EuropeAid de mettre en œuvre rapidement les recommandations du service d'audit interne en vue d'améliorer le processus d'obtention des assurances au sein de la direction générale, et en particulier la nécessité de renforcer l'obligation pour les délégations de l'UE de soumettre des rapports car ceux-ci sont essentiels pour l'établissement de son RAA.

Le directeur du service des instruments de politique étrangère a émis une réserve au sujet de la **légalité et de la régularité des missions d'observation électorale** pour lesquelles il convient de clarifier la base juridique d'une série de décaissements.

4.7 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 **sixième programme-cadre (6^e PC) (2002-2006)** a fait ses preuves en ce qui concerne la couverture de l'audit et les résultats obtenus. À la fin de la période du programme, le taux d'erreur résiduel pluriannuel¹⁵ avait considérablement diminué, atteignant un niveau très proche de l'objectif de 2 %. Bien que les réserves émises au sujet du 6^e PC aient été maintenues par les directeurs généraux concernés (ENTR, RTD, MOVE et ENER), le coût de contrôles additionnels serait disproportionné par rapport au bénéfice potentiel qui pourrait être obtenu si le taux passait sous le seuil de 2 %. Le montant des paiements diminuant également, cette réserve ne devrait pas être maintenue au-delà de 2012.

Dès lors que les taux d'erreur résiduels constatés dans l'échantillon d'audit représentatif pour le **septième programme-cadre de recherche (7^e PC) (2007-2013)** dépassent le seuil d'importance relative de 2 %, les directeurs généraux des DG ENTR, RTD, MOVE, ENER, CNECT, ainsi que le directeur de l'agence exécutive pour la recherche (pour les sous-activités «Espace et sécurité» et, à partir de 2012, «PME»), ont maintenu la réserve qu'ils ont émise au sujet du 7^e PC.

Des mesures sont prises pour réduire encore les erreurs, et en particulier les mesures suivantes: renforcement de l'aide apportée et transmission d'informations 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, vu les coûts prohibitifs, la stratégie de contrôle dans le cadre du 7^e PC se soldera probablement par un taux d'erreur résiduel se situant entre 2 % et 5 % au terme du cycle de vie de ce programme.

¹⁵ Le taux d'erreur résiduel pluriannuel indique la véritable incidence des erreurs sur le budget de l'UE, compte tenu des corrections et des recouvrements pour toute la durée du programme-cadre.

- Dans le cadre des procédures actuelles, huit ordonnateurs délégués sont chargés de la gestion du budget de la recherche. Par le passé, chacun d’eux avait pour objectif d’établir un taux d’erreur représentatif pour la partie du budget qui lui incombait. Il en découlait d’importantes contraintes sur le plan organisationnel et la réalisation d’audits multiples des mêmes bénéficiaires par des services différents. C’est pourquoi, un **échantillon d’audit représentatif commun** a été introduit, en 2012, au sein de la famille «recherche», ce qui réduit la charge de l’audit pour les bénéficiaires en limitant le nombre d’audits multiples et facilite la coordination.

La Commission élabore actuellement un rapport analysant les résultats des mesures de simplification et les actions prises pour garantir l’harmonisation de la mise en œuvre du 7^e PC au sein de la famille «recherche». Elle y décrira en détail les améliorations apportées à la stratégie d’audit, en particulier en ce qui concerne les mesures prises pour réduire la charge de l’audit, ainsi qu’aux instructions données aux bénéficiaires et aux auditeurs. Ce rapport sera présenté au Parlement européen en juin 2013.

La Commission salue le faible taux d’erreur résiduel au terme du cycle de vie du 6^e PC de recherche. Elle prend acte de l’avis des DG et le soutient. Selon cet avis, une nouvelle réduction du taux d’erreur résiduel ne pourrait être obtenue sans coûts déraisonnablement élevés pour la Commission et les bénéficiaires, ce qui nuirait à l’attrait du programme de recherche de l’Union et porterait atteinte à la réalisation des objectifs de l’Union en matière de recherche et d’innovation.

Le directeur général de la DG Communication a levé la réserve qu’il avait émise pour des raisons de réputation au sujet du non-respect éventuel de la législation applicable en matière de droits de propriété intellectuelle par les services de la Commission. Il a pu lever cette réserve grâce aux efforts de sensibilisation consentis et aux mesures prises pour mettre en place les sauvegardes juridiques et contractuelles nécessaires.

La Commission salue les mesures prises pour régler la question du respect des droits de propriété intellectuelle par tous ses services et s’est assurée que cette réserve pouvait être levée après quatre années de travaux approfondis.

Le directeur de l’agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture» a fait état de progrès dans la mise en œuvre du plan d’action destiné à améliorer les systèmes de contrôle pour la gestion des subventions, **mais a maintenu la réserve qu’il a émise au sujet du programme d’action dans le domaine de l’éducation et de la formation tout au long de la vie (EFTLV)**. Des mesures ont été prises afin de réduire les erreurs dans les projets relevant du programme EFTLV pour les années du programme actuel restant à courir (2007-2013), mais seules les simplifications prévues dans la prochaine génération du programme EFTLV (2014-2020) permettront d’atteindre un taux d’erreur résiduel sensiblement inférieur.

La Commission prend acte de la réserve formulée au sujet du programme d’éducation et de formation tout au long de la vie géré par l’agence exécutive EAC, en dépit des efforts déployés pour mieux informer les bénéficiaires sur les exigences. Elle demande à l’agence d’intensifier ses efforts pour la prochaine génération du programme.

Le directeur général de la DG Affaires intérieures a levé la réserve qu'il avait formulée au sujet du risque financier découlant de 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). L'augmentation du nombre d'audits, associée à la fourniture aux bénéficiaires d'informations plus complètes et de meilleure qualité, a contribué à réduire le taux d'erreur. **Le directeur général a néanmoins maintenu la réserve émise pour des raisons de réputation au sujet des retards dans la mise en œuvre du projet SIS II.** Pour ce projet, le plan d'action détaillé a été pleinement mis en œuvre, mais les problèmes rencontrés en Finlande pour réaliser dans les temps le test complet et les changements destinés à faciliter la transition des opérations vers l'agence eu-LISA ont exercé une forte pression sur le calendrier global du projet.

La Commission reconnaît que le développement et la gestion de systèmes informatiques à grande échelle tels que SIS II posent des défis particuliers. Elle a mis en place des mécanismes de gouvernance solides et accordé la priorité absolue au maintien d'une coopération étroite avec les parties prenantes en ce qui concerne SIS II. Grâce à ces mesures, le système a pu être mis en service le 9 avril 2013.

Le directeur général de la DG Entreprises et industrie a prorogé d'une année supplémentaire la réserve qu'il avait émise au sujet de la fiabilité des informations financières fournies par l'Agence spatiale européenne (ESA). En 2012, la Commission a continué d'appliquer et de renforcer sa stratégie de suivi et de contrôle à l'égard de l'ESA et continue d'aider l'agence à mettre en œuvre le plan d'action élaboré pour donner suite aux recommandations formulées par la commission d'audit externe de l'ESA et pour améliorer la qualité des informations financières fournies à la Commission.

5 ASSURANCES FONDEES SUR LES TRAVAUX DU SERVICE D'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. Il a également informé le Collège des progrès accomplis, jusqu'à la fin de 2012, dans l'application des recommandations en matière d'audit du service d'audit interne. 78 % des recommandations acceptées au cours de la période 2008-2012 avaient été mises en œuvre. Sur 120 recommandations très importantes qui n'étaient pas encore mises en œuvre à la fin de 2012, seules 29 connaissaient un retard de mise en œuvre de plus de 6 mois par rapport à la date cible fixée initialement.

En avril 2013, l'auditeur interne de la Commission a présenté une opinion globale accompagnée du rapport d'audit interne annuel pour l'exercice 2012, comme le prévoit l'article 99, paragraphe 3, du règlement financier révisé. Conformément à l'article 99, paragraphe 5, du règlement financier révisé, un rapport contenant un résumé des travaux de l'auditeur interne sera transmis à l'autorité de décharge. L'opinion globale 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 2010 et 2012 dans le cadre du plan d'audit stratégique coordonné. Elle porte essentiellement sur la gestion financière.

L'auditeur interne de la Commission considère qu'en 2012, la Commission a mis en place des procédures de gouvernance, de gestion du risque et de contrôle interne qui sont appropriées pour donner une assurance raisonnable quant à la réalisation de ses objectifs financiers, à l'exception des domaines de la gestion financière pour lesquels les directeurs généraux ont exprimé des réserves. L'auditeur interne a aussi examiné l'incidence combinée des montants estimés à risque, tels que mentionnés dans les RAA, et en a conclu que les réserves financières et les recouvrements sont d'un volume suffisant pour protéger le budget dans son ensemble, même si les montants à risque dans un certain nombre de domaines, notamment le développement rural, sont vraisemblablement sous-estimés en raison de problèmes de fiabilité décelés par le service d'audit interne.

La Commission note que, dans les «paragraphe d'observation» accompagnant l'opinion globale, le service d'audit interne met en avant trois problèmes exigeant une attention particulière.

Premièrement, en ce qui concerne les RAA, l'opinion globale souligne la nécessité de renforcer les modalités d'établissement de rapport par les chefs de délégation de l'UE (par une utilisation plus efficace du rapport sur la gestion de l'aide extérieure et une amélioration des modalités d'aide, de coordination et de surveillance), de poursuivre l'harmonisation des différentes approches suivies en ce qui concerne le rapport coût-efficacité des contrôles et de veiller à la présentation cohérente du montant global estimé à risque pour la Commission.

Deuxièmement, tous les services sont invités à améliorer l'efficacité et l'efficacité des stratégies de contrôle, en particulier en ce qui concerne le processus d'évaluation des risques et la fixation d'objectifs appropriés pour la couverture de l'audit et le suivi des activités de contrôle au moyen d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs améliorés.

Enfin, sur la base des conclusions de l'examen effectué dans un certain nombre de grandes directions générales ordonnatrices (AGRI, RTD et DEVCO), l'opinion globale insiste sur l'importance de taux d'erreur fiables pour le processus d'assurance et sur les répercussions pour les réserves de gestion et adresse des recommandations particulières aux services audités.

6 QUESTIONS TRANSVERSALES ET SOLUTIONS

6.1 Complexité des règles d'éligibilité fixées au niveau national

Comme les années précédentes, la mauvaise application des critères d'éligibilité et le non-respect des règles de passation des marchés publics constituent les erreurs les plus courantes constatées par la Cour des comptes dans son rapport annuel 2011. Certaines des règles d'éligibilité ont été fixées au niveau national pour permettre aux États membres d'appliquer les mêmes règles nationales, régionales et locales aux régimes nationaux et aux projets financés par l'UE. La Commission continuera de concentrer ses efforts sur la détection des erreurs et la correction de toutes les erreurs constatées, ainsi que sur la **fourniture de conseils aux autorités nationales compétentes, en insistant, à chaque fois que l'occasion lui en sera donnée, sur le fait que le respect des règles applicables nécessite des États membres qu'ils fournissent des orientations supplémentaires aux organismes de mise en œuvre.**

La Commission prend les mesures nécessaires lorsqu'elle constate que les règles d'éligibilité nationales sont trop complexes ou ne respectent pas la réglementation de l'UE. À titre d'exemple, en ce qui concerne le FSE, des progrès ont été accomplis pour étendre le recours aux options simplifiées en matière de coûts en vue de remplacer des règles d'éligibilité nationales détaillées et parfois lourdes. L'expérience montre que le recours à ces options réduit la charge administrative qui pèse sur les bénéficiaires ainsi que le coût de la mise en œuvre, et qu'il contribue à faire baisser les taux d'erreur. Ces options simplifiées en matière de coûts sont aussi recommandées dans le cas des programmes cofinancés par le FEDER, lorsqu'il y a lieu.

En 2013, la direction générale de la politique régionale et urbaine révisera ses orientations pour la détermination des corrections financières à appliquer en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics, en tenant compte de l'expérience acquise et en apportant davantage de clarté aux autorités de gestion et d'audit (voir le point 3.3 ci-dessus).

6.2 Normes de contrôle interne

La Commission a pris acte de la «Vue d'ensemble de la situation du contrôle interne» établie par la direction générale du budget et se félicite de l'évolution positive observée en ce qui concerne l'efficacité des systèmes de contrôle, ainsi que de l'intégration de normes dans les procédures opérationnelles courantes.

La Commission donne instruction à la direction générale du budget de poursuivre les efforts de simplification des normes de contrôle interne en les axant davantage sur l'efficacité et l'efficience, et de les réviser en conséquence.

6.3 Incidence des organes délégués sur la chaîne d'assurance

Le nouveau règlement financier prévoit la possibilité de créer de nouveaux types d'organes délégués (par exemple, les entreprises communes) et différents modes de gestion externalisée sont déjà en place et opérationnels. Ces organes font de plus en plus l'objet de préoccupations et de réserves en ce qui concerne l'assurance (cf. REA, EACEA, Artemis, ENIAC, problèmes concernant les informations financières fournies par l'ESA, etc.). La Commission en conclut que leur surveillance par les services dont ils relèvent doit être renforcée.

La Commission donne instruction à la direction générale du budget d'élaborer des indications spécifiques sur les stratégies de contrôle interne les mieux adaptées à la gestion externalisée et sur les bonnes pratiques pour les contrôles de surveillance à effectuer par les DG mères, ainsi que sur la documentation associée.

Les directions générales mettant en œuvre des budgets par l'intermédiaire d'entreprises communes devraient tenir compte de tous les résultats de contrôle négatifs (taux d'erreur élevés) ou des faiblesses constatées dans les systèmes de contrôle (contrôles ex post manquants), même si les entités concernées sont soumises à une procédure de décharge distincte.

La Commission confirme que la déclaration d'assurance couvre toutes les ressources allouées à ses directions générales, quel que soit le mode de gestion appliqué. Les

ordonnateurs délégués devraient veiller à ce que la déclaration d'assurance couvre les ressources gérées par les organismes délégués et émettre des réserves s'il y a lieu.

6.4 Protection du budget de l'UE par des interruptions et des suspensions de paiement, des corrections financières et des recouvrements

La Commission exerce strictement son rôle de surveillance en invitant les États membres à remédier sans tarder aux lacunes constatées dans leurs systèmes de gestion et de contrôle. Elle applique également des interruptions et des suspensions de paiement et procède à des corrections financières chaque fois que nécessaire. Dans son rapport 2011, la Cour des comptes indique qu'environ deux tiers des erreurs ont pu être détectées et corrigées par les autorités nationales.

La Commission invite les États membres à démontrer leur détermination à améliorer l'obligation de rendre des comptes 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.

La Commission a encouragé ses services à interrompre les paiements 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 suffisamment d'éléments probants suggérant une lacune importante dans les systèmes de gestion et de contrôle des États membres. Les rapports annuels d'activités de la direction générale de la politique régionale et urbaine et de la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion montrent de nets progrès à cet égard.

La Commission confirme que les ordonnateurs délégués doivent interrompre systématiquement les procédures de paiement et proposer au Collège la suspension de ces 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.

Par ailleurs, l'harmonisation des actions de la Commission s'est encore poursuivie en 2012, en particulier dans le domaine de la politique de cohésion, où la direction générale de la politique régionale et urbaine et celle de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion suivent maintenant la même approche. En ce qui concerne les interruptions et les suspensions de paiement dans le domaine de l'agriculture, la Commission examinera la possibilité de modifier ses règles pertinentes afin de permettre des interventions plus ciblées. Pour la nouvelle période de programmation 2014-2020, la proposition de la Commission concernant des dispositions communes pour les fonds européens dont la gestion est partagée prévoit une nouvelle harmonisation de l'interruption de paiement pour tous ces fonds, y compris ceux alloués au développement rural, et la possibilité de procéder à des corrections nettes dans certains cas.

La Commission salue la proposition du Parlement européen de modifier l'article 43 de la proposition de la Commission concernant un nouveau règlement relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune pour la nouvelle période de

programmation 2014-2020 afin d'élargir la possibilité pour la Commission de suspendre les paiements lorsque de graves lacunes sont constatées et de poursuivre l'harmonisation de la législation relative aux suspensions de paiement dans tous les secteurs et elle appelle le Conseil à avaliser cette proposition.

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

Les services effectuant des opérations en gestion partagée ont notifié toutes les décisions d'interruption/de suspension dans leur RAA. Les renseignements communiqués portaient sur les programmes opérationnels en cause, les États membres concernés, le type de faiblesse, 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 directions générales effectuant des opérations en gestion partagée ont pris, en 2012, des décisions formelles **d'interruption du délai de paiement dans 140 cas, ce qui correspond à un montant total de 4 800 000 EUR**. Le Collège a également adopté sept¹⁶ **décisions de suspension de paiement** concernant des programmes 2007-2013 (en 2012 et au premier trimestre 2013). Il n'y aura pas de reprise des paiements tant que les ordonnateurs délégués n'auront pas obtenu des services d'audit des preuves tangibles qu'il a été remédié 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 d'autre risque pour de futures dépenses devant être certifiées à la Commission.

6.4.2 Corrections financières imposées par la Commission aux États membres

La Commission impose des corrections financières aux États membres qui ne mettent pas en œuvre des systèmes sains.

Dans l'ensemble, la Commission a été très active en 2012 en ce qui concerne le recouvrement de montants indûment versés et l'exécution de corrections financières. Les corrections financières et les recouvrements effectués en 2012 dans tous les secteurs représentent environ 4 300 000 000 EUR (1 800 000 000 EUR en 2011). La hausse importante par rapport à l'année antérieure s'explique essentiellement par l'exercice de clôture du programme FEDER pour la période 2000-2006 et les corrections financières qui en ont résulté.

La direction générale de la politique régionale et urbaine a fait état de corrections financières s'élevant à 2 600 000 000 EUR à la suite d'audits réalisés par l'UE en 2012 pour les périodes de programmation 1994-1999, 2000-2006 et 2007-2013. Sur la même base, la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion a notifié 430 000 000 EUR et la direction générale de l'agriculture et du développement rural 610 000 000 EUR.

¹⁶ Deux décisions de suspension relatives au FEDER [en Calabre (Italie) et dans la Sarre (Allemagne)] et cinq décisions de suspension concernant le FSE (en République tchèque et en Slovaquie en 2012 et en France, en Allemagne et au Royaume-Uni au premier trimestre 2013).

À partir de septembre de cette année, la Commission préparera une présentation conviviale des données sur les montants recouverts au moyen de corrections financières et de recouvrements au cours de l'année précédente. Il s'agit là d'une réponse à une demande du Parlement européen. Cette présentation exposera les actions préventives et correctives et montrera, si possible, leur incidence en termes d'amélioration durable des systèmes de gestion et de contrôle, telle que reflétée par les taux d'erreur.

6.4.3 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 2012, des efforts constants ont été déployés pour procéder aux 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 ce qui concerne la 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 de manière cumulée pour la période de programmation 2007-2013 avec un an de retard, et au plus tard le 31 mars, les États membres ont fait rapport en 2012 sur leurs corrections de 2011. Outre les corrections résultant d'audits de l'UE, les États membres ont signalé les corrections découlant de leurs propres audits, qui s'élèvent à 938 000 000 EUR. Néanmoins, les ordonnateurs délégués ont communiqué les chiffres les plus récents dont ils avaient connaissance à la date de la signature de leurs RAA¹⁷.

6.5 Résumés annuels et déclarations nationales

La transmission d'informations financières et de données d'audit complètes et fiables par les États membres est une question qu'il convient d'améliorer. C'est pourquoi la Commission continuera de transmettre à l'autorité de décharge une copie des résumés annuels fournis par les États membres, conformément à l'article 319 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et à l'annexe II de l'accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission.

La Commission invite en outre les États membres à suivre ses conseils en ce qui concerne le traitement des erreurs et des rapports annuels de contrôle ainsi que les résumés annuels afin qu'ils constituent une source d'assurance supplémentaire fiable pour la Commission et une source d'information utile pour l'autorité de décharge. La Commission encourage tous les États membres à suivre l'exemple des pays qui ont joint une déclaration d'assurance à leur résumé annuel et à prendre d'autres mesures pour démontrer leur attachement à une gestion saine des fonds de l'UE et à la transparence. En 2012, dix-huit États membres ont suivi les

¹⁷ Pour l'agriculture, les informations sur les corrections financières et les recouvrements concernent l'année du rapport.

recommandations de la Commission et ont fourni une analyse globale volontaire et onze¹⁸ ont transmis une déclaration générale d'assurance avec leurs résumés annuels.

La Commission estime que le processus global d'assurance repose sur les déclarations d'assurance efficaces et fiables fournies par tous les acteurs, au niveau tant européen que national, et, partant, elle encourage la publication de déclarations nationales. Dans sa résolution sur la décharge du 17 avril 2013, le Parlement européen a demandé l'élaboration d'un modèle normalisé de déclaration de gestion nationale à publier par les États membres au niveau politique approprié. La Commission est disposée à examiner cette demande et souhaite inviter le Parlement européen et le Conseil à participer à un groupe de travail en vue de formuler, d'ici à la fin de cette année, des recommandations pour l'utilisation des déclarations nationales. En ce qui concerne l'agriculture, les directeurs des organismes payeurs sont tenus de présenter une déclaration d'assurance portant sur l'exhaustivité, l'exactitude et la véracité des comptes ainsi que sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

La Commission se réjouit que, dans le cadre de la révision du règlement financier, des déclarations de gestion annuelle à établir par les organismes responsables de la gestion et du contrôle des fonds de l'Union désignés par les États membres soient introduites pour tous les fonds en gestion partagée. La nouvelle disposition sur la gestion partagée prévoit une obligation de notification renforcée, comprenant la présentation de déclarations de gestion obligatoires, de la comptabilité, d'un résumé annuel des audits et des contrôles effectués et d'avis d'audit, ainsi que la possibilité pour l'État membre de fournir des déclarations signées au niveau politique approprié et basées sur les informations susmentionnées.

La Commission considère que l'obligation de notification renforcée devrait lui fournir une assurance supplémentaire importante en ce qui concerne l'utilisation des fonds de l'UE par les États membres et contribuer à une notification plus efficace de la part de ces derniers. En outre, la Commission continuera d'encourager les États membres à utiliser les déclarations nationales.

6.6 Stratégie antifraude de la Commission

À la suite de l'adoption de la nouvelle stratégie antifraude de la Commission¹⁹, toutes les directions générales sont tenues de mettre au point une stratégie antifraude 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 RAA, 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 de 2013.

¹⁸ Pour le FEDER et le FSE, 11 États membres ont fourni une déclaration générale d'assurance volontaire avec leur résumé annuel, à savoir la Bulgarie, Chypre, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, Malte, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, l'Espagne et le Royaume-Uni.

¹⁹ COM(2011) 376 final.

La Commission se félicite que la plupart des DG soient déjà bien avancées dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie antifraude. Instruction est donnée à tous les services d'en faire autant d'ici à la fin de 2013. La Commission invite ses services à continuer d'intégrer les informations concernant la prévention de la fraude dans le cadre de l'évaluation de leurs systèmes de contrôle interne.

Le 6 décembre 2012, la Commission a adopté un plan d'action vaste et ambitieux en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Une série de mesures sont proposées pour mieux lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, notamment la fraude à la TVA. Le plan d'action comprend le mécanisme de réaction rapide contre la fraude à la TVA que la Commission avait proposé en juillet 2012. Celui-ci permet aux États membres d'appliquer, s'il y a lieu, un «mécanisme d'autoliquidation», dans le cadre duquel le destinataire des biens ou des services devient redevable de la TVA. La capacité des États membres à s'attaquer efficacement aux opérations complexes de fraude, telles que la fraude carrousel, s'en trouverait sensiblement renforcée. Pour répondre à d'éventuelles nouvelles formes de fraude qui pourraient apparaître, d'autres mesures antifraude peuvent aussi être autorisées et mises en place dans le cadre du mécanisme de réaction rapide. De plus, le plan d'action était accompagné de deux recommandations aux États membres les encourageant à prendre des mesures particulières pour s'attaquer à la planification fiscale agressive et à la question des paradis fiscaux. En ce qui concerne les droits de douane, la Commission applique rigoureusement les recommandations formulées par la Cour des comptes dans ses audits tant anciens que plus récents.

La Commission a aussi présenté une ambitieuse proposition de directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE au moyen du droit pénal. Les nouvelles règles, une fois adoptées, harmoniseraient et renforceraient la protection des ressources de l'UE.

Cette action prioritaire soulève aussi la question de l'incidence des recettes non perçues sur la disponibilité des ressources propres de l'UE. La Commission tient à rassurer toutes les parties concernées sur le fait qu'elle rappellera, s'il y a lieu, l'impérieuse nécessité générale d'une collecte efficace des recettes.