

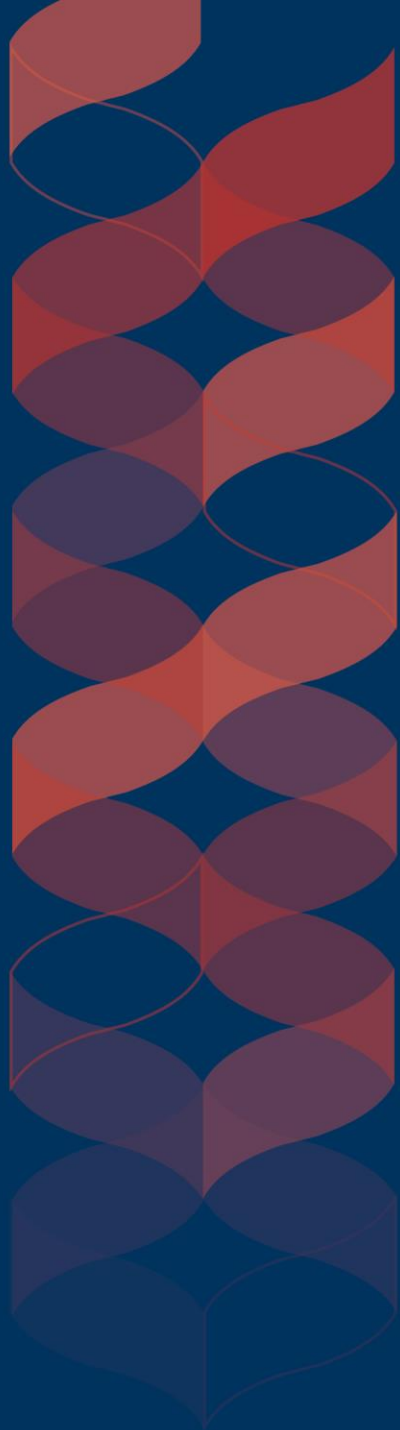


Bruxelles, le 24.6.2020
COM(2020) 265 final

PART 3/3

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

Rapport annuel 2019 sur la gestion et la performance du budget de l'UE



Section 2 – Contrôle interne et gestion financière

2.1. La Commission gère le budget de l'UE dans un environnement complexe

La Commission attache une grande importance à la bonne gestion financière du budget de l'UE, ainsi que du Fonds européen de développement et des fonds fiduciaires de l'UE. La Commission a le devoir d'utiliser au mieux l'argent des contribuables pour appuyer la réalisation des objectifs stratégiques de l'UE. Il est donc essentiel de garantir à la fois un niveau élevé de conformité avec les règles applicables et que les financements parviennent aux bénéficiaires visés de manière efficace, efficiente et économique. Par conséquent, la Commission s'efforce d'atteindre les normes les plus élevées en matière de gestion financière tout en conciliant harmonieusement un faible niveau d'erreurs, des paiements rapides et un coût raisonnable des contrôles.

2.1.1. Le budget de l'UE: une grande variété de domaines, de bénéficiaires et de dépenses

En 2019, les dépenses ⁽⁵⁵⁾ provenant du budget de l'UE se sont élevées à **147 milliards d'EUR** (voir graphique ci-dessous), ce qui correspond à 240 000 paiements allant de quelques centaines d'EUR (bourses Erasmus) à des centaines de millions d'EUR (grands projets tels qu'ITER ou Galileo et Copernicus, ainsi qu'un appui budgétaire aux pays en développement). Ces paiements sont destinés à soutenir des activités aussi diverses que l'agriculture et le développement des zones rurales et urbaines, l'amélioration des infrastructures de transport et numériques, la recherche, l'aide aux petites et moyennes entreprises, la protection de l'environnement, la formation des chômeurs, l'intégration des migrants et la protection des frontières, le soutien aux pays désireux d'adhérer à l'UE et l'aide aux pays voisins et en développement. Les bénéficiaires des fonds de l'UE sont très divers et nombreux.

Ressources naturelles	Cohésion	Recherche, industrie, espace, énergie et transports	Relations extérieures	Autres politiques internes	Autres services et administration 7 milliards d'EUR (5 %)
59 milliards d'EUR (40 %)	47 milliards d'EUR (32 %)	15 milliards d'EUR (10 %)	12 milliards d'EUR (8 %)	7 milliards d'EUR (5 %)	
					
6,2 millions d'exploitations agricoles soutenues sur 10,5 millions	Régions et villes Près de 500 000 entreprises soutenues depuis 2014	Plus de 12 000 petites et moyennes entreprises soutenues, ainsi que des chercheurs, des laboratoires et des grandes organisations	90 pays et territoires tiers ont bénéficié d'un soutien direct, au même titre que de nombreuses organisations internationales et non gouvernementales	Erasmus+: près de 360 000 étudiants ont bénéficié d'un soutien en 2019 (plus de 4,6 millions de participants depuis 2014)	

Dépenses pertinentes du budget de l'UE mises en œuvre par la Commission en 2019, par domaine politique, en % et en milliards d'EUR

⁽⁵⁵⁾ Le montant des dépenses pertinentes de la Commission correspond aux paiements effectués en 2019, minorés des préfinancements versés en 2019 et majorés des préfinancements versés les années précédentes et apurés en 2019 (voir l'annexe 3 pour les définitions et plus de détails).

Source: rapports annuels d'activités de la Commission européenne.

Plus de deux tiers du budget sont exécutés dans le cadre de la gestion partagée. Les États membres ou les organismes qu'ils désignent distribuent les fonds et gèrent les dépenses conformément au droit de l'UE et au droit national (par exemple, dans le cas des dépenses liées à la cohésion et aux ressources naturelles). Le reste du budget est dépensé soit directement par la Commission, soit indirectement en coopération avec des entités chargées de l'exécution. Le tableau ci-dessous décrit les trois modes de gestion.

Mode de gestion	Description	% des dépenses pertinentes en 2019	Exemples de programmes/dépenses	Autres acteurs mobilisés, en coopération avec la Commission
Gestion directe	Les fonds sont exécutés par la Commission	22 %	Horizon 2020 mécanisme pour l'interconnexion en Europe; dépenses administratives	<i>sans objet (le financement est octroyé directement aux bénéficiaires)</i>
Gestion indirecte	Les fonds sont exécutés en coopération avec des entités externes	7 %	Erasmus+; une partie de l'aide au développement et de l'aide humanitaire; aide de préadhésion	agences, entreprises communes, Nations unies, Banque mondiale, Banque européenne d'investissement, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, pays tiers
Gestion partagée	Les fonds sont mis en œuvre en coopération avec les autorités nationales et/ou régionales des États membres, qui sont premières responsables	71 %	Fonds agricoles; Fonds pour les affaires maritimes et la pêche; Fonds européen de développement régional; Fonds social européen; Fonds Migration et Sécurité	Organismes payeurs pour la politique agricole commune: 76; Organismes de gestion des fonds de cohésion: 492 dans tous les États membres

Étant donné que le budget de l'UE est mis en œuvre de différentes manières, associant différents acteurs, les risques associés varient d'un programme et d'un mode de gestion à un autre (voir annexe 3). Il en est tenu compte lors de l'élaboration des stratégies de contrôle (voir section 2.2).

2.1.2. Gouvernance, obligation de rendre compte et transparence

La chaîne de responsabilité

Le système de gouvernance utilisé par la Commission européenne est adapté à la structure et au rôle uniques de l'institution. Les modalités de gouvernance de la Commission ont été renforcées au fil du temps et adaptées à l'évolution de la situation. Les récents travaux des auditeurs internes et externes ont confirmé la solidité de ces modalités. La Commission von der Leyen, qui a pris ses fonctions en décembre 2019, a continué à placer la responsabilité et la transparence au cœur de ses travaux, comme le confirment les

méthodes de travail actualisées ⁽⁵⁶⁾ et les lettres de mission adressées à tous les membres de la Commission. Les dernières évolutions figurent dans la communication actualisée sur la gouvernance au sein de la Commission, publiée en même temps que le présent rapport ⁽⁵⁷⁾.

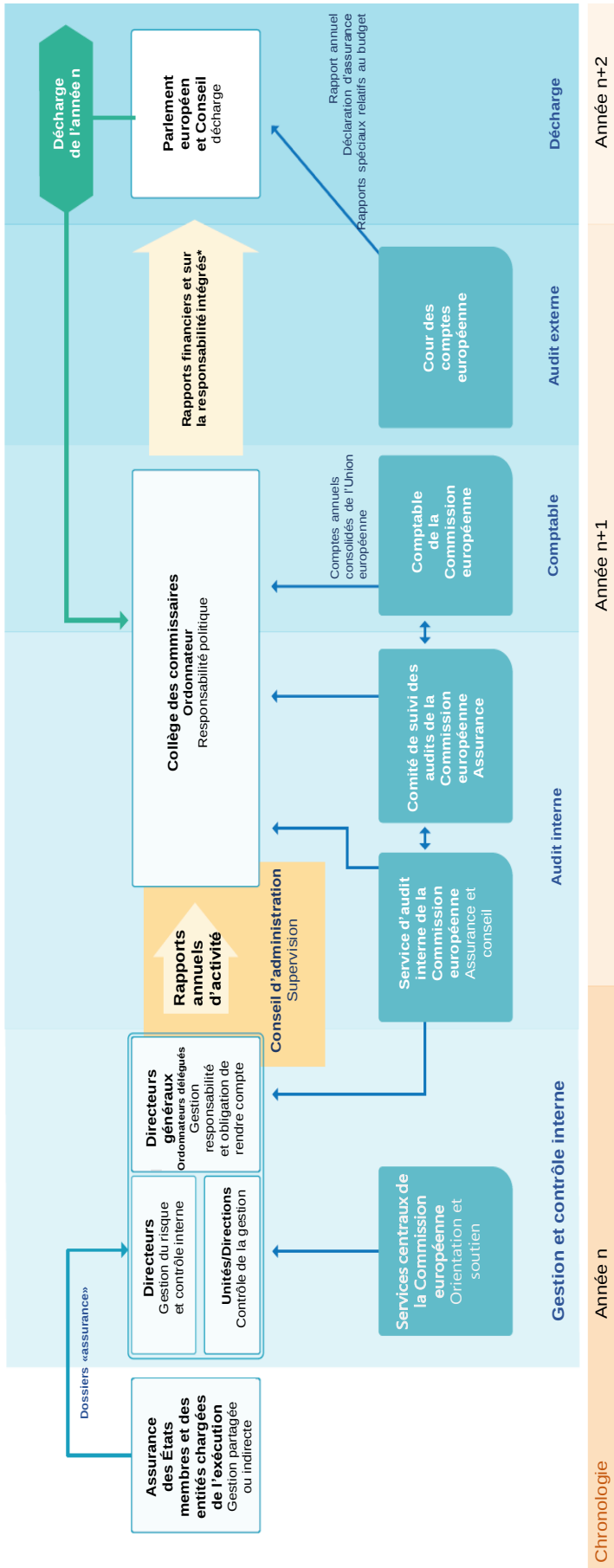
Le **collège des commissaires est politiquement responsable** de la gestion du **budget de l'UE**. Les principaux éléments constitutifs de la gouvernance du budget de l'UE, qui s'appuient sur une répartition claire des responsabilités entre les niveaux politique et de gestion, conduisent à une solide chaîne d'obtention de l'assurance et d'obligation de rendre compte. Ils sont présentés dans le graphique qui suit. Au niveau de la Commission, le cadre de la responsabilité repose sur des responsabilités de gestion bien définies et l'établissement de rapports (voir ci-dessous).

Ces solides modalités de gouvernance permettent au collège des commissaires de réaliser les objectifs de la Commission, d'utiliser les ressources de manière efficiente et efficace, et d'assurer une exécution du budget de l'UE conforme aux principes de bonne gestion financière.

⁽⁵⁶⁾ Communication de la présidente à la Commission: Les méthodes de travail de la Commission européenne, 1.12.2019, p. 3.

⁽⁵⁷⁾ Communication à la Commission: La gouvernance au sein de la Commission européenne, 24.6.2020, C (2020) 4240.

Obtention de l'assurance et obligation de rendre compte de la Commission pour le budget de l'UE:
des rôles et des responsabilités clairement définis



*** Rapports financiers et sur la responsabilité intégrés :** Comptes annuels consolidés de l'Union européenne

- Rapport annuel sur la gestion et la performance
- Prévisions à long terme concernant les entrées et les sorties futures
- Rapport d'audit interne annuel
- Rapport sur le suivi de la décharge

La chaîne d'obtention de l'assurance et d'obligation de rendre compte de la Commission: des rôles et des responsabilités clairement définis.
Source: Commission européenne.

Responsabilité et établissement de rapports au niveau des services

Le collège des commissaires délègue la gestion opérationnelle courante aux 50 directeurs généraux ⁽⁵⁸⁾ ou équivalents ⁽⁵⁹⁾ (ci-après dénommés les directeurs généraux), qui dirigent les structures administratives de la Commission. Conformément aux règles et normes institutionnelles de la Commission, ils gèrent et adaptent leurs services afin d'atteindre leurs objectifs tels que définis dans leurs plans stratégiques et en tenant compte des ressources disponibles. Ils sont responsables de la part du budget de l'UE exécutée dans leurs services.

Dans leurs rapports annuels d'activité, ils rendent compte, de manière transparente, des performances et des résultats obtenus, du fonctionnement de leurs systèmes de contrôle interne et de la gestion financière de leur part du budget de l'UE, en tenant compte de l'assurance fournie par les États membres dans le cadre de la gestion partagée. Dans la déclaration d'assurance, qui fait partie du rapport annuel d'activité, ils déclarent avoir l'assurance raisonnable que:

- les informations contenues dans leur rapport donnent une «image fidèle» (c'est-à-dire fiable, exhaustive et correcte) de la situation dans leur direction générale;
- les ressources allouées à leur service ont été utilisées aux fins prévues et conformément au principe de bonne gestion financière;
- les procédures de contrôle mises en place dans leur service offrent les garanties nécessaires quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes.

Pour obtenir cette assurance, les directeurs généraux utilisent toutes les informations disponibles (résumées dans leurs rapports annuels d'activités), à savoir:

- les résultats des contrôles effectués par leurs propres services ou en leur nom;
- les informations relatives à la gestion et au contrôle communiquées par les États membres et les autres entités chargées de l'exécution sur la base de leurs propres systèmes de contrôle, en cas de gestion partagée et indirecte;
- les travaux menés par le service d'audit interne (voir annexe 6);
- les audits de la Cour des comptes européenne, l'auditeur externe indépendant de l'UE.

S'ils constatent des lacunes ayant des répercussions importantes, ils sont tenus d'assortir leur déclaration d'assurance d'une réserve. Parallèlement, ils mettent en place des plans d'action visant à atténuer les risques futurs et à renforcer leurs systèmes de contrôle (voir section 2.3.5 et annexe 4).

Responsabilité et établissement de rapports au niveau institutionnel

Le rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'UE présente la situation au niveau de la Commission. Ce rapport fait partie d'un ensemble de rapports financiers et sur la responsabilité intégrés de la Commission ⁽⁶⁰⁾, qui est adopté par le collège et se fonde sur l'assurance et les réserves contenues dans tous les rapports annuels d'activités.

⁽⁵⁸⁾ Ils sont formellement dénommés ordonnateurs délégués. Selon l'article 74, paragraphe 1, du règlement financier, «L'ordonnateur est chargé dans l'institution de l'Union concernée d'exécuter les recettes et les dépenses conformément au principe de bonne gestion financière, notamment en faisant rapport sur la performance, et d'en assurer la légalité et la régularité ainsi que de veiller à l'égalité de traitement entre destinataires.»

⁽⁵⁹⁾ Directeurs d'agences exécutives, d'offices, de services, de task forces, etc.

⁽⁶⁰⁾ Conformément à l'article 247 du règlement financier, l'ensemble de rapports financiers et sur la responsabilité intégrés comprend également: les comptes annuels consolidés de l'Union européenne; le rapport sur le suivi de la décharge pour l'exercice précédent; le rapport annuel à l'autorité de décharge concernant les audits internes réalisés; et les prévisions à long terme concernant les entrées et les sorties futures du budget de l'UE.

La procédure de décharge annuelle qui s'en suit permet au Parlement européen et au Conseil de tenir la Commission politiquement responsable de l'exécution du budget de l'UE. La décision du Parlement européen sur la décharge est fondée sur:

- les rapports de la Cour des comptes européenne dans lesquels elle formule un avis sur la fiabilité des comptes annuels et un avis sur la régularité des recettes et des dépenses, et présente les résultats de ses audits portant sur des dépenses ou des domaines d'action spécifiques, ou sur des questions budgétaires ou de gestion;
- les rapports financiers et sur la responsabilité intégrés de la Commission;
- les auditions des commissaires et des directeurs généraux et les réponses aux questions écrites;
- une recommandation du Conseil.

La Commission fait chaque année rapport sur son suivi des demandes qui lui sont adressées par le Parlement européen et le Conseil au cours de la procédure de décharge.

2.2. La Commission s'appuie sur différents instruments pour faire en sorte que l'argent des contribuables soit bien géré

Pour veiller à ce que le budget soit bien exécuté et protégé contre les lacunes et les irrégularités dans cet environnement complexe, la Commission dispose de plusieurs instruments.

2.2.1. Un solide cadre de contrôle interne

La Commission a mis en place un **solide cadre institutionnel de contrôle interne**, fondé sur les normes internationales les plus élevées ⁽⁶¹⁾.

Les directeurs généraux mettent en œuvre ce cadre institutionnel au sein de leurs services au moyen de systèmes de contrôle interne adaptés, en tenant compte de leurs environnements opérationnels, risques et besoins spécifiques. Ils sont aidés dans cette tâche par les services centraux ⁽⁶²⁾, qui fournissent des instructions, des orientations et des conseils et facilitent le partage des bonnes pratiques. Chaque année, ils évaluent le fonctionnement de leurs systèmes de contrôle interne selon une méthode commune et résument leurs conclusions dans leur rapport annuel d'activité.

En outre, le service d'audit interne peut effectuer des missions d'audit sur le fonctionnement des systèmes de contrôle interne et sur l'évaluation de ces systèmes par les services de la Commission (voir annexe 6).

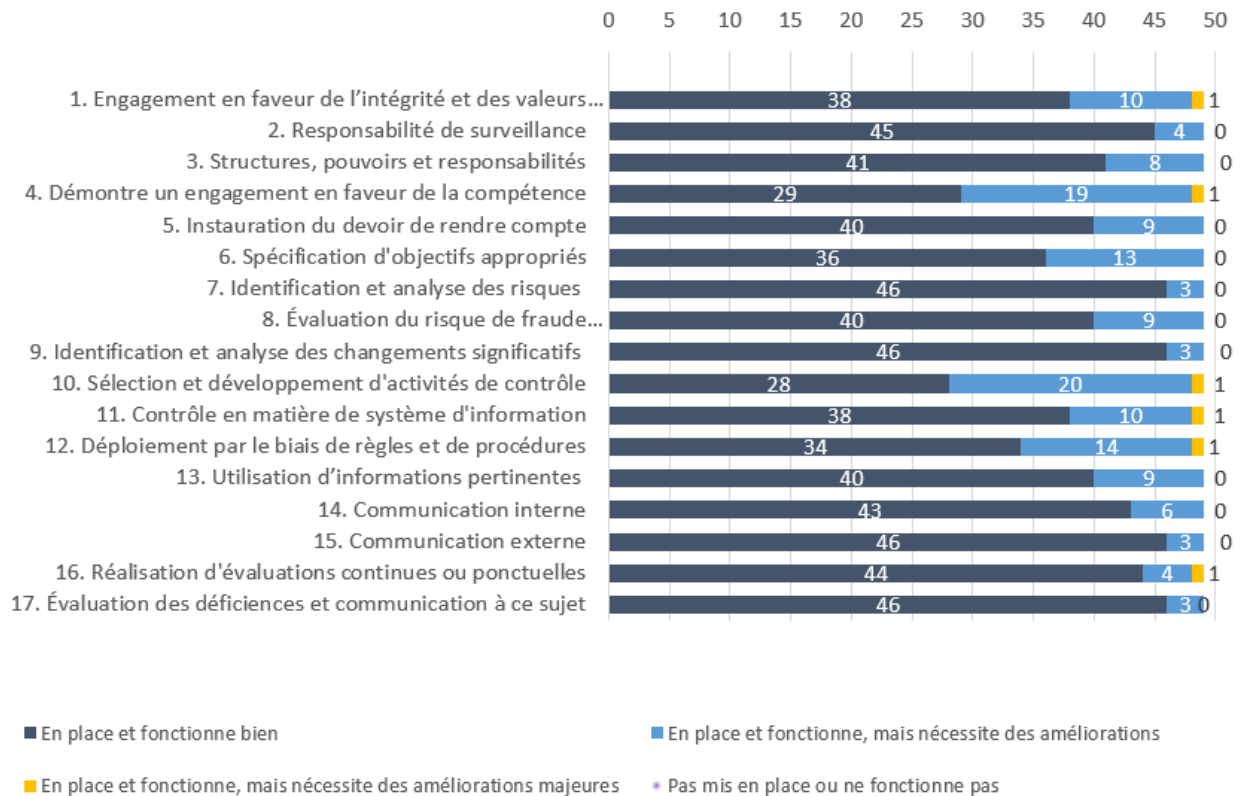
Pour 2019, la deuxième année de mise en œuvre complète du cadre de contrôle interne actuel, les évaluations effectuées par les services de la Commission indiquent que leurs **systèmes de contrôle interne restent efficaces**. La situation globale est présentée dans le graphique ci-dessous.

L'évaluation confirme les améliorations apportées en ce qui concerne les activités de contrôle, l'incidence positive du renforcement de la surveillance institutionnelle en matière d'identification et de gestion des risques, ainsi que des améliorations dans le domaine des technologies de l'information.

Ces résultats démontrent que la Commission a atteint un niveau de contrôle interne avancé. Les services centraux continueront de fournir des orientations et de faciliter le partage de bonnes pratiques afin de promouvoir davantage le cadre de contrôle interne en tant qu'outil de gestion qui aide l'organisation à atteindre ses objectifs.

⁽⁶¹⁾ Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission.

⁽⁶²⁾ La DG Budget, en coopération avec le secrétariat général, la DG Ressources humaines et sécurité, la DG Communication et l'Office européen de lutte antifraude.



Évaluation du fonctionnement des 17 principes de contrôle interne

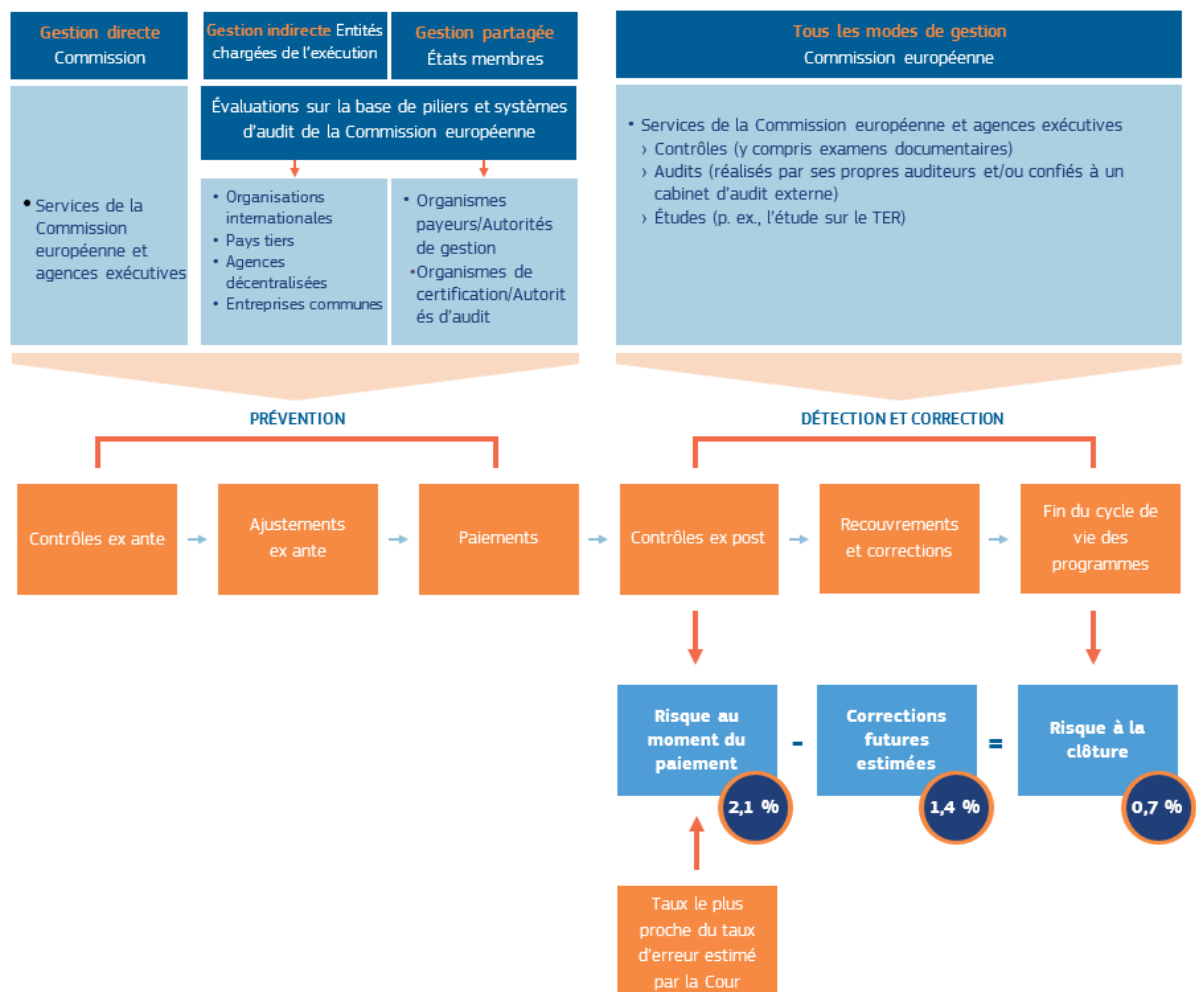
Source: rapports annuels d'activités de la Commission européenne.

2.2.2. Les stratégies de contrôle pluriannuelles garantissent que l'argent des contribuables est dépensé correctement

Dans le cadre institutionnel de la Commission, les directeurs généraux, en tant que gestionnaires du budget de l'UE, mettent en place des stratégies de contrôle pluriannuelles destinées à prévenir les erreurs et, si cela n'est pas possible, à les détecter et à les corriger. Pour ce faire, ils doivent obtenir leur assurance en partant de la base et évaluer les erreurs affectant les dépenses de l'UE à un niveau détaillé, c'est-à-dire par programme ou autre segment de dépenses pertinent. Cette démarche permet à la Commission de détecter les faiblesses et de les corriger, ainsi que de déceler les causes profondes des erreurs systémiques (par exemple, la complexité des règles), de prendre des mesures correctives ciblées et de veiller à ce que les enseignements tirés soient pris en considération dans la conception des futurs programmes financiers.

De la prévention à la détection et à la correction

Les programmes de dépenses de l'Union revêtant un caractère **pluriannuel**, les systèmes de contrôle et les cycles de gestion connexes portent également sur plusieurs années. Cela signifie que si des erreurs peuvent être détectées au cours d'une année donnée, elles sont corrigées au cours de l'année ou des années suivant le paiement, jusqu'au moment de la clôture à la fin du cycle de vie des programmes. En outre, les stratégies de contrôle sont **différenciées selon les risques**, c'est-à-dire qu'elles sont adaptées aux différents modes de gestion, domaines d'action et/ou dispositifs de financement et aux risques qui y sont associés.



Le cycle de contrôle pluriannuel de la Commission (pour les résultats 2019 mentionnés à l'intérieur des cercles, voir section 2.3.1 ci-dessous)

Source: Commission européenne.

Prévention des erreurs

La prévention constitue la première ligne de maîtrise contre les erreurs. Les principaux mécanismes de prévention de la Commission comprennent des vérifications des autorités de gestion des États membres (dans le cadre de la gestion partagée), les contrôles ex ante aboutissant au rejet de montants inéligibles avant que la Commission n'accepte les dépenses et effectue les paiements, des audits de systèmes visant à détecter les faiblesses des systèmes de gestion et de contrôle des partenaires chargés de la mise en œuvre (à titre préventif pour les dépenses futures) et l'interruption et la suspension des paiements jusqu'à ce que les défaillances des systèmes soient corrigées.

Ces mesures incitent également les États membres à corriger les paiements avant de soumettre leurs déclarations de coûts à la Commission. Cela explique pourquoi, dans le cadre de la gestion partagée, le risque au moment du paiement est relativement faible pour les paiements versés par la Commission aux États membres, étant donné que les États membres ont déjà corrigé les erreurs à leur niveau avant de soumettre à la Commission leurs demandes de paiement ou leurs comptes annuels pour apurement.

En 2019, les mesures préventives confirmées se sont élevées à 416 millions d'EUR. Il s'agit notamment des déductions et autres ajustements effectués avant le paiement/acceptation des comptes par la Commission, des déductions des États membres sur les nouvelles dépenses déclarées à la Commission (déductions à la source) et d'autres ajustements ex ante.

En outre, pour les fonds de la politique de cohésion, les États membres ont appliqué des corrections d'un montant total de 670 millions d'EUR pour la période 2014-2020. Cette situation résulte du renforcement des dispositions réglementaires qui accroissent la responsabilité des autorités de gestion et renforcent considérablement la capacité de la Commission à protéger le budget de l'UE contre les dépenses irrégulières.

Outre ces mécanismes, les orientations fournies aux partenaires chargés de la mise en œuvre contribuent également à prévenir les erreurs.

Détection et correction des erreurs affectant les dépenses de l'UE

Lorsque les mécanismes de prévention n'ont pas été efficaces, il est important que les erreurs affectant les dépenses de l'UE soient **détectées** a posteriori, grâce à des contrôles des montants acceptés et payés par la Commission (contrôles ex post).

Ces erreurs sont **corrigées** par la Commission au cours de l'année ou des années ultérieures, par des corrections financières ou le remplacement de dépenses inéligibles dans le cadre de la gestion partagée, ainsi que par des recouvrements auprès de bénéficiaires finaux dans le cadre de la gestion directe et indirecte.

En 2019, les mesures correctives confirmées se sont élevées à 1,5 milliard d'EUR (25 % de plus qu'en 2018). Il s'agit principalement d'erreurs affectant des paiements effectués au cours des années précédentes.

En parallèle, des lacunes dans les systèmes de contrôle, détectées dans le cadre d'audits de systèmes fondés sur les risques, sont ensuite traitées et les systèmes sont corrigés afin d'éviter que les mêmes erreurs ne se reproduisent à l'avenir. Dans le cadre de la gestion partagée et indirecte, ce sont en premier lieu les États membres et les partenaires chargés de la mise en œuvre qui agissent de la sorte.

Pour de plus amples informations sur la protection du budget de l'UE, voir l'annexe 5.

Se fonder sur les systèmes de contrôle des partenaires chargés de la mise en œuvre

Près de 80 % du budget est exécuté en **coopération avec les États membres et les entités chargées de l'exécution en tant que partenaires chargés de la mise en œuvre** (voir le deuxième tableau à la section 2.1.1). Il est donc important de vérifier que ces partenaires démontrent un niveau de protection des intérêts financiers de l'UE équivalent à celui atteint lorsque la Commission gère elle-même le budget. À cette fin, la Commission procède à une évaluation des systèmes, règles et procédures des personnes ou entités qui exécutent les fonds de l'UE. Cela concerne en particulier l'évaluation des systèmes de gestion et de contrôle des États membres et des entités chargées de l'exécution au moyen d'audits des systèmes accompagnés de tests de validation des dépenses et d'autres types de vérifications dénommées «évaluations sur la base de piliers» ou «procédures de désignation» avant que le partenaire ne soit chargé de l'exécution du budget de l'UE au nom de la Commission.

Dans le domaine de la **gestion indirecte**, chaque année, les partenaires rendent compte de la bonne gestion financière du budget dont ils sont chargés au moyen d'une déclaration de gestion. C'est sur cette base que les services concernés de la Commission sont en mesure d'obtenir une assurance dans cet environnement de gestion et de contrôle.

La Commission travaille actuellement à la mise en place d'une séquence d'opérations automatisée pour les différentes vérifications qui englobe l'ensemble du processus. Un tel outil garantirait que toutes les phases nécessaires permettant à une entité de travailler avec la Commission dans le cadre d'une gestion indirecte se déroulent de manière centralisée, cohérente et coordonnée.

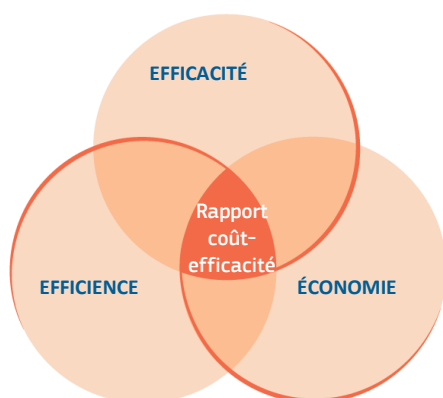
Dans le domaine de la **gestion partagée**, les États membres rendent compte chaque année de leur contrôle de l'utilisation des fonds de l'UE au niveau national et de la bonne gestion financière de leurs programmes respectifs au moyen d'un dossier «assurance», comprenant une déclaration de gestion, un résumé annuel des vérifications effectuées et un rapport annuel de contrôle comportant un taux d'erreur fondé sur des échantillons représentatifs et un avis d'audit sur la légalité et la régularité des dépenses. La communication de ces informations constitue la base de l'acceptation des comptes des programmes par la Commission et pour permettre aux services de la Commission concernés d'obtenir leur assurance. Elle sert également à déterminer les risques potentiels pour le budget de l'UE, ainsi qu'à recenser les faiblesses et les domaines dans lesquels des contrôles supplémentaires sont nécessaires.

Les meilleures pratiques en matière de contrôle interne sont partagées avec et entre les États membres dans le cadre des réseaux de fonds structurels et agricoles ainsi que du réseau public de contrôle interne, dirigés par la Commission.

En outre, la Commission a présenté une proposition ⁽⁶³⁾ visant à protéger le budget de l'UE en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans les États membres. Cette proposition, qui fait partie intégrante du futur cadre financier pluriannuel, fait actuellement l'objet de négociations au sein du Parlement européen et du Conseil.

La Commission collabore également avec les États membres pour faciliter la compréhension et la mise en œuvre des règles renforcées en matière de conflits d'intérêts en vigueur depuis l'entrée en application du règlement financier révisé le 2 août 2018. Elle suit également toutes les allégations portées à son attention dans ce contexte.

Rapport coût-efficacité des contrôles



Tous les services de la Commission appliquent les **critères de contrôles communs** décrits ci-dessus, en vertu desquels des mesures préventives et correctrices sont appliquées sur une base pluriannuelle au niveau de programmes ou d'autres segments de dépenses spécifiques. Toutefois, comme on peut le voir à la section 2.1.1, les programmes de dépenses individuels peuvent être très variés et, par conséquent, les **stratégies de contrôle doivent être adaptées** aux différents modes de gestion, domaines politiques et/ou modalités de financement spécifiques ainsi qu'aux risques qui y sont associés. Une telle différenciation des stratégies de contrôle est nécessaire pour garantir que les contrôles restent **efficaces au regard des coûts**, c'est-à-dire qu'ils concilient harmonieusement un faible niveau d'erreurs (efficacité), des paiements rapides (efficacité) et des coûts raisonnables (économie). Les domaines davantage exposés au risque impliqueront un niveau d'examen et/ou une fréquence des contrôles plus élevée(e), tandis que les domaines à faible risque

doivent donner lieu à des contrôles moins poussés, moins coûteux et moins lourds. En outre, le potentiel réel de recouvrement des fonds de l'UE indûment dépensés sera pris en considération lors de la mise en place de la stratégie de contrôle (par exemple, l'analyse coûts-avantages des audits sur place).

La Commission et la Cour des comptes: des rôles différents conduisent à des approches de contrôle différentes

La Commission et la Cour des comptes jouent des rôles différents dans la chaîne de contrôle du budget de l'UE et leurs approches en matière de contrôle diffèrent donc considérablement. La Commission, en sa qualité de gestionnaire du budget de l'UE, a pour mission d'empêcher et, le cas échéant, de corriger les erreurs et de recouvrer les fonds indûment dépensés. Cela nécessite une évaluation ascendante détaillée des systèmes de contrôle afin d'identifier les points faibles, de manière à ce que des mesures correctives ciblées puissent être prises au niveau du programme, voire au niveau des partenaires chargés de la mise en œuvre. D'autre part, le rôle de la Cour des comptes est de fournir une opinion d'audit annuelle sur la légalité et la régularité des dépenses de l'Union dans son ensemble, qui peut être complétée par des évaluations spécifiques de domaines importants du budget de l'UE (voir le tableau comparatif de la page suivante). Par conséquent, bien que les deux institutions convergent sur plusieurs principes, la méthode de la Commission diffère de celle de la Cour des comptes.

Ces approches peuvent conduire à des différences entre les taux d'erreur communiqués par la Cour des comptes et par la Commission. En particulier, lorsque la Cour des comptes détecte des erreurs dans les procédures de passation de marchés et/ou des retards dans la communication de pièces justificatives pour des subventions, dans une ou plusieurs opérations sélectionnées, elle extrapole l'incidence sur l'ensemble de la rubrique ou du budget de l'UE, ce qui amplifie souvent l'importance de telles erreurs. Compte tenu de sa

⁽⁶³⁾ COM(2018) 324 final

segmentation plus détaillée des dépenses en fonction des profils de risque et des systèmes de contrôle, la Commission, lorsqu'elle détecte de telles erreurs, est en mesure de les extrapoler plus précisément à la population qui est la plus susceptible d'être touchée. Elle est donc en mesure de donner une vision plus nuancée du niveau d'erreur dans les paiements effectués et d'identifier clairement les domaines où des améliorations sont nécessaires.

L'encadré ci-dessous donne quelques exemples de ces différences.

Ressources naturelles

En 2018, la Cour des comptes a relevé des erreurs dans trois des six opérations échantillonnées qui sont liées au **Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche**. Ce fonds étant couvert par la rubrique «Ressources naturelles», la Cour des comptes a extrapolé les erreurs à l'ensemble de la rubrique, bien que la pêche ne représente que **1,3 %** des dépenses au titre de cette rubrique, et malgré le fait que **ses systèmes de gestion et de contrôle diffèrent de ceux relatifs à la politique agricole commune**. La Commission applique un niveau de granularité plus élevé à l'extrapolation des erreurs.

En effet, **le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche fait partie des Fonds structurels** et suit un cycle de gestion et de contrôle identique à celui des dépenses dans le cadre de la cohésion. En ce qui concerne la cohésion, la Cour des comptes évalue la légalité et la régularité des opérations après l'apurement annuel des comptes, c'est-à-dire après l'exécution de tous les contrôles ex ante. Cela concorde avec la méthode suivie par la Commission pour toutes les dépenses au titre des Fonds structurels, tandis que pour les opérations auditées dans le cadre de la pêche, les constatations de la Cour des comptes ont été effectuées avant que l'ensemble des contrôles ex ante ne soient terminés et pourraient même avoir été corrigées avant que la Commission n'effectue les paiements.

Cohésion

La Cour des comptes et la Commission partagent certes le même point de vue sur les principales causes des erreurs affectant les dépenses au titre de la cohésion, mais **la Cour des comptes a, dans certains cas, des interprétations divergentes et plus restrictives** des règles nationales ou de l'UE applicables. Cela a une incidence sur le taux d'erreur calculé, qui, une fois extrapolé, amplifie le taux d'erreur pour l'ensemble de la rubrique.

Au-delà de l'interprétation des règles applicables, **la quantification des erreurs par la Cour des comptes peut «différer»** de celle appliquée par la Commission ou les États membres dans le cadre de leurs décisions sur les mesures à prendre en cas de mauvaise application des règles en matière de marchés publics» ⁽⁶⁴⁾. La Cour des comptes quantifie systématiquement à 100 % les erreurs dans les procédures de passation de marchés publics. La Commission évaluera toutefois l'incidence financière réelle sur la base de ses interprétations et de ses orientations juridiques ⁽⁶⁵⁾, ce qui signifie qu'une correction financière de 100 % ne serait pas considérée comme proportionnée par la Commission pour un tel manquement. De même, les lignes directrices applicables de la Commission peuvent prévoir une quantification des erreurs dans les marchés publics de l'ordre de 5 %, 10 % ou 25 % lorsque la Cour des comptes considère qu'une erreur n'est qu'une question de conformité, sans incidence sur son calcul du taux d'erreur.

Relations extérieures

Au cours des années précédentes, l'accès (rapide) aux pièces justificatives des entités chargées de l'exécution, y compris des organisations internationales, était une source d'irrégularités. Cela explique également le niveau d'erreur relativement élevé estimé par la Cour des comptes pour les Fonds européens de développement (5,2 % pour 2018). Toutefois, ce **niveau d'erreur estimé a été calculé avant que tous les contrôles ex ante aient été mis en œuvre** et, en particulier, avant que les pièces justificatives aient été fournies. La Cour des comptes a reconnu que «[s]ur les 39 opérations de paiement comportant des *erreurs quantifiables*, 9 (23 %) étaient des opérations finales ordonnancées après la réalisation de l'ensemble des contrôles ex ante» ⁽⁶⁶⁾. Par conséquent, pour les 30 autres opérations, le niveau d'erreur aurait pu être inférieur si la Cour des comptes les avait contrôlées une fois tous les contrôles ex ante effectués.

⁽⁶⁴⁾ Cour des comptes européenne, rapport annuel relatif à l'exercice 2018, annexe méthodologique 1.1, points 18 et 19.

⁽⁶⁵⁾ Lignes directrices de 2019 de la Commission sur les corrections financières en cas d'irrégularités dans les marchés publics figurant à l'annexe de la décision de la Commission du 14 mai 2019 établissant les lignes directrices pour la détermination des corrections financières à appliquer aux dépenses financées par l'Union en cas de non-respect des règles applicables en matière de marchés publics, C (2019) 3452.

⁽⁶⁶⁾ Cour des comptes européenne, rapport annuel relatif à l'exercice 2018, section relative au Fonds européens de développement, point 17.

	Commission européenne sous l'angle de la gestion	Cour des comptes européenne sous l'angle de l'audit
Rôles	• fournir une assurance de gestion annuelle • recenser les lacunes et prendre des mesures sur une base pluriannuelle • protéger le budget de l'UE	• présenter une opinion d'audit sur la légalité et la régularité des opérations financières pour un exercice donné
Niveau de granularité	• taux d'erreur pour le budget de l'UE dans son ensemble et divers taux d'erreur pour chaque service et chaque domaine politique des rubriques 1 à 5, ainsi que pour les recettes • taux d'erreur calculés par domaine politique, programme et/ou (sous-)segments pertinents • dépenses et recettes de l'année (ou de deux années pour la recherche) dans une perspective pluriannuelle	• budget de l'UE dans son ensemble et divers taux d'erreur pour les rubriques 1a, 1b, 2 et 5 ainsi que pour les recettes • dépenses et recettes de l'année
Caractère pluriannuel	• deux taux d'erreur («risque au moment du paiement» et «risque à la clôture ⁽⁶⁷⁾»); caractère pluriannuel pris en considération de façon prospective pour le risque à la clôture, au moyen des corrections futures estimées pour tous les programmes	• un taux d'erreur («taux d'erreur le plus probable») • caractère pluriannuel pris en considération rétroactivement, uniquement au moyen de corrections financières appliquées aux programmes clôturés
Seuil de signification	• 2 % • sauf pour les recettes (1 %) et pour Horizon 2020 (entre 2 % et 5 %)	• 2 %
Pour en savoir plus	• annexe 3 du présent rapport	• annexe 1.1 du rapport annuel de la Cour des comptes

Comparaison sous l'angle de la Commission et de la Cour des comptes européenne

⁽⁶⁷⁾ Pour les dépenses liées à la politique agricole commune, le terme «montant à risque final» est utilisé, étant donné que les mesures du Fonds européen agricole de garantie ne sont pas «clôturées».

2.2.3. La fraude au détriment des contribuables est évitée au moyen de stratégies et de contrôles à plusieurs niveaux

Il convient de souligner que la fraude représente une part très limitée des dépenses illégales ou irrégulières, dont la plupart sont liées à des erreurs. La Commission applique une politique de tolérance zéro face à la fraude.

La stratégie antifraude de la Commission s'enracine

En vertu de l'article 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Commission et les États membres protègent le budget de l'UE contre la fraude et les autres activités illégales. À cette fin, la Commission et ses services et agences exécutives ont mis au point chacun une stratégie de lutte contre la fraude, qui décèle les vulnérabilités face à la fraude et détermine les priorités dans la lutte contre la fraude.

En ce qui concerne l'initiative de l'Office européen de lutte antifraude, la Commission a adopté, en avril 2019, une nouvelle stratégie antifraude institutionnelle dont les principaux objectifs sont les suivants:

- renforcer les connaissances de la Commission en matière de fraude et sa capacité d'analyse pour orienter l'action antifraude;
- assurer une coopération étroite entre les services de la Commission et les agences exécutives dans la lutte contre la fraude;
- renforcer la surveillance institutionnelle de la lutte contre la fraude exercée par la Commission.

L'Office européen de lutte antifraude et les autres services de la Commission ont commencé à mettre en œuvre la nouvelle stratégie antifraude de la Commission ⁽⁶⁸⁾.

L'élément phare de l'**analyse stratégique antifraude** est le rapport sur la protection des intérêts financiers de l'UE. À l'occasion de sa 30^e édition, publiée le 11 octobre 2019, l'Office européen de lutte antifraude a publié une brochure contenant les principaux points forts de la lutte contre la fraude et la corruption au cours des 30 dernières années ⁽⁶⁹⁾.

Le système de gestion des irrégularités, par lequel les États membres, les pays candidats et les pays candidats potentiels communiquent à la Commission les cas de fraude et autres irrégularités détectés dans l'exécution des fonds de l'UE, a été étoffé comme le prévoit le plan d'action pour la stratégie antifraude. Les données collectées dans le système permettront aux utilisateurs d'effectuer certaines analyses prédéfinies en temps réel. Cet outil permet aux utilisateurs d'exploiter facilement et intuitivement les données afin de mettre en place des politiques fondées sur des données probantes, renforçant ainsi leur motivation à rendre compte de manière précise et en temps utile.

Afin de promouvoir **la coopération et la supervision**, une structure a été mise en place pour faciliter les échanges pratiques de vues et de bonnes pratiques entre les services de la Commission, y compris l'examen par les pairs de leurs stratégies antifraude. Le renforcement de la surveillance institutionnelle est actuellement centré sur le suivi des suites données aux recommandations de l'Office européen de lutte antifraude par la Commission et ses agences exécutives. Les chefs des services centraux de la Commission ⁽⁷⁰⁾ examineront régulièrement les conclusions de cet exercice en cours.

L'Office européen de lutte antifraude ⁽⁷¹⁾ est essentiel à la lutte contre la fraude, non seulement en tant que service d'élaboration des politiques, mais surtout en tant qu'organe d'enquête indépendant. Les enquêtes administratives de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) sur la fraude, la corruption et d'autres infractions et irrégularités contribuent à amener les fraudeurs à rendre des comptes et à réparer le préjudice

⁽⁶⁸⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Cour des comptes [COM(2019) 196 final].

⁽⁶⁹⁾ https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pif_2018_30_years_brochure_en.pdf

⁽⁷⁰⁾ Le secrétariat général, le service juridique, la DG Ressources humaines et sécurité et la DG Budget.

⁽⁷¹⁾ Pour de plus amples informations, consultez les rapports annuels de l'Office européen de lutte antifraude à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_fr

occasionné au budget de l'UE. En 2019, l'Office européen de lutte antifraude a clôturé 181 enquêtes et a procédé à 1 174 sélections ⁽⁷²⁾.

⁽⁷²⁾ La sélection est le processus consistant à examiner les informations entrantes et à élaborer la décision du directeur général de l'Office européen de lutte antifraude sur la question de savoir si une enquête doit être ouverte ou non.

Combattre la fraude dans la pratique

Exemple: enquête sur l'utilisation abusive présumée de fonds de l'UE pour la recherche

Cette enquête se fondait, entre autres, sur des allégations de détournement et d'utilisation abusive de plusieurs millions d'euros de fonds de l'UE pour la recherche par une société qui n'a pas versé, comme prévu contractuellement, les montants dus à ses partenaires du projet de recherche, tout en évitant de manière frauduleuse une procédure d'insolvabilité.

Dans le cadre des opérations, et d'emblée en étroite coopération avec l'Office européen de lutte antifraude, les autorités allemandes ont procédé à des perquisitions dans des locaux commerciaux et des domiciles privés de personnes concernées en divers endroits en Allemagne. La police française a également effectué des perquisitions simultanées en France, sur la base d'une demande d'entraide judiciaire émise par les autorités judiciaires allemandes. L'Office européen de lutte antifraude a participé aux recherches, qui avaient été coordonnées au préalable avec l'aide de l'autorité judiciaire de l'UE, l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale.

À la suite de ces perquisitions coordonnées, les autorités allemandes ont saisi d'énormes quantités de preuves essentielles pour l'avancement de l'enquête, qui est en cours.

Exemple: opération douanière conjointe «Hygiea»

Environ 200 000 contrefaçons de parfums, de dentifrices et de produits cosmétiques, 120 tonnes de détergents, de shampoings et de serviettes de contrefaçon, plus de 4,2 millions d'autres produits contrefaits (cellules de batterie, chaussures, jouets, balles de tennis, rasoirs, appareils électroniques, etc.), 77 millions de cigarettes et 44 tonnes de tabac à pipe à eau contrefait ont été saisies par les autorités douanières asiatiques et de l'UE lors d'une opération coordonnée par l'Office européen de lutte antifraude.

Au cours de cette opération, les autorités douanières ont procédé à des contrôles ciblés, physiques ou par rayons X, sur plusieurs centaines de cargaisons transportées dans des conteneurs maritimes. L'Office européen de lutte antifraude a facilité la coopération entre les pays participants, avec le soutien d'une équipe de 10 officiers de liaison du Bangladesh, de Chine, du Japon, de Lituanie, de Malaisie, de Malte, du Portugal, d'Espagne, du Viêt Nam et de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs, qui travaillent ensemble à Bruxelles. Une unité de coordination opérationnelle virtuelle (un canal de communication sécurisé pour des opérations douanières conjointes de ce type) a été utilisée pour canaliser les flux d'informations entrantes. Cet échange d'informations en temps réel a permis à tous les experts participants de distinguer les flux suspects de marchandises de contrefaçon des opérations commerciales normales.

Parallèlement, et dans une large mesure sur la base des informations recueillies dans le cadre des enquêtes de l'Office européen de lutte antifraude, la prévention de la fraude et l'adoption de sanctions ont lieu dans le cadre du **système de détection rapide et d'exclusion**, qui permet la détection précoce des opérateurs économiques non fiables et leur exclusion des fonds de l'UE dans le cadre de la mise en œuvre en gestion directe et indirecte. En 2019, la sensibilisation des services de la Commission s'est intensifiée et l'année a été marquée par une augmentation substantielle des cas enregistrés de détection précoce et des cas soumis en vue d'éventuelles sanctions administratives (exclusion et/ou sanctions financières et, le cas échéant, publication de celles-ci). Celles-ci sont déterminées conformément au principe de proportionnalité (en tenant compte de la gravité de la situation, y compris l'incidence sur les intérêts financiers et l'image de l'UE; le temps écoulé depuis la constatation de la conduite en cause; sa durée et sa répétition éventuelle; l'intention ou le degré de négligence; et le montant concerné).

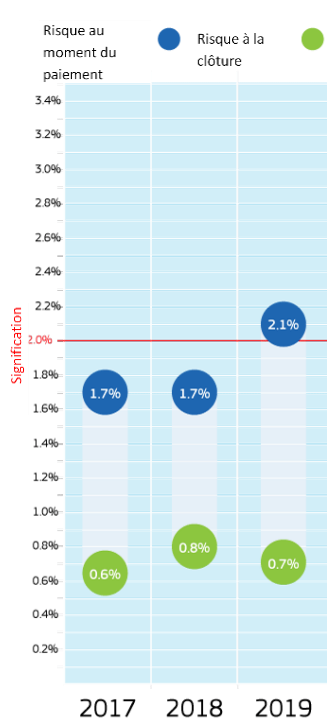
2.3. Les résultats des contrôles de la Commission confirment que le budget de l'UE est bien protégé

La Commission considère que le budget est efficacement protégé lorsque le risque à la clôture est inférieur au seuil de signification de 2 % des dépenses pertinentes, qui est également le seuil utilisé par la Cour des comptes.

Si des lacunes ou des erreurs sont détectées au cours du cycle de vie du programme, la Commission prend toutes les mesures qui s'imposent.

Au plus tard au moment de la clôture du programme, c'est-à-dire lorsque tous les contrôles, corrections, recouvrements, etc. ont été effectués, le risque à la clôture devrait être inférieur à 2 % et est estimé comme tel.

2.3.1. Au terme des cycles de vie des programmes, le risque est inférieur à 2 %



Risques au moment du paiement et à la clôture, pour l'ensemble de la Commission, pour la période 2017-2019

Source: rapports annuels d'activités de la Commission

Sur la base des audits et contrôles décrits ci-dessus, chaque service de la Commission estime, chaque année, le risque pour la légalité et la régularité des dépenses de l'UE à deux stades du cycle de contrôle pluriannuel: au moment du paiement et à la clôture.

Le **risque au moment du paiement** est une estimation des erreurs qui n'ont pas été évitées et qui peuvent encore affecter les paiements (versés aux États membres, aux organisations intermédiaires, aux bénéficiaires, etc.) malgré les contrôles ex ante. Ils sont détectés au moyen de contrôles ex post et d'audits sur les paiements effectués.

Le **risque à la clôture** est une estimation des erreurs qui subsisteront à la fin du cycle de vie des programmes, une fois que tous les contrôles ex post et toutes les corrections auront été effectués. Il est égal au risque au moment du paiement, déduction faite d'une estimation prudente des **corrections futures** dans le cadre des mécanismes de correction pluriannuels — celles qui auront lieu entre le moment de la notification et la fin du cycle de vie du programme.

Pour de plus amples informations sur ces notions et sur la méthode utilisée pour déterminer ces estimations, ainsi que sur les taux par domaine politique et par service de la Commission, voir l'annexe 3.

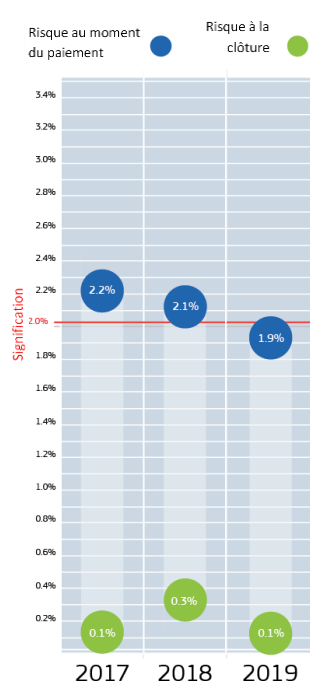
Pour 2019, **le risque global à la clôture est estimé à 0,7 %** des dépenses pertinentes de la Commission (voir graphique).

En raison du risque plus élevé au moment du paiement pour les dépenses de cohésion au cours de cette année, le risque global au niveau des paiements est de 2,1 % pour 2019 (1,7 % en 2018). Toutefois, étant donné que les corrections futures correspondantes estimées sont également plus élevées (1,4 %, contre 0,9 % en 2018), il en résulte un risque stable et faible à la clôture, qui s'élève à 0,7 % (0,8 % en 2018).

Comme ce risque est estimé à **moins de 2 %, en tenant compte des futures corrections**, cela signifie que, dans l'ensemble, les systèmes de contrôle pluriannuels de la Commission assurent une **protection efficace du budget de l'UE** en 2019.

La situation concernant les risques au moment du paiement et à la clôture, par domaine politique, est décrite ci-après pour 2019, et leur évolution pour la période 2017-2019 est présentée sous forme de graphique. Pour de plus amples informations, y compris sur les services couverts dans chaque domaine politique, voir l'annexe 3.

Ressources naturelles



En ce qui concerne les **ressources naturelles**, le risque au moment du paiement poursuit sa tendance à la baisse, passant de 2,1 % en 2018 à 1,9 % en 2019, ce qui est inférieur au seuil de signification. Cela correspond au risque au moment du paiement pour les dépenses agricoles, étant donné que cela représente la majeure partie des dépenses relevant de ce domaine politique (98 %), par rapport aux dépenses liées aux affaires maritimes et à la pêche ⁽⁷³⁾, à l'environnement et au climat.

Dans le cadre de la **politique agricole commune**, premièrement, le risque au moment du paiement est le plus faible pour les paiements directs au titre du Fonds de garantie (1,6 %) et inférieur au seuil de signification pour la troisième année consécutive. Ces dépenses, qui appartiennent au premier pilier de la politique agricole commune, sont intrinsèquement peu risquées en raison du mécanisme de remboursement fondé sur des droits (voir section 2.3.2). Deuxièmement, toujours dans le cadre du premier pilier de la politique agricole commune, le risque au moment du paiement reste plus élevé pour les interventions sur le marché relevant du Fonds de garantie (2,8 %). Troisièmement, au titre du deuxième pilier de la politique agricole commune, le risque au moment du paiement dans le domaine du développement rural est également plus élevé (2,7 %), mais n'a cessé de diminuer au cours des dernières années.

Pour les deux piliers, la diminution constante des taux d'erreur s'explique par l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle appliqués, en particulier le système intégré de gestion et de contrôle, y compris le système d'identification des parcelles agricoles, et la coopération fructueuse entre la Commission et les États membres, dans le cadre de laquelle les plans d'action établis par les États membres se sont révélés être un outil efficace pour remédier aux faiblesses constatées pour certains organismes payeurs.

En raison de la conception des systèmes de contrôle et de gestion dans ce domaine politique, la quasi-totalité des erreurs en matière de paiements n'ayant pas été détectées à la fin de l'année devraient être couvertes par des recouvrements ultérieurs (effectués par les États membres), d'où le niveau élevé de corrections futures estimées (1,8 %). Le risque estimé à la clôture ⁽⁷⁴⁾ reste donc très faible (0,1 %).

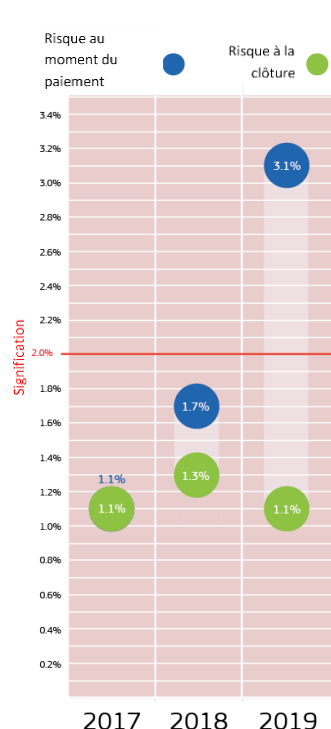
⁽⁷³⁾ Les dépenses du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, bien qu'inclues sous la rubrique «Ressources naturelles», suivent le même mécanisme de mise en œuvre que les dépenses de cohésion.

⁽⁷⁴⁾ Étant donné qu'il n'y a pas de clôture des mesures du Fonds européen agricole de garantie, dans le domaine des dépenses agricoles, le risque à la clôture est remplacé par le montant final à risque.

À la fin de 2019, il y avait cinq réserves pour des segments de dépenses ou des programmes pour lesquels des faiblesses au niveau du contrôle et/ou des taux d'erreur supérieurs à 2 % avaient été identifiés (voir section 2.3.5 et l'annexe 4 pour plus de détails), à savoir:

- trois réserves pour l'agriculture: les mesures de marché et les paiements directs relevant du Fonds européen agricole de garantie, ainsi que les mesures relevant du Fonds européen agricole pour le développement rural, correspondant aux États membres et aux organismes payeurs qui (à titre temporaire) sont confrontés à des faiblesses au niveau du contrôle et/ou à des taux d'erreur élevés;
- une réserve récurrente non quantifiée pour le registre du système d'échange de quotas d'émission de l'UE;
- une nouvelle réserve a été émise en 2019 pour le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, correspondant à un État membre et un programme opérationnel comportant un taux d'erreur significatif.

Cohésion



Dans le domaine de la **cohésion**, les programmes en cours sont mis en œuvre à plein régime. Le risque à la clôture, estimé à 1,1 %, correspond à celui de 2018 (1,3 %). Bien que le risque au moment du paiement se soit accru, passant de 1,7 % en 2018 à une fourchette allant de 2,2 % à 3,1 % en 2019, les corrections futures estimées ont elles aussi augmenté (entre 1,1 % et 2 %).

L'estimation de la future capacité de correction découle du système de contrôle lui-même: en effet, au titre de la politique de cohésion ⁽⁷⁵⁾, les erreurs détectées par les États membres, la Commission ou la Cour des comptes dans le cadre de leurs audits respectifs font systématiquement l'objet de corrections financières. Les différents programmes concernés font l'objet d'une transparence totale dans les rapports annuels d'activité, qui contiennent également des informations sur les mesures prises par la suite pour mettre en œuvre les corrections requises. Dans le cadre de la gestion partagée, la Commission applique chaque année de nouvelles corrections financières lorsque le niveau d'erreur (déclaré ou recalculé) reste supérieur à 2 % dans les comptes annuels du programme. À la fin du cycle de vie du programme dans le cadre de la politique de cohésion, les programmes ne sont pas clôturés tant que toutes les corrections financières requises n'ont pas été mises en œuvre.

Dans le domaine de la cohésion, les premiers paiements ont été opérés en 2018 et 2019 pour un certain nombre de programmes opérationnels dans les États membres. Les auditeurs ont donc eu la possibilité d'examiner l'intégralité du processus pour un plus grand nombre de programmes et pour un nombre plus élevé de paiements. Cela a entraîné une augmentation du nombre d'erreurs détectées, ainsi qu'un taux d'erreur plus élevé. En ce qui concerne en particulier le **Fonds européen de développement régional**, qui concentre la plus grande part des dépenses relevant de ce domaine politique, le risque au moment du paiement est passé de 2 % en 2018 à un niveau situé dans une fourchette comprise, compte tenu de tous les risques possibles, entre 2,7 % et 3,8 % en 2019. Pour le **Fonds social européen**, le risque au moment du paiement est de l'ordre de 1,7 % à 2,4 %.

En 2019, les autorités d'audit des États membres ont signalé des irrégularités se rapportant à une typologie commune convenue avec la Commission et recommandée par celle-ci. Les dépenses non admissibles, les irrégularités dans le domaine des marchés publics et les problèmes liés à la piste d'audit sont les principales sources des constatations d'audit et des irrégularités qui ont été constatées tant par les autorités d'audit que par la Commission dans le cadre de leurs audits.

Afin de s'attaquer aux erreurs les plus fréquentes, en plus des corrections financières pour les dépenses antérieures et des mesures correctrices s'appliquant au système pour tous les cas à venir, les services de la

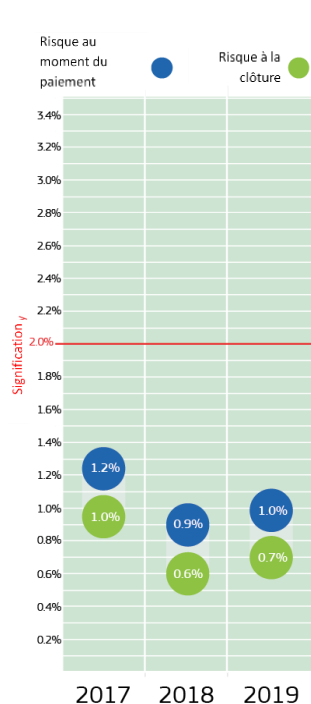
⁽⁷⁵⁾ Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche partage les systèmes de gestion et de contrôle de la politique de cohésion.

Commission incitent les autorités d'audit des États membres à faire rapport à leurs autorités de gestion et de certification au sujet des principales sources à l'origine des irrégularités recensées. Les autorités responsables des programmes pourront ainsi adapter leurs contrôles internes, renforcer leurs listes de vérification et approfondir la formation de leur personnel et des bénéficiaires. La Commission organise également des événements de renforcement des capacités et des ateliers conjoints avec les autorités responsables des programmes, notamment les autorités de gestion et d'audit. Elle fournit des recommandations détaillées en matière d'audit et exige des plans d'actions correctives détaillés pour les cas où des défaillances du système sont constatées.

Compte tenu de l'importance des marchés publics pour la politique de cohésion, la Commission continue de mettre en œuvre son plan d'action mis à jour sur les marchés publics afin d'améliorer le respect des procédures en la matière dans ce domaine politique. Une attention particulière est accordée aux actions visant à aider les États membres à professionnaliser davantage les acheteurs publics, dans le droit fil du paquet «marchés publics» adopté par la Commission en octobre 2017. La Commission fournit des orientations détaillées, des exemples de bonnes pratiques et des explications disponibles en ligne. Les échanges entre pairs sont encouragés afin d'aider les pouvoirs adjudicateurs et les autorités chargées des programmes à gérer ces aspects et à réduire les erreurs.

Les deux services de cohésion ont émis des réserves pour les programmes opérationnels 2014-2020, avec des erreurs dépassant le seuil de signification en 2019. En outre, pour la période 2007-2013, il existe encore quelques programmes opérationnels assortis d'une réserve non quantifiée (voir section 2.3.5 et plus de détails à l'annexe 4).

Relations extérieures



En ce qui concerne les **relations extérieures**, les risques au moment du paiement (1 %) et à la clôture (0,7 %) sont restés stables et sont nettement inférieurs à 2 %.

En 2019, la Commission a poursuivi ses efforts en vue d'améliorer les stratégies de contrôle différenciées en fonction des risques pour ses dépenses en matière de développement et de voisinage, ce qui permettrait de mieux cibler les actions spécifiques sur les segments à plus haut risque. Les deux services responsables ont également accru la transparence de leurs études sur le taux d'erreur résiduel (voir annexe 3). Par exemple, en ce qui concerne les dépenses de développement, le taux global (1,13 %) est désormais scindé: un pour le budget de l'UE (1,14 %) et un pour le Fonds européen de développement (1,13 %), ce qui montre clairement leurs profils de risque similaires.

Parmi les problèmes de non-conformité, l'accès (rapide) aux pièces justificatives des entités chargées de l'exécution, y compris les organisations internationales, demeure une source d'irrégularités. Cela explique également le niveau d'erreur relativement élevé estimé par la Cour pour le Fonds européen de développement (5,2 % pour 2018), qui est déterminé avant la mise en œuvre de tous les contrôles (capacité de correction de 0,3 %) et en particulier avant que les pièces justificatives aient été fournies. Par conséquent, un plan d'action a été mis en place afin de fluidifier le flux d'informations entre les

entités chargées de l'exécution, la Commission et/ou la Cour des comptes.

Fin 2019, la DG Voisinage et négociations d'élargissement a maintenu ses deux réserves: une pour les «subventions en gestion directe» (niveau d'erreur de 2,65 %) et une pour les «projets en Libye et en Syrie» (obtention de l'assurance impossible pour des raisons de sécurité) (voir section 2.3.5 et plus de détails à l'annexe 4).

Recherche, industrie, espace, énergie et transports



Globalement, pour **la recherche, l'industrie, l'espace, l'énergie et les transports**, les risques au moment du paiement (2 %) et à la clôture (1,5 %) sont restés stables.

Au sein de ce domaine, le risque au moment du paiement pour le programme de recherche **Horizon 2020** (3,3 %) reste supérieur à 2 %. Ce risque accru est inhérent aux subventions fondées sur le remboursement des coûts éligibles réels (voir section 2.3.2) utilisées dans le cadre d'Horizon 2020 et du programme en faveur de la compétitivité pour les petites et moyennes entreprises, conformément aux bases juridiques correspondantes. La détermination des coûts exacts pouvant être imputés aux projets est une opération complexe qui entraîne des erreurs dans les déclarations de coûts et les paiements correspondants.

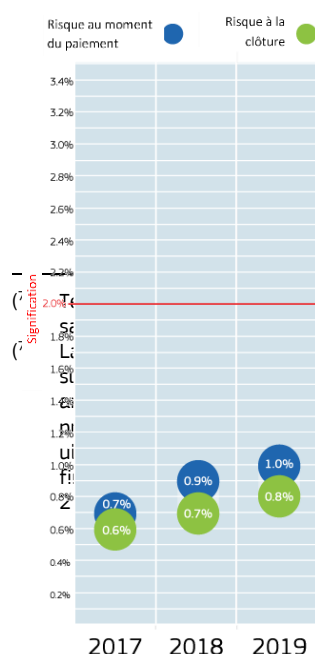
Pour atténuer les conséquences de cette situation, la stratégie de contrôle ex post bien établie pour le programme Horizon 2020, commune à tous les services concernés par sa mise en œuvre, a conduit à d'importantes corrections ex post au fil des ans — ces corrections servent également de base pour les corrections futures estimées.

Néanmoins, les services chargés de la recherche s'efforcent constamment de réduire le risque au moment du paiement: par exemple, au moyen d'une simplification accrue de la convention de subvention type, d'une communication plus claire sur les règles d'éligibilité et d'un recours plus large aux financements forfaitaires. En outre, la proposition de la Commission relative au prochain programme de recherche (Horizon Europe à compter de 2021) élargit encore le recours aux options simplifiées en matière de coûts.

En ce qui concerne les autres programmes, les risques au moment du paiement et à la clôture concernant le **mécanisme pour l'interconnexion en Europe** (transports, énergie et télécommunications) mis en œuvre par l'Agence exécutive pour l'innovation et les réseaux sont globalement inférieurs à 2 %. Les programmes **spatiaux** de l'UE ⁽⁷⁶⁾, mis en œuvre par l'Agence spatiale européenne et l'Agence du GNSS européen, présentent également des risques intrinsèquement plus faibles au moment du paiement et à la clôture grâce au type de financement et au niveau des audits réalisés. Ils ont néanmoins été fixés, de façon prudente, à 0,5 %.

Comme les années précédentes, les services et agences exécutives chargés de la **recherche** n'ont pas assorti leurs déclarations d'assurance de réserves en lien avec le **programme Horizon 2020**, malgré un taux d'erreur actuel de 2,3 %. Cela est dû au fait qu'ils appliquent le seuil de signification spécifique du programme compris entre 2 % et 5 % afin de tenir compte des risques inhérents à ce dernier ainsi que des limitations en matière de contrôle ⁽⁷⁷⁾.

Pour 2019, une seule réserve a été émise, concernant le septième programme-cadre de recherche et de développement technologique précédent (voir section 2.3.5 et plus de détails à l'annexe 4).



Autres politiques internes

Pour les **autres politiques internes**, notamment l'éducation et la culture, la migration et les affaires intérieures et les affaires économiques et financières,

le système européen de navigation par recouvrement géostationnaire (système européen de navigation par satellite d'observation de la Terre de l'Union).

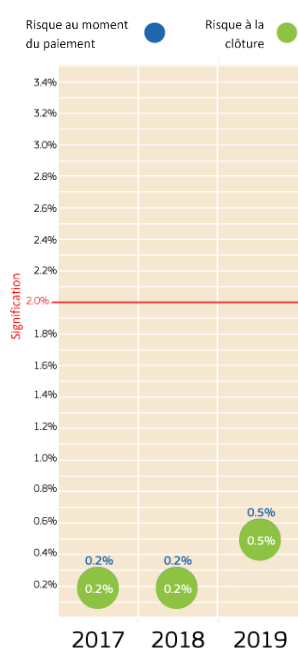
Le document accompagnant la proposition de la Commission relative au règlement Horizon 2020 indique ce qui est donc que, pour les dépenses de recherche au titre d'Horizon 2020, un risque d'erreur, sur une base de 5 %, constitue un objectif réaliste tenant compte des coûts du contrôle, des mesures de simplification de la complexité des règles et du risque inhérent au remboursement des coûts des projets de recherche. Le but est de réduire l'erreur résiduelle à la clôture des programmes pluriannuels, une fois prise en considération l'incidence des mesures de correction et de recouvrement, est qu'il soit aussi proche que possible de

les risques au moment du paiement et à la clôture sont restés stables, à 1,0 % et 0,8 % respectivement, et sont nettement inférieurs à 2 %.

Même si certains programmes d'éducation et de culture présentent un profil de risque plus élevé, qui est également lié à la complexité des programmes de remboursement, leurs systèmes de contrôle atténuent ces risques.

La DG Justice et consommateurs a maintenu sa réserve concernant un taux d'erreur significatif pour les subventions en gestion directe. La DG Migration et affaires intérieures a maintenu deux réserves en matière de gestion partagée (pour le Fonds «Asile, migration et intégration» et le Fonds pour la sécurité intérieure, et pour le programme «Solidarité et gestion des flux migratoires», qui font l'objet d'une réserve dans quelques États membres) et d'une réserve dans le domaine des subventions en gestion directe en raison d'un niveau significatif d'erreur (voir également section 2.3.5 et plus de détails à l'annexe 4).

Autres services et administration



Enfin, les **autres services et l'administration** de la Commission couvrent principalement des types de dépenses à faible risque, tels que les dépenses administratives par l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels. Néanmoins, le risque au moment du paiement est fixé de façon prudente à 0,5 %. Étant donné que la plupart des systèmes de contrôle correspondants comportent principalement des contrôles ex ante, les corrections futures estimées sont souvent fixées à un niveau prudent de 0,0 %. Le risque à la clôture, qui est presque équivalent au risque au moment du paiement, reste ainsi très faible, à hauteur de 0,5 %.

Dans ce domaine politique, la DG Appui à la réforme structurelle a maintenu sa réserve concernant un niveau significatif d'erreur dans un segment des subventions en gestion directe (voir section 2.3.5 et plus de détails à l'annexe 4).

2.3.2. Programmes aux risques relativement plus faibles et plus élevés

Il ressort de ce qui précède que certains programmes ou segments de dépenses présentent des niveaux d'erreur relativement faibles et d'autres présentent des niveaux relativement plus élevés. Cela est étroitement lié à la nature du financement, notamment à la différence entre, d'une part, les dispositifs complexes fondés sur les remboursements et, d'autre part, les dispositifs assez simples des paiements fondés sur des droits ⁽⁷⁸⁾.

Sur cette base, le portefeuille de la Commission peut être subdivisé en strates plus ou moins risquées (voir graphique ci-dessous), comme expliqué ci-après.

- **Risque moins élevé.** Les dépenses comportant un risque au moment du paiement inférieur à 2 % s'élèvent à 80 milliards d'EUR (54 %);

cela comprend: l'agriculture – paiements directs; le Fonds pour les affaires maritimes et la pêche; les actions Marie Skłodowska-Curie; les subventions du Conseil de la recherche; l'Agence spatiale européenne et l'Agence du GNSS européen; le mécanisme pour l'interconnexion en Europe; Erasmus+; le Fonds «Asile, migration et intégration»; l'appui budgétaire, les subventions, les dépenses administratives, etc.

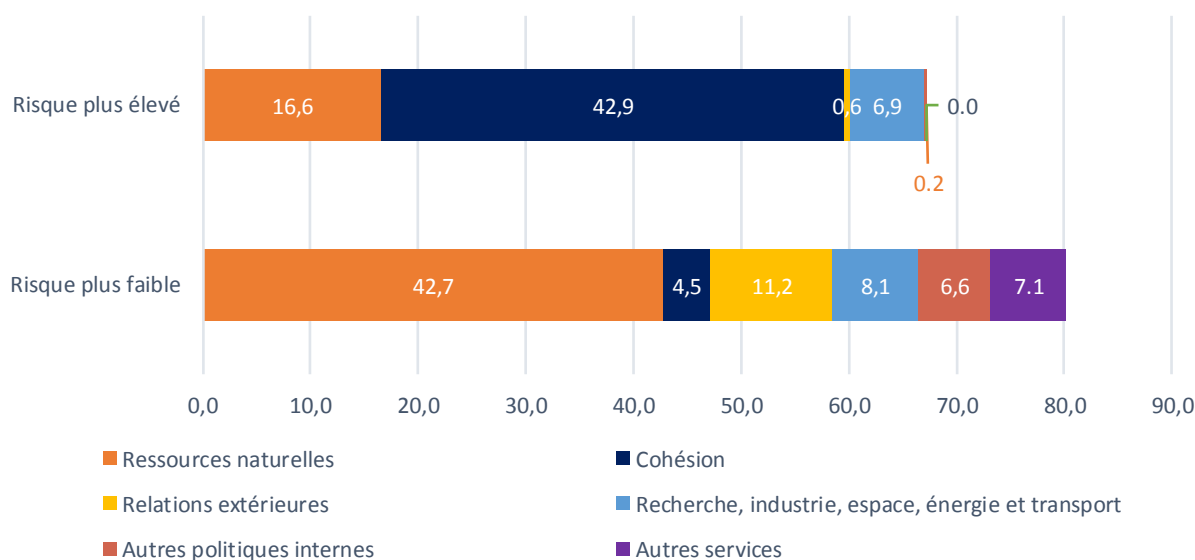
- **Risque plus élevé.** Les dépenses comportant un risque au moment du paiement supérieur à 2 % s'élèvent à 67 milliards d'EUR (46 %);

cela comprend: l'agriculture – mesures de marché et développement rural; le Fonds de développement régional; le Fonds social; les subventions de recherche au titre d'«Horizon 2020»; les subventions

⁽⁷⁸⁾ Cet aspect est également reconnu par la Cour des comptes européenne (dans son rapport annuel 2018, points 1.16-32).

complexes d'autres services, etc.

En outre, compte tenu du caractère pluriannuel des systèmes de contrôle, si cette répartition était fondée sur le risque à la clôture, la différence serait encore plus prononcée. Par exemple, les dépenses du Fonds social européen (11,2 milliards d'EUR; risque à la clôture de 1,3 %) seraient alors classées dans la strate à risque moins élevé.



Les dépenses pertinentes de la Commission pour 2019, segments à risque plus élevé et à risque plus faible, par domaine politique, en milliards d'EUR

Source: rapports annuels d'activités de la Commission européenne

Il est important de souligner que cette estimation résulte d'une analyse des taux d'erreur au niveau des programmes et d'autres segments de dépenses pertinents. Cette répartition est différente de celle de la Cour des comptes, qui est fondée sur le type de remboursements effectués, autrement dit, les droits considérés à risque intrinsèquement faible et les remboursements considérés à risque intrinsèquement élevé, quel que soit le taux d'erreur effectivement constaté. Du point de vue de la gestion, grâce aux résultats des contrôles en place, le niveau d'erreur réel peut être inférieur au seuil de signification et les programmes considérés comme présentant un risque élevé par la Cour des comptes peuvent en réalité présenter un risque assez faible.

Par conséquent, la question de la complexité et celle de savoir si quelque chose est considéré comme présentant un risque plus élevé et/ou un taux d'erreur plus élevé ont également été examinées dans le cadre des propositions de simplification présentées par la Commission dans les prochains programmes-cadres financiers pluriannuels (voir section 2.4.2 ci-dessous).

2.3.3. La Commission continue d'améliorer l'efficacité de ses opérations

Dans un contexte de contraintes budgétaires strictes, la Commission s'efforce d'améliorer l'efficacité dans tous les domaines de son activité, tout en maintenant un niveau élevé de mise en œuvre. Le conseil d'administration guide les travaux dans l'ensemble de la Commission dans des domaines tels que la gestion des ressources humaines, la gestion financière, les technologies de l'information et la gestion, la

communication, la logistique et la gestion des événements. Les méthodes et processus de travail sont en train d'être rationalisés pour garantir l'utilisation la plus efficiente possible des ressources limitées. Ces travaux se poursuivront afin de garantir une allocation optimale des ressources et un niveau élevé de performance face à une augmentation de la charge de travail dans de nombreux domaines, y compris dernièrement en ce qui concerne la réaction à la pandémie de COVID-19.

Dans sa communication intitulée «**Initiative «Synergies et gains d'efficience»: état des lieux et marche à suivre**» (mars 2019), la Commission a désigné la DG Budget chef de file pour la gestion financière et le cadre de contrôle interne. L'objectif est d'améliorer en permanence la bonne gestion financière grâce à une professionnalisation accrue du domaine, en tenant mieux compte de l'évolution récente de la gestion du budget de l'UE. Dans le système décentralisé actuel, les actions sont menées selon deux axes: améliorer la gouvernance et la surveillance centralisées et renforcer la coordination et la modernisation de la gestion financière au sein de la Commission. En 2019, des mesures supplémentaires ont été prises pour harmoniser, normaliser et simplifier la gestion financière au sein de la Commission, en plus de promouvoir la bonne gestion financière. L'accent a été mis sur la mise en place de programmes de financement plus interopérables et plus flexibles pour l'après-2020.

Une **simplification** est réalisable grâce à la simplification des règles; à des modèles institutionnels harmonisés et, dans la mesure du possible, standardisés pour les instruments juridiques et des outils modernes d'information financière institutionnels; et à la cohérence des relations avec les partenaires chargés de la mise en œuvre des fonds de l'UE dans le cadre de la gestion indirecte.

Les actions entreprises **au niveau institutionnel** en 2019 comprennent la mise en place de flux de travail institutionnels plus efficaces (pour les subventions, les marchés publics et les instruments financiers) au moyen de modèles et de procédures institutionnels simplifiés (s'appuyant sur l'espace unique d'échange de données informatisées). En outre, la Commission a intensifié l'orientation et la coordination à l'égard des États membres et des autres services de la Commission dans les domaines présentant un intérêt pour l'exécution du budget de l'UE (par exemple, les systèmes de contrôle interne dans les États membres, les conflits d'intérêts, l'état de droit et les mesures de lutte contre la fraude). D'autres initiatives dans le domaine des technologies de l'information sont la cohésion électronique dans le cadre de la gestion partagée et le système géospatial utilisé pour l'agriculture.

Des initiatives visant à accroître encore l'efficience de la gestion financière ont également été prises **au niveau des services de la Commission**.

- Tout d'abord, un certain nombre de services de la Commission ont poursuivi la numérisation de leurs processus financiers. Cette démarche contribue à rendre la Commission plus économe, moins bureaucratique, mieux intégrée et plus flexible. En conséquence, les ressources sont de plus en plus concentrées sur les activités de première ligne. En outre, des outils de tableaux de bord automatisés améliorent le processus de surveillance et facilitent une meilleure gestion et une meilleure utilisation des données, tout en réduisant les risques de laisser passer des occasions de réagir rapidement.
- Deuxièmement, plusieurs services de la Commission ont également indiqué avoir revu leurs stratégies de contrôle et/ou leurs flux financiers, en vue de simplifier les procédures et d'aligner davantage la fréquence et l'intensité des contrôles sur le risque des opérations.

Les initiatives susmentionnées garantissent la protection efficace du budget de l'UE, tout en réduisant le temps nécessaire pour mener à bien les processus financiers. En particulier, les indicateurs relatifs au «délai de paiement» ont poursuivi leur tendance à la baisse très favorable. En 2019, le **délai moyen des paiements** nets de la Commission était de 16 jours (il était respectivement de 20 et de 18 jours les deux années précédentes), bien en dessous de la limite légale des 30 jours. La Commission a effectué 95 % de ses **paiements à temps** (le nombre de paiements concernés par des retards était de 10 % et 8 % au cours des deux années précédentes). Néanmoins, l'objectif reste de respecter le délai légal de paiement dans tous les cas. Voir détails à l'annexe 8.

2.3.4. Le coût des contrôles reste proportionné aux risques associés

Dans l'ensemble, les coûts estimés du contrôle sont **raisonnables** compte tenu de la nature des programmes et/ou des environnements de contrôle. Par ailleurs, ils restent **stables** du fait que les environnements de contrôle et les stratégies en place concernant les programmes actuels n'ont pas changé.

Il n'est souvent pas possible d'effectuer une comparaison directe entre les programmes en raison de leurs caractéristiques et de leurs facteurs de coût différents, dont des exemples figurent dans l'encadré ci-dessous.

Exemples de facteurs de coûts communs

- Le degré de complexité des programmes gérés.
- Les volumes et les montants à traiter: le traitement d'un grand nombre d'opérations de faible valeur nécessite davantage de main-d'œuvre que le traitement d'un nombre peu élevé d'opérations à forte valeur.
- Les profils de risque spécifiques des programmes gérés: par exemple, les programmes dans le domaine des relations extérieures pour lesquels les fonds sont pour la plupart dépensés dans des pays tiers.
- Les déséconomies d'échelle possibles pour certains «petits» programmes, du point de vue du montant du financement, ainsi que les programmes qui sont progressivement supprimés, ou pour des fonds gérés par des entités chargées de l'exécution lorsqu'elles sont de moindre envergure, ou les services de la Commission gérant des montants de fonds inférieurs, étant donné qu'il y a toujours un nombre incompressible de contrôles à effectuer quels que soient les montants des financements concernés.
- Le type de gestion: la gestion partagée et la gestion indirecte supposent que les coûts des contrôles sont partagés entre la Commission et ses partenaires chargés de la mise en œuvre, les autorités nationales ou les entités chargées de l'exécution, de sorte que les coûts au niveau de la Commission peuvent être nettement inférieurs pour ces programmes par rapport à d'autres qui sont directement gérés par la Commission.

Dans un souci de transparence et d'exhaustivité, les services intervenant dans la gestion partagée et/ou indirecte ont également rendu compte dans leur rapport annuel des coûts des contrôles dans les États membres et les entités chargées de l'exécution en les distinguant bien des coûts de contrôle propres à la Commission. Par exemple, en ce qui concerne la politique agricole commune, les coûts déclarés par les États membres pour la mise en œuvre représentaient 3,5 % des dépenses pour 2019.

Dans un récent rapport d'audit sur le coût de la mise en œuvre des fonds de cohésion ⁽⁷⁹⁾, la Cour des comptes a conclu que le coût global de la mise en œuvre des fonds de la politique de cohésion présenté par la Commission dans ses rapports annuels d'activité était relativement faible par rapport aux autres fonds de l'UE et aux programmes financés au niveau international. Ces coûts représentaient, en pourcentage des paiements effectués en 2018, 2,87 % pour le Fonds social européen, 2,45 % pour le Fonds européen de développement régional et 2,03 % pour le Fonds de cohésion, respectivement.

En 2019, après l'évaluation combinée de leur efficacité, de leur efficience et de leur économie, **tous** les services de la Commission ont conclu que, dans l'ensemble, leurs **contrôles étaient efficaces au regard des coûts**.

⁽⁷⁹⁾ Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 7/2020, Mise en œuvre de la politique de cohésion: coûts relativement faibles, mais manque d'informations pour pouvoir évaluer les économies liées à la simplification, 16.4.2020

2.3.5. Assurance de gestion, opinions d’audit et autorité de décharge

Évaluations, assurance et réserves des directeurs généraux

Dans leurs déclarations d’assurance 2019 ⁽⁸⁰⁾, **les 50 directeurs généraux (ou équivalents) ont tous déclaré avoir l’assurance raisonnable** que: (i) les informations contenues dans leur rapport donnent une «image fidèle» (c’est-à-dire fiable, exhaustive et correcte) de la situation dans leur direction générale; (ii) les ressources allouées à leurs activités ont été utilisées aux fins prévues et conformément au principe de bonne gestion financière et et (iii) que les procédures de contrôle mises en place donnent les garanties nécessaires quant à la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

Dans le contexte de leur processus global d’obtention de l’assurance et sous l’angle de leur gestion, les directeurs généraux procèdent en outre à une analyse plus détaillée pour chaque programme ou segment de leur portefeuille. Ils s’appuient sur toutes les informations disponibles, en particulier les résultats de leurs contrôles, afin de détecter d’éventuelles lacunes importantes sur le plan quantitatif ou qualitatif. À la fin de chaque exercice, ils déterminent si l’incidence financière risque de dépasser le seuil de signification de 2 % et/ou si l’incidence sur la réputation est significative. Si tel est le cas, **ils accompagnent leur déclaration d’assurance de réserves** pour le segment du portefeuille concerné.

⁽⁸⁰⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-reports_fr

Pour 2019, 11 des 50 directeurs généraux ont émis une déclaration accompagnée d'un total de 18 réserves. Cette baisse significative par rapport à 2018 (40 réserves avaient été émises par 20 services), s'explique de la manière suivante.

- Six réserves ont été **levées** parce qu'il a été remédié aux faiblesses sous-jacentes
- Pour 17 réserves, la **règle «de minimis»** a été appliquée, en vertu de laquelle les réserves ne sont plus considérées comme significatives sous certaines conditions, à savoir les dépenses limitées en cause (moins de 5 % des paiements du service) et la faible incidence financière y afférente (moins de 5 millions d'EUR). Cela concernait principalement des programmes hérités de la période 2007-2013 dans les domaines de la recherche, de la compétitivité, de l'éducation et de la culture, ainsi que des relations extérieures.
- Au total, 17 réserves sont **récurrentes** par rapport aux années précédentes, et une seule est **nouvelle** en 2019, principalement parce que les causes profondes du niveau significatif d'erreur peuvent être partiellement atténuées, mais pas totalement éradiquées dans les cadres juridiques actuels des programmes. Pour plus de détails, voir la section 2.3.1 et les notions figurant à l'annexe 4.

L'incidence financière totale de toutes les réserves (1 053 millions d'EUR pour 2019; soit 2 % de moins que les 1 078 millions d'EUR en 2018) est comparable au niveau enregistré au cours des deux années précédentes. Pour chaque réserve, le directeur général concerné a mis en place des mesures d'atténuation afin de remédier aux faiblesses sous-jacentes et d'atténuer les risques qui en découlent.

L'annexe 4 fournit la liste complète des réserves pour 2019 ainsi que des explications et précisions complémentaires.

Travaux du service d'audit interne et opinion globale

Les directions générales de la Commission ont également fondé leur assurance sur les travaux réalisés par le service d'audit interne. Le service d'audit interne **examine les systèmes de gestion et de contrôle** au sein de la Commission et des agences exécutives, en fournissant une **assurance indépendante et objective quant à leur adéquation et à leur efficacité**.

Conformément à sa charte de mission ⁽⁸¹⁾, le service d'audit interne a rendu, comme chaque année, une **opinion globale sur la gestion financière de la Commission**, qui repose sur les travaux d'audit réalisés dans le domaine de la gestion financière à la Commission au cours des trois dernières années (2017-2019). L'opinion globale tient compte également d'informations provenant d'autres sources, à savoir des rapports de la Cour des comptes européenne. Sur la base de ces informations d'audit, l'auditeur interne a considéré qu'**en 2019, la Commission avait mis en place des procédures de gouvernance, de gestion du risque et de contrôle interne qui, dans l'ensemble, sont appropriées pour donner une assurance raisonnable quant à la réalisation de ses objectifs financiers**. Toutefois, l'opinion globale est **nuancée par les réserves formulées par les ordonnateurs délégués dans leurs déclarations d'assurance émises dans leurs rapports annuels d'activité respectifs**.

Pour forger son opinion globale, l'auditeur interne a aussi examiné l'incidence cumulée de i) tous les montants jugés à risque au moment du paiement, étant donné qu'ils vont au-delà des montants faisant l'objet d'une réserve et ii) des corrections financières et recouvrements éventuels liés aux défaillances et aux erreurs que les services de la Commission détecteront et corrigeront au cours des prochaines années grâce aux mécanismes correctifs pluriannuels intégrés dans les systèmes de contrôle interne de la Commission. Compte tenu de ces éléments, le service d'audit interne considère que le budget de l'UE est suffisamment protégé dans son ensemble et dans le temps.

L'épidémie de COVID-19 et la réaction de la Commission n'ont pas affecté la capacité de celle-ci à protéger le budget de l'UE en 2019. Cette capacité pourrait toutefois être affectée en 2020 et les années suivantes car les mesures correctives ex post qui ont jusqu'à présent donné lieu à des corrections pourraient être moins efficaces (affectant la capacité de correction). Une telle situation pourrait résulter d'un allègement de

⁽⁸¹⁾ Dernière édition: C(2020) 1760 final

certaines procédures régissant les dépenses et de difficultés liées au recouvrement de dépenses illégales ou irrégulières auprès de bénéficiaires finaux confrontés à des difficultés financières et économiques découlant de la crise du coronavirus. Sans nuancer davantage son opinion, l'auditeur interne a ajouté deux « paragraphes d'observation » décrits à l'annexe 6 du présent rapport, concernant:

- l'exécution du budget de l'UE dans le contexte de la crise actuelle liée à la pandémie de COVID-19, notamment la nécessité de procéder à une évaluation détaillée des risques émergents et de définir et mettre en œuvre des mesures d'atténuation connexes; et,
- les stratégies de supervision pour les tiers chargés de la mise en œuvre des politiques et des programmes.

En vue de contribuer à la culture axée sur la performance de la Commission et à l'importance accrue que celle-ci accorde à la rentabilité, le service d'audit interne a aussi réalisé, en 2019, des **audits de performance** dans le cadre de son plan d'audit stratégique 2019-2021. Ces audits ont débouché sur des recommandations, toutes acceptées par les entités auditées, en ce qui concerne les points suivants: les stratégies de supervision concernant la mise en œuvre des programmes par des tiers; les stratégies de contrôle des services sélectionnés; les processus de gestion des ressources humaines et des technologies de l'information; et les aspects de la mise en œuvre des opérations et des programmes par les services qui sont liés à la performance. Pour l'ensemble des recommandations, les entités auditées ont élaboré des plans d'action qui ont été communiqués au service d'audit interne, lequel les a jugés satisfaisants.

Enfin, conformément à sa **politique de suivi** rigoureuse, le service d'audit interne a régulièrement évalué la mise en œuvre effective de ses recommandations par les services de la Commission et les agences exécutives. Les travaux ont confirmé que 98 % des recommandations émises au cours de la période 2015-2019 ont été correctement et effectivement mises en œuvre par les entités auditées. Ce résultat indique que les services de la Commission mettent en œuvre les recommandations et atténuent les risques recensés par le service d'audit interne.

L'annexe 6 comprend davantage d'informations sur l'assurance fournie par le SAI. En outre, la Commission transmet à l'autorité de décharge, en application de l'article 118, paragraphe 8, du règlement financier, un rapport résumant les travaux de l'auditeur interne dans le cadre d'un ensemble de rapports financiers et sur la responsabilité intégrés.

Travaux du comité de suivi des audits

Le comité de suivi des audits ⁽⁸²⁾ supervise les questions d'audit au sein de la Commission et rend compte chaque année au Collège. Pour ce faire, il veille à l'indépendance du service d'audit interne, contrôle la qualité des travaux d'audit interne et veille à ce que les recommandations d'audit interne et externe (du service d'audit interne) (pour ces dernières, il s'agit de celles émanant de la Cour des comptes européenne) soient dûment prises en considération par les services de la Commission et fassent l'objet d'un suivi approprié.

Au cours de l'année de référence, le comité de suivi des audits a continué de jouer son rôle important dans l'amélioration de la gouvernance, des performances organisationnelles et de la responsabilité dans l'ensemble de l'organisation. Il a tenu trois séries de réunions tout en axant ses travaux sur quatre objectifs clés énoncés dans ses programmes de travail de 2019 et 2020. Le comité de suivi des audits s'est montré satisfait quant à l'indépendance et à la qualité des travaux d'audit interne et il se félicite du fait que la planification de l'auditeur interne couvre de manière adéquate la sphère de l'audit et continue de couvrir les principaux secteurs à risque. Le comité a jugé encourageant le fait que le taux de mise en œuvre effectif des recommandations de l'auditeur interne restait élevé (à savoir 98 % pour les recommandations émises entre 2015 et 2019) et que seulement six recommandations d'audit très importantes présentaient un retard de plus de 6 mois en janvier 2020. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes européenne ont également été satisfaisants. Une seule recommandation émise entre 2001 et 2014 n'était toujours pas mise en œuvre en février 2020. Enfin, le comité de suivi des audits se satisfaisait

⁽⁸²⁾ Le comité de suivi des audits compte neuf membres. Six au maximum sont membres de la Commission, et au moins trois sont des personnes extérieures disposant d'une expertise professionnelle avérée en audit et dans des matières connexes. La moitié des membres du comité de suivi des audits issus de la Commission est renouvelée à la moitié du mandat. Les contrats avec les membres extérieurs sont établis chaque année.

du fait que, pour la 12^e fois consécutive, la Cour des comptes a émis un avis favorable sur la fiabilité des comptes consolidés de l'UE.

L'annexe 7 contient davantage d'informations sur les travaux et les conclusions de la commission.

Avis de la Cour des comptes sur les comptes 2018 et sur la légalité et la régularité des opérations

En 2019, la Cour des comptes européenne a rendu une **opinion positive (favorable)** sur les **comptes annuels de l'UE** pour l'exercice 2018, pour la 12^e année consécutive.

Validation des systèmes locaux

Le comptable est tenu de signer les comptes annuels, en certifiant qu'il a une assurance raisonnable quant au fait qu'ils présentent une image fidèle de la situation financière de la Commission. La validation de systèmes locaux consiste en un certain nombre de contrôles de surveillance et de supervision visant à donner l'assurance qu'il peut s'appuyer sur les informations introduites par les différents services de la Commission dans les systèmes comptables. Ce processus s'ajoute aux propres évaluations réalisées par les services de la Commission sur la gestion des systèmes de contrôle interne.

Les travaux réalisés en 2019 ont mis en évidence des points forts ainsi qu'un certain nombre de faiblesses et de problèmes, ce qui a donné lieu à des recommandations visant à améliorer l'environnement de contrôle et la qualité de la comptabilité dans les services ⁽⁸³⁾, en atténuant les risques qui pèsent sur l'exactitude des rapports sur la gestion financière et réglementaire ⁽⁸⁴⁾. Aucune des lacunes détectées n'est susceptible d'avoir une incidence significative sur les comptes annuels.

En ce qui concerne la **légalité et la régularité des opérations sous-jacentes**, la Cour des comptes a rendu une **opinion avec réserve (favorable mais assorti d'observations)** pour le **budget de l'UE**, mais une opinion défavorable (négative) pour le Fonds européen de développement.

La Commission donne suite aux recommandations de la Cour des comptes et rend compte des mesures prises dans les rapports annuels d'activités. En outre, la Commission rend régulièrement compte de la mise en œuvre des recommandations au comité de suivi des audits, qui exerce certaines activités de suivi à cet égard dans le cadre de son mandat actualisé ⁽⁸⁵⁾.

La Cour des comptes surveille la **mise en œuvre par la Commission des recommandations** et assure un retour d'informations qui aide la Commission à renforcer ses activités de suivi. Dans son rapport annuel 2018, elle a évalué la qualité du suivi par la Commission de 184 recommandations d'audit formulées dans 25 rapports spéciaux publiés en 2015. La Cour des comptes a noté que la Commission avait mis en œuvre, en tout ou à pratiquement tous égards, environ trois quarts des recommandations, et un peu moins d'un cinquième à certains égards. Les autres recommandations n'ont pas été acceptées par la Commission et n'ont donc pas été mises en œuvre. Ces résultats sont globalement similaires à ceux des années précédentes.

Décharge 2018

Le Parlement européen a donné décharge à la Commission pour l'exercice 2018 par une nette majorité le 14 mai 2020, après avoir examiné les rapports de la Cour des comptes européenne, le paquet d'information financière intégrée de la Commission et la recommandation du Conseil concernant la décharge à donner. La

⁽⁸³⁾ Principalement en ce qui concerne six services (DG Agriculture et développement rural, DG Protection civile et opérations d'aide humanitaire européennes, DG Ressources humaines et sécurité, DG Voisinage et négociations d'élargissement, DG Recherche et innovation et Agence exécutive pour la recherche).

⁽⁸⁴⁾ Les principaux risques portaient sur divers problèmes liés à l'environnement de contrôle comptable, à l'enregistrement des remboursements provenant d'instruments financiers, à l'apurement en temps utile des préfinancements, à l'émission en temps utile d'ordres de recouvrement et à des questions liées à la synchronisation de la comptabilité d'exercice avec les systèmes locaux de technologies de l'information.

⁽⁸⁵⁾ Communication à la Commission: Actualisation de la charte du comité de suivi des audits de la Commission européenne, 27 février 2020, C(2020)1165.

commission du contrôle budgétaire du Parlement européen a également invité certains commissaires et directeurs généraux à des échanges de vues au cours de la procédure de décharge. La résolution du Parlement européen sur la décharge pour l'exercice 2018 contient des recommandations visant à améliorer l'exécution du budget, ainsi que des recommandations liées à des domaines d'action spécifiques et à des situations concernant, par exemple, l'état de droit et des conflits d'intérêts présumés. Comme d'habitude, **la Commission prend les mesures nécessaires pour mettre en œuvre ces recommandations** et y donnera suite dans un rapport spécifique ⁽⁸⁶⁾.

⁽⁸⁶⁾ Rapport sur le suivi de la décharge pour l'exercice 2018, qui fera également partie de l'ensemble de rapports financiers et sur la responsabilité intégrés de la Commission.

2.4. Développements ultérieurs: perspectives pour 2020 et pour la période 2021-2027

2.4.1. Effet de la crise sanitaire du coronavirus sur la bonne gestion financière en 2020

La Commission a pris une série de mesures pour faire face à la crise provoquée par la pandémie de COVID-19, telles que les initiatives d'investissement en réaction au coronavirus pour en atténuer les incidences socio-économiques. La pandémie elle-même, du fait de ses répercussions considérables sur les bénéficiaires de l'UE, les autorités nationales et les services de la Commission, et les mesures prises auront une incidence sur la performance du budget de l'UE, mais présenteront également des défis potentiels pour l'obtention de l'assurance de la Commission.

Par exemple, le contexte spécifique de la crise a nécessité des ajustements des procédures de contrôle et une plus grande souplesse dans la gestion des fonds (par exemple, les Fonds structurels et d'investissement européens) afin de permettre le déploiement rapide des fonds là où ils sont le plus nécessaires. Ces ajustements spécifiques ont été intégrés dans la législation modifiée, au regard de laquelle la conformité sera évaluée pour la période concernée par la crise.

La Commission travaille actuellement à un recensement détaillé de ces nouveaux risques et défis, à l'évaluation de leur incidence et à la mise en place de mesures d'atténuation visant à établir un équilibre entre, d'une part, la flexibilité requise pour mettre des fonds à la disposition des États membres et d'autres partenaires chargés de la mise en œuvre et des bénéficiaires pour lutter contre la crise et, d'autre part, la nécessité de respecter le principe de bonne gestion financière.

2.4.2. Les efforts visant à assurer une bonne gestion financière sont maintenus dans le prochain cadre financier pluriannuel

La Commission cherche constamment à faire en sorte que le budget de l'UE soit géré conformément aux normes les plus rigoureuses en matière de bonne gestion financière. Dans les circonstances actuelles, ce principe est plus nécessaire que jamais. En mai 2018, la Commission a adopté ses propositions révisées relatives au cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027. Ces propositions réaffirment l'engagement de la Commission en faveur d'une bonne gestion financière, en accordant une attention particulière à l'optimisation de la **simplification, des synergies et des gains d'efficacité**, ainsi qu'à la mise en œuvre de **systèmes de contrôle qui soient différenciés en fonction des risques et qui présentent un bon rapport coût-efficacité**.

Le but est de réaliser tant les objectifs des stratégies/programmes que les objectifs du contrôle interne, à savoir des paiements rapides, un faible taux d'erreurs et des coûts économiques de contrôle faibles. Parmi les exemples pouvant contribuer à ces trois objectifs, citons l'utilisation accrue des subventions à base de montants forfaitaires (ce qui réduit en outre la nécessité de tenir des registres détaillés) et la possibilité d'octroyer des financements en fonction des réalisations ou des résultats (permettant par exemple de ne plus devoir faire un relevé des heures de travail ni soumettre des factures détaillées pour les coûts encourus).

La bonne gestion financière du budget de l'UE sera également facilitée au moyen de modèles d'acte constitutif et d'instruments de délégation pour les **futures délégations de programmes aux agences**

exécutives au cours du prochain cadre financier pluriannuel, ainsi que des lignes directrices pour la création et le fonctionnement des agences exécutives.

2.4.3. Renforcement et consolidation de la collaboration avec les États membres

Dans le cadre de l'initiative globale de la Commission visant à renforcer et à **consolider sa collaboration avec les États membres**, le réseau «Better Spending Network» (composé de représentants des États membres et de la Commission) devrait faciliter l'échange de bonnes pratiques, le partage de connaissances et d'informations, l'identification des faiblesses et la recherche de solutions précoces à des questions liées aux dépenses publiques, y compris dans des domaines tels que les conflits d'intérêts, l'état de droit, la fraude et la corruption. Les contacts avec les États membres auront lieu à un haut niveau (conférence annuelle du groupe de haut niveau du réseau «Better Spending Network») et au niveau technique, avec l'organisation d'ateliers sur des sujets spécifiques.

La question des conflits d'intérêts figure au premier rang des priorités de la Commission et a souvent fait l'objet de discussions et d'appels à l'action, notamment de la part de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen. En guise de réponse, et à la suite de la révision des règles visant à éviter les conflits d'intérêts dans le règlement financier de 2018 qui ont explicitement étendu leur application à la gestion partagée, la Commission élabore actuellement une **note d'orientation sur la prévention des conflits d'intérêts** couvrant tous les modes de gestion (gestion directe/indirecte/partagée). Son objectif est de faciliter la compréhension des règles en matière de conflits d'intérêts par les différentes parties prenantes qui utilisent les fonds de l'UE, au sein des institutions de l'UE et dans les États membres, et de sensibiliser ces parties prenantes à ces règles. Sa publication est prévue pour la fin de l'année.

La Commission envisage également d'autres actions visant à répondre à des préoccupations spécifiques soulevées par le Parlement européen, ainsi qu'aux problèmes ou aux lacunes potentiels recensés au cours de l'année écoulée. Ces actions peuvent comprendre des propositions visant à améliorer la qualité et l'interopérabilité des données relatives aux bénéficiaires de l'UE qui sont mises à la disposition de la Commission et à garantir le recouvrement des fonds de l'UE.

Sur la base des assurances et des réserves formulées dans les rapports annuels d'activités ⁽⁸⁷⁾, le collège adopte le présent *Rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'UE – Exercice 2019* et assume la responsabilité politique générale de la gestion du budget de l'UE.

⁽⁸⁷⁾ Article 74, paragraphe 9, du règlement financier.

