

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 2.6.2010
COM(2010) 281 final

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

Synthèse des réalisations de la Commission en matière de gestion pour l'année 2009

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

Synthèse des réalisations de la Commission en matière de gestion pour l'année 2009

1. INTRODUCTION

En vertu de l'article 317 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la Commission est responsable de l'exécution du budget de l'UE. Il s'agit d'une responsabilité importante dans la mesure où le budget de l'UE est un instrument clé pour mettre en œuvre les politiques de l'Union. L'efficacité des dépenses de l'UE influence la capacité de l'Union de répondre aux attentes de ses citoyens.

La mise en œuvre opérationnelle du budget est déléguée par le Collège aux directeurs généraux et aux chefs de service, qui, en tant qu'«ordonnateurs délégués» sont responsables de la gestion financière saine et efficiente des ressources et de la mise en œuvre, dans leurs services, de systèmes de contrôle adaptés et efficaces. Les directeurs généraux et les chefs de service rendent compte de l'exécution de leurs tâches dans leur rapport annuel d'activités (RAA)¹ qui contient une déclaration d'assurance signée portant sur la légalité et la régularité des opérations financières. Le RAA est donc le principal instrument par lequel ils répondent de leur action devant le Collège. Le contenu de ces rapports fait l'objet d'une discussion avec le(s) commissaire(s) compétent(s) avant d'être signé par le directeur général ou le chef de service responsable.

En adoptant le présent rapport de synthèse, la Commission assume sa responsabilité politique à l'égard de la gestion exercée par ses directeurs généraux et chefs de service, sur la base des assurances et réserves que ceux-ci ont formulées dans leurs rapports annuels d'activités. Ce rapport recense aussi les problèmes essentiels de gestion à régler en priorité mis en évidence dans les RAA (même s'ils n'ont pas fait l'objet d'une réserve) et définit des lignes d'action pour s'attaquer aux défaillances constatées.

Le présent rapport de synthèse est le premier adopté au cours du mandat de la Commission actuelle. Le commissaire responsable de l'audit et la lutte contre la fraude a confirmé² à l'autorité de décharge l'engagement de la nouvelle Commission de continuer à considérer comme prioritaire une déclaration d'assurance (DAS) sans réserve de la Cour des comptes européenne.

L'objectif stratégique de la Commission précédente d'obtenir une DAS sans réserve a mobilisé les énergies et centré l'attention sur les questions fondamentales de la bonne gouvernance et de la gestion, associées à des résultats tangibles (voir la section 2). La Commission est convaincue que des progrès significatifs ont été réalisés en matière de gestion des fonds de l'UE grâce aux changements en profondeur dans les systèmes de gestion et de contrôle, les méthodes de travail et la culture. Elle reconnaît toutefois également que des améliorations

¹ Article 60 du règlement financier.

² Audition de la COCOBU du 26 mars 2010.

doivent encore être apportées dans certains domaines, par exemple en matière de gestion partagée où les États membres exécutent quelque 75% du budget.

La Commission invite les autres institutions et les États membres à réfléchir en profondeur sur la manière d'améliorer encore davantage la conception des systèmes de financement ainsi que leurs mécanismes de mise en œuvre, de gestion et de contrôle, afin de renforcer leur efficacité sur le terrain tout en garantissant un contrôle efficace, proportionnel et rentable des dépenses de l'UE.

Dans ce contexte, le réexamen du budget et la révision triennale du règlement financier³, y compris la poursuite des travaux entrepris en 2008⁴ sur la notion de risque d'erreur tolérable, seront essentiels à l'établissement des conditions appropriées en vue d'une gestion plus efficiente et efficace des fonds de l'UE après 2013.

2. RENFORCER L'ASSISE DE L'ASSURANCE POSITIVE

2.1. Améliorer les mécanismes de contrôle pour garantir la légalité et la régularité des opérations effectuées dans l'ensemble de la Commission

Les efforts de la Commission pour améliorer les mécanismes de contrôle, tant ceux gérés par les services de la Commission que ceux mis en œuvre par les États membres, afin de garantir la légalité et la régularité nécessaires à l'obtention d'une DAS sans réserve, se sont poursuivis avec succès en 2009.

Les résultats en matière de DAS pour l'année 2008 sont les meilleurs à ce jour: la Cour des comptes a émis un avis sans réserve sur les opérations sous-jacentes pour **47 % du budget**, contre **6 % en 2003**. Pour la première fois, un «feu vert» a été donné aux opérations sous-jacentes pour l'ensemble du domaine «Agriculture et ressources naturelles» ainsi que pour le chapitre «Éducation et citoyenneté». Pour la deuxième année consécutive, la Cour a également émis un avis favorable sur les comptes consolidés. Elle a en outre constaté les améliorations qualitatives apportées aux RAA (voir le point 2.2 ci-dessous) et la mise en œuvre quasi intégrale des standards de contrôle interne dans l'ensemble de la Commission.

L'année 2009 a aussi vu la réalisation d'étapes importantes dans le cadre des efforts visant à améliorer la gestion des fonds de l'UE, notamment la conclusion du rapport final sur le **plan d'action pour le renforcement de la fonction de surveillance de la Commission dans le contexte de la gestion partagée des actions structurelles**⁵, lequel a donné lieu à des développements positifs dans cet important domaine de dépenses, y compris une augmentation significative des corrections financières (voir le point 3.2 sur le chapitre 6).

En 2009, la Commission a également adopté **le rapport sur l'incidence du plan d'action de la Commission pour un cadre de contrôle interne intégré**⁶, qui a conclu que des progrès considérables avaient été accomplis dans le renforcement des systèmes de contrôle interne au cours du mandat de la Commission précédente et que, même si une partie de cette incidence

³ COM(2010) 260 du 28.5.2010.

⁴ «Vers une interprétation commune de la notion de risque d'erreur tolérable», COM(2008) 866 du 16.12.2008.

⁵ COM(2008) 97 du 18.2.2008; voir également le rapport final SEC(2009) 1463 du 28.10.2009.

⁶ COM(2009) 43 du 4.2.2009.

positive était due aux actions engagées avant 2005, il était certainement établi que les progrès s'étaient nettement accélérés avec le lancement du plan d'action au début de 2006.

Le **rôle joué par la fonction d'audit interne** intervient de manière capitale dans l'obtention d'une assurance raisonnable. En 2009, le service d'audit interne de la Commission (IAS) a conclu son plan d'audit stratégique pour 2007-2009, après avoir mené à bien 87 % de son programme de travail pour 2009 en présentant 67 rapports, dont 32 rapports de suivi et un rapport de consultance. Le niveau d'acceptation des recommandations d'audit par les entités auditées s'est élevé à 98,8 %. Les audits réalisés en 2009 par l'IAS ont porté, entre autres, sur la continuité des activités, la gestion des risques, la gestion des marchés publics et des subventions, les politiques extérieures et les politiques de contrôle des directions générales dans le contexte de la gestion partagée. Ces missions d'audit ont débouché sur 260 recommandations, dont 2 «essentielles» et 113 «très importantes».

Il convient de mettre en avant deux missions d'audit réalisées en 2009: tout d'abord, l'audit de suivi du **processus d'assurance du RAA**, lequel a conclu en décembre 2009 que toutes les recommandations formulées dans l'audit initial (2007) avaient été mises en œuvre; ensuite, **l'audit de l'IAS sur la mise en œuvre du cadre de gestion des risques de la Commission**, réalisé en 2009, lequel a conclu que le cadre de gestion des risques de la Commission était conforme aux normes internationales et qu'il constituait une base solide à l'appui de la gestion des risques. L'IAS a identifié certains domaines susceptibles d'amélioration, qui concernent essentiellement les rôles et les responsabilités en matière de gestion des risques dans les DG, la nécessité de davantage de lignes directrices et d'éclaircissements sur certaines questions et la gestion des risques transversaux. Ces questions sont en cours d'examen par les services centraux en 2010.

Des progrès ont également été réalisés en termes d'application rapide et efficace de toutes les recommandations admises restantes issues de l'audit, qualifiées d'«essentielles» ou de «très importantes» dans le rapport de synthèse de 2008. En 2009, le comité de suivi des audits n'a enregistré aucune recommandation essentielle restée ouverte six mois après son échéance. Il a toutefois noté que le suivi des recommandations très importantes constitue toujours un défi (68 restant ouvertes six mois après leur échéance).

La Commission continuera de suivre de près l'application des recommandations «essentielles» et «très importantes» issues de l'audit interne. Elle a invité l'ensemble des directeurs généraux et chefs de service à veiller à ce que la hiérarchie accorde toute l'attention nécessaire à cette question.

2.2. Améliorer la clarté et la cohérence des rapports d'activité annuels (RAA)

Les RAA constituent une importante source de preuves pour la Cour des comptes européenne dans l'optique de la décharge (DAS). La qualité de ces rapports s'est améliorée au cours de ces dernières années. En 2009, dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2008, la Cour des Comptes n'a attribué que des notes «A» et «B» à toutes les catégories de RAA des DG et services de la Commission et a même accordé une note «B+» sans précédent au chapitre 5 (Agriculture et ressources naturelles)⁷.

⁷ Une note «A» signifie que le RAA fournit des informations probantes suffisantes (claires et sans ambiguïtés) pour les conclusions de la Cour; «B» que le RAA fournit des informations probantes pour les conclusions de la Cour. Le signe «+» signifie qu'il n'y a pas suffisamment d'éléments probants pour

Faisant suite à une instruction du Collège figurant dans le rapport de synthèse de 2008, le Secrétariat général et la direction générale du budget ont réalisé en 2009 une enquête au sein de la Commission pour déterminer les facteurs de succès influençant la qualité des RAA. En réponse aux problèmes identifiés, un certain nombre de mesures ont été mises en œuvre:

- Les instructions permanentes concernant les RAA ont fait l'objet d'une révision en profondeur, comportant notamment l'introduction d'une distinction claire entre la deuxième partie (informations sur les mécanismes de contrôle interne financiers et non financiers) et la troisième partie («éléments constitutifs» sur lesquels se fonde la déclaration d'assurance).
- Une conclusion nouvelle et spécifique sur le fonctionnement général des standards de contrôle interne est désormais requise dans la deuxième partie du RAA.
- Un help-desk spécialisé a été mis en place par le Secrétariat général et la direction générale du budget pour répondre aux questions des services de la Commission.
- Une présentation interactive des instructions permanentes est désormais disponible sur l'Intranet, facilitant la navigation et permettant aux services de trouver plus facilement des réponses aux questions spécifiques qu'ils se posent.
- Des cours de formation sur les modalités concrètes d'établissement des RAA ont été proposés au personnel chargé de les rédiger, afin de renforcer les messages clés figurant dans les instructions permanentes (quelque 70 membres du personnel y ont participé).
- Les instructions permanentes ont été publiées plus tôt que par le passé (le 5 novembre 2009).
- L'«examen par les pairs» des RAA a encore été amélioré par des interventions à un stade précoce des services centraux («examens préalables par des pairs») et un retour d'information systématique aux services sur la qualité de leurs projets de RAA.

Les RAA présentés en 2009 se sont sensiblement améliorés dans l'ensemble de la Commission, tant en termes de qualité des preuves présentées à l'appui de l'assurance que de lisibilité des rapports. Les services centraux ont continué d'intervenir à un stade précoce de l'établissement des RAA, discutant des éléments clés avec les DG et les services et fournissant des conseils, le cas échéant, en vue d'améliorer la qualité des textes finaux.

La Commission continuera d'œuvrer à l'amélioration des RAA en tant que principal instrument par lequel les ordonnateurs délégués répondent de leur action devant le Collège et source de preuve pour la DAS. Elle a donné instruction au SG et à la DG BUDG de continuer à fournir des conseils aux DG et aux services, par un réexamen périodique des instructions permanentes, des notes d'orientation, des actions de formation, des réunions d'«examen par les pairs» ou tout autre moyen jugé utile. Elle a invité l'ensemble des directeurs généraux et chefs de service à apporter un soutien actif à toutes les mesures prises par les services centraux pour améliorer la qualité des RAA.

justifier une modification du classement, mais que la Cour a néanmoins observé une amélioration sensible. JO C 269 du 10 novembre 2009, p. 44.

3. ASSURANCES RECUEILLIES PAR LES RAPPORTS D'ACTIVITES ANNUELS ET RESERVES EMISES PAR LES DIRECTEURS GENERAUX

Après avoir examiné les rapports d'activités annuels, et en particulier les déclarations signées par chaque directeur général, la Commission note que **tous les directeurs généraux ont indiqué qu'ils avaient une assurance raisonnable** que les ressources avaient été utilisées aux fins auxquelles elles étaient destinées, que les principes d'une gestion financière saine avaient été respectés et que les procédures de contrôle mises en œuvre donnaient les garanties nécessaires sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Certains directeurs généraux ont mentionné des faiblesses résiduelles et émis des réserves dans leur RAA, **sans toutefois mettre en doute le niveau général de l'assurance qu'ils ont donnée.**

Treize directeurs généraux ont émis au total **vingt réserves** dans leurs RAA 2009. Celles-ci incluaient neuf réserves déjà exprimées en 2008 et faisant toujours l'objet d'une action à la fin de 2009, ainsi que onze nouvelles réserves. Cela représente cinq réserves de plus que l'année dernière à la même période (quinze en 2008) et s'explique par plusieurs raisons: essentiellement le fait qu'en 2008, on enregistre peu de paiements, voire aucun, dans le cadre des programmes 2007-2013 arrivés à maturité en 2009; ensuite, la **persistance de règles complexes d'éligibilité pour les bénéficiaires d'aides** (un problème qui concerne les fonds soumis à une gestion centralisée directe: neuf réserves ont été émises en 2009 en ce qui concerne les régimes d'aides, contre quatre en 2008); et enfin, des problèmes liés à l'application des **règles en matière de marchés publics**, qui ont souvent donné lieu à des erreurs en gestion partagée.

Une augmentation du nombre de réserves doit être interprétée comme un signe de ce qu'une gestion financière saine est prise très au sérieux par les ordonnateurs délégués dans l'ensemble de la Commission et d'une prise de conscience de l'incidence réelle et potentielle sur la réputation de la Commission de toute irrégularité dans la gestion des fonds de l'UE.

Il est également important de préciser qu'au vu de leur évaluation des résultats de contrôles, plusieurs DG ont pu lever des réserves reportées des exercices antérieurs, par exemple dans les secteurs de l'agriculture et des ressources naturelles (DG MARE), des affaires économiques et financières (DG ECFIN), ou de l'éducation et la citoyenneté (DG COMM). Les directeurs généraux des DG Élargissement et Politique régionale ont pu lever les réserves émises en 2008 concernant la gestion des fonds de préadhésion en Bulgarie. Quant au directeur général de la DG Agriculture et développement rural, il a également pu lever la réserve relative au programme Sapard en Bulgarie et en Roumanie.

Chaque DG et service ont identifié les principaux problèmes ayant donné lieu à des réserves de leur part et présenté des actions visant à les résoudre. Comme par le passé, les DG et services ont dûment justifié le retrait de chaque réserve, non seulement en expliquant quelles mesures avaient été prises pour résoudre le problème, mais également en apportant des éléments de preuve montrant que celui-ci avait effectivement été pris en main sur le terrain. Dans la plupart des cas, il s'agissait d'informations concrètes indiquant que les taux d'erreur avaient été ramenés à un niveau acceptable ou que les systèmes avaient été renforcés de manière satisfaisante.

3.1. Agriculture et ressources naturelles

Dans son rapport annuel de 2008, la Cour a noté pour la première fois que, dans l'ensemble, le taux d'erreur pour le chapitre «Agriculture et ressources naturelles» était légèrement en

dessous du seuil d'importance relative de 2 %. Même si le taux d'erreur dans le domaine du développement rural était toujours plus élevé que pour le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), il était inférieur à celui des années précédentes. La Cour a constaté que le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) avait généralement limité efficacement le risque d'erreur ou de dépenses irrégulières, mais que des améliorations étaient toujours nécessaires dans certains organismes payeurs de quelques États membres.

Dans le RAA 2009, le directeur général de la DG Agriculture et développement rural a émis **deux réserves**. La première concernait les **dépenses dans l'axe 2 du développement rural** («Amélioration de l'environnement et du paysage rural») pour la période de programmation 2007-2013, étant donné que les statistiques de contrôle rapportées par les États membres faisaient apparaître un taux d'erreur de **3,4 %**. Cette réserve a été exprimée parce que le taux d'erreur constaté est supérieur au seuil d'importance relative actuellement utilisé par la Cour des comptes européenne.

La seconde réserve concernait de **sérieuses lacunes dans le SIGC en Bulgarie et en Roumanie**. La réserve a été émise pour des raisons de réputation étant donné que les lacunes persistent depuis l'adhésion et qu'il y a eu des retards dans la mise en œuvre de plans d'action dont l'échéance est prévue en 2011.

Le directeur général de la DG Affaires maritimes et pêche a émis deux réserves: l'une portait sur **l'éligibilité de paiements effectués en faveur des États membres pour compenser les coûts supplémentaires liés à la commercialisation de certains produits de la pêche en provenance des régions ultrapériphériques**, où 3 % des paiements sont soupçonnés d'irrégularités. La seconde réserve concernait des programmes opérationnels au titre de l'IFOP; ils ont été estimés à 46,8 millions d'EUR, soit 41 % des paiements effectués pendant l'année dans le cadre de l'IFOP, lesquels ont été particulièrement faibles en 2009. En conséquence, le taux d'erreur, exprimé en termes de paiements effectués pendant l'année, est sensiblement plus élevé. Le taux d'erreur constaté, exprimé en pourcentage des paiements annuels moyens pour la période 2005-2007, s'élève à 9,4 %.

Le directeur général de la DG Environnement a émis une réserve sur **l'éligibilité des dépenses déclarées par les bénéficiaires des aides**, dans la mesure où 5,97 % des paiements effectués dans le cadre d'aides en 2009 présentaient un risque, soit **3,89 %** du montant total des paiements réalisés en 2009 pour l'activité correspondante au niveau de l'EBA.

La Commission s'engage à garantir l'efficacité des contrôles, réalisés essentiellement par les États membres, dans le domaine du développement rural. Les contrôles dans ce domaine sont néanmoins coûteux et les bénéficiaires nombreux (3,6 millions en 2008). Le 26 mai 2010, la Commission a adopté une communication destinée aux autres institutions⁸, où elle propose un niveau de risque tolérable de l'ordre de 2 % à 5 % pour le développement rural. Le niveau de risque tolérable est établi en tenant compte du rapport coût-efficacité des contrôles et d'un niveau acceptable d'erreur résiduelle qui soit justifié au regard de ces coûts. La Commission continuera de collaborer avec les autorités compétentes des États membres afin d'optimiser l'efficacité des systèmes de contrôle.

En ce qui concerne les problèmes soulevés par la complexité des critères d'éligibilité applicables aux bénéficiaires d'aides, la Commission a l'intention de prendre des mesures concrètes pour surmonter les principaux obstacles (voir la section 4 «Questions transversales» ci-dessous).

La Commission rappelle les engagements pris par les autorités bulgares et roumaines en ce qui concerne les plans d'action mis en place pour remédier aux lacunes identifiées dans leur SIGC et rappelle qu'elle contrôlera de manière attentive et rigoureuse leur mise en œuvre.

3.2. Cohésion

La politique de cohésion est mise en œuvre dans le cadre de la «gestion partagée» et représente environ 31 % du budget de l'Union. Elle reste le domaine de dépenses présentant le taux d'erreur le plus élevé de l'audit DAS 2008 (11 %) et est la seule politique classée dans le «rouge» par la Cour⁹. Cela est en grande partie dû à l'inefficacité de systèmes spécifiques de gestion et de contrôle dans certains États membres.

Compte tenu de ces taux élevés d'erreur, la Commission a pris d'importantes initiatives en 2009 pour améliorer des systèmes de gestion et de contrôle dans le domaine de la cohésion. Une fois la mise en œuvre du plan d'action achevée, la Commission a présenté en février 2010 une communication¹⁰ sur l'incidence des actions réalisées dans le cadre de ce plan ainsi que des actions supplémentaires entreprises par la Commission au titre de la stratégie d'audit conjointe des actions structurelles («la stratégie d'audit»). Parmi les principaux effets figure une hausse importante des **corrections financières** dont le montant a augmenté pour les périodes 1994-1999 et 2000-2006, s'élevant au total à 3,801 milliards d'euros pour 2008 et 2009, contre environ 3,567 milliards d'euros pour la période 2000-2007.

Sur un total général de 7,368 milliards d'euros de corrections entre 2000 et 2009, environ 70 % ont été proposées par la Commission et acceptées par les États membres (ce qui signifie que les États membres peuvent réaffecter la contribution de la Commission à d'autres projets éligibles, au moyen de «retraits») et le reste a été décidé par la Commission (ce qui signifie que les montants sont recouvrés au profit du budget de l'UE). La Commission a manifesté son intention de maintenir la dynamique imprimée par le plan d'action et de poursuivre la mise en œuvre d'actions de surveillance rigoureuses dans le contexte de sa stratégie d'audit.

⁸ Voir la communication de la Commission sur le risque d'erreur tolérable - COM(2010) 261 du 26.5.2010.

⁹ JO C 269 du 10.11.2009, p. 26.

¹⁰ COM(2010) 52.

Les services ont continué de fournir des conseils sur les systèmes de gestion et de contrôle mis en place par les États membres pour l'exécution financière des fonds de l'UE dans le domaine de la politique de cohésion (notamment en terminant le dernier chapitre à insérer dans le manuel de référence sur l'audit pour la période de programmation 2007-2013). Ils ont procédé à une révision de la note d'orientation actualisée relative aux résumés annuels et ont reçu et analysé les résumés annuels des audits et des déclarations disponibles que les États membres devaient présenter pour la troisième fois le 15 février 2010. Ces résumés ont affiché une certaine amélioration par rapport aux années précédentes même si quatre d'entre eux ne satisfaisaient pas directement aux exigences minimales requises (les États membres concernés ont été invités à fournir des informations supplémentaires). Par ailleurs, neuf États membres ont présenté (spontanément) une déclaration d'assurance générale.

L'année 2009 est également la première au cours de laquelle l'exécution budgétaire a été importante pour la période de programmation 2007-2013. La législation 2007-2013 applicable aux fonds structurels exige des autorités des États membres qu'elles fournissent **des rapports de contrôle annuels** et des **avis d'audit**. Il ressort des résultats préliminaires d'une **enquête d'audit spéciale** menée par les DG Politique régionale et Emploi et affaires sociales que les mesures de contrôle améliorées pour le cadre réglementaire 2007-2013 et les mesures de prévention prises par la Commission dans le secteur clé de la politique de cohésion ont eu leurs premiers effets positifs sur les taux d'erreur.

Au cours de cette enquête d'audit spéciale, la Commission a examiné un échantillon statistique, choisi selon les mêmes principes que celui de la Cour, de paiements effectués jusqu'en mai 2009 dans les quinze États membres ayant déclaré des dépenses avant cette date. L'enquête a donné lieu à dix-huit missions d'audit couvrant cent soixante-quatre projets cofinancés dans le cadre de dix-sept programmes opérationnels dans dix États membres; elle a conclu que le taux d'erreur pour les dépenses déclarées au cours de la période auditée par les quinze États membres avoisinait les 5 %. Les erreurs quantifiables concernaient le non-respect des règles relatives aux marchés publics et des règles d'éligibilité. Les auditeurs ont également décelé un certain nombre d'erreurs non quantifiables. Les opérations soumises à l'enquête présentant des erreurs quantifiables ayant une éventuelle incidence financière ont représenté 20 % de l'ensemble des opérations.

Quatre réserves ont été émises par les ordonnateurs délégués dans ce secteur: deux pour la période de programmation 2000-2006 (DG REGIO et DG EMPL pour le FEDER et le FSE respectivement) et, pour la première fois, deux pour la période de programmation 2007-2013 (également pour le FEDER et le FSE respectivement). Dans chacune des réserves, les États membres et les programmes concernés ont été clairement identifiés ainsi que l'action entreprise ou proposée pour remédier aux faiblesses.

Le directeur général de la DG Emploi et affaires sociales a exprimé deux réserves: la première concerne les systèmes de gestion et de contrôle de certains programmes opérationnels dans le cadre du FSE 2000-2006 (en Belgique, en Allemagne, en France, en Italie et en Espagne) et la seconde les systèmes de gestion et de contrôle de certains programmes opérationnels dans le cadre du FSE 2007-2013 (en Belgique, en Allemagne, en Italie, au Luxembourg, en Roumanie et en Espagne). La première réserve est quantifiée à 0,77 % des paiements intermédiaires effectués pour la période 2000-2006 et la seconde à 1,60 % des paiements intermédiaires effectués pour la période 2007-2013. Les deux réserves ont été émises pour des raisons de réputation, eu égard à de sérieuses lacunes constatées au niveau d'éléments clés des systèmes de gestion et de contrôle.

Le directeur général de la DG Politique régionale a exprimé deux réserves: la première sur les systèmes de gestion et de contrôle dans le cadre du FEDER/Fonds de cohésion pour la période 2000-2006 (en Bulgarie, en Italie, en Allemagne, au Royaume-Uni et en ce qui concerne 15 programmes Interreg) et la seconde sur les systèmes de gestion et de contrôle dans le cadre du FEDER/Fonds de cohésion pour la période 2007-2013 (en Allemagne, en Espagne, en Bulgarie, en Italie et en ce qui concerne 15 programmes de coopération territoriale européenne).

La première réserve ne portait que sur 0,44 % des activités EBA concernées, des paiements n'ayant pas été exécutés pour certains programmes en 2009; quant à la seconde réserve, elle a été quantifiée à 0,69 % de l'activité EBA. Elles ont toutes deux été émises pour des raisons de réputation, eu égard à de sérieuses lacunes constatées au niveau d'éléments clés des systèmes de gestion et de contrôle.

À l'instar des années précédentes, les cas signalés par les DG pour la période 2007-2013 sont fondés sur l'évaluation des systèmes de gestion et de contrôle dans les États membres et sur la capacité de ces derniers d'empêcher, de déceler et de corriger les erreurs. Il y a lieu de tenir compte du fait qu'il s'agit de systèmes pluriannuels et que le taux annuel d'erreur dans la DAS risque d'être plus élevé dans la mesure où il reflète des erreurs qui peuvent être décelées et corrigées au cours des années suivantes et où il continuera de refléter des erreurs commises dans le cadre de la législation applicable à la période de programmation précédente, où le risque d'erreur était supérieur.

La Commission continuera de suivre de près les résumés annuels et de dialoguer avec les autorités compétentes des États membres afin de faire en sorte que ces résumés annuels soient plus utiles aux fins de l'assurance. Elle continuera également d'organiser les réunions annuelles du «groupe des homologues» ainsi que des réunions de coordination et des actions de formation bilatérales. Afin de renforcer davantage la responsabilité des États membres conformément à l'article 317 du TFUE, la Commission a inclus dans sa proposition de révision triennale du règlement financier l'obligation pour les organismes responsables agréés dans les États membres de fournir des déclarations annuelles de gestion couvrant tous les fonds en gestion partagée.

La Commission se réjouit de l'initiative prise par certains États membres de fournir spontanément des déclarations nationales et s'engage à présenter, avant l'été 2010, un aperçu consolidé de la valeur ajoutée des déclarations actuelles en termes d'assurance.

La Commission souligne également l'importance de fixer des points de référence appropriés pour l'évaluation de sa gestion du risque, qui tiennent pleinement compte des coûts du contrôle et de la complexité des règlements, laquelle constitue une source importante d'erreur. Elle présentera sa proposition de niveaux de risque acceptables dans le secteur de la cohésion pour la fin de 2011.

3.3. Recherche, énergie et transports

Comme en 2008, les RAA 2009 de chacune des quatre directions générales mettant en œuvre des actions au titre du **6^e programme-cadre** de recherche (Entreprises et industrie, Société de

l'information et médias, Recherche, Mobilité et transports¹¹) contenaient une réserve concernant l'éligibilité des coûts invoqués par des bénéficiaires d'aides.

Chaque service a présenté un rapport sur la mise en œuvre de sa partie de la stratégie d'audit pluriannuelle et signalé des taux d'erreur résiduels cumulés inférieurs à ceux de 2008. Même si cela représente un pas en avant vers la réalisation de l'objectif de contrôle pluriannuel d'une réduction du taux résiduel d'erreur en dessous du seuil de 2 % d'ici la fin de 2010, il sera nécessaire de tirer les conclusions d'un grand nombre d'audits en procédant à des recouvrements et de mener à son terme l'ensemble du programme d'audit pour la fin de 2010. Compte tenu des résultats actuels, il semble toutefois peu probable que l'objectif de 2 % soit atteint malgré une augmentation importante du nombre d'audits réalisés par rapport au plan.

Le directeur général de la DG Entreprises et industrie a également exprimé une réserve concernant la fiabilité des informations financières fournies par l'organe délégué sur la mise en œuvre d'une action en gestion commune. Les premiers éléments de l'audit révèlent une erreur importante dans le rapport financier de l'organisme de mise en œuvre. Il n'est pas possible d'en quantifier l'incidence étant donné qu'elle ne sera connue qu'à la fin du programme, au moment où la contribution finale de l'Union sera calculée sur la base des dépenses engagées pour la mise en œuvre du programme.

¹¹ Auparavant Énergie et transports.

La Commission reconnaît que la complexité des conditions d'éligibilité pour les bénéficiaires d'aides constitue la principale cause des erreurs constatées dans le chapitre «Recherche, énergie et transport».

Dans sa communication intitulée «Simplification de la mise en œuvre des programmes-cadres de recherche»¹², la Commission expose des mesures et des options visant à simplifier le financement de la recherche dans l'UE et invite les autres institutions de l'UE à contribuer au débat et à réagir aux options présentées. Au-delà d'une action immédiate, la communication propose également des pistes éventuelles pour une simplification plus radicale, qui pourraient ensuite être traduites en actions concrètes ou sous la forme de nouvelles propositions législatives, notamment la révision triennale du règlement financier.

Dans l'attente d'une mise en œuvre effective de ces propositions, la Commission doit s'attaquer aux problèmes soulevés par la complexité des critères d'éligibilité applicables aux bénéficiaires d'aides. Le 26 mai 2010, la Commission a adopté une communication destinée aux autres institutions, où elle propose un niveau de risque tolérable de l'ordre de 2 % à 5 % dans ce domaine¹³. Le niveau de risque tolérable est établi en tenant compte du rapport coût-efficacité des contrôles et d'un niveau acceptable d'erreur résiduelle qui soit justifié au regard de ces coûts.

La Commission a par ailleurs créé une task-force de haut niveau spécialisée dans le domaine de la recherche chargée, entre autres, d'étudier les questions de gestion et d'organisation liées à la recherche.

La gestion conjointe pose des défis particuliers, en termes de gestion des fonds de l'UE, dans ce chapitre comme dans d'autres domaines de dépenses de l'UE. La Commission a chargé le Secrétariat général et la direction générale du budget de lancer, en collaboration avec les services responsables, une étude sur les problèmes le plus souvent rencontrés et de proposer d'éventuelles améliorations en matière de gestion conjointe.

3.4. Aide extérieure, développement et élargissement

Plusieurs événements importants liés à la gestion doivent être mis en évidence dans ce chapitre. Le directeur général de la DG Élargissement a pu lever la réserve sur la gestion des fonds de l'UE en Bulgarie, compte tenu des progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan d'action par les autorités compétentes. En outre, en février 2009, **les comptes du Fonds européen de développement (FED) ont été transférés** avec succès dans le système central de comptabilité (d'exercice) de la Commission (ABAC), un changement qui avait été recommandé par la Cour des comptes et l'autorité de décharge. Des améliorations significatives ont été apportées à la méthodologie de planification des audits externes d'EuropeAid et les termes de référence pour les missions de vérification ont été convenus avec le groupe des organismes des Nations unies. Enfin, avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les travaux relatifs à la création du service européen pour l'action extérieure (SEAE) ont démarré. La nouvelle structure aura une incidence importante en matière de rapports pour ce chapitre à compter du RAA 2010.

¹² COM(2010) 187 du 29.4.2010.

¹³ COM(2010) 261.

Dans le RAA 2009, le directeur général de la DG Relations extérieures a exprimé une réserve concernant la gestion de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et l'instrument de stabilité. Le problème qui se pose est lié à la difficulté de mettre en œuvre des contrôles ex-post appropriés et d'obtenir des données quantifiées adéquates sur les opérations réalisées à la suite de ces contrôles. La réserve est émise pour des raisons de réputation, compte tenu des sérieuses lacunes constatées dans les audits de la Cour des comptes, du service d'audit interne et des structures d'audit interne et du fait qu'une fois quantifiées, ces lacunes pourraient se traduire par des taux d'erreur dépassant le seuil d'importance relative de 2 %.

Les activités de contrôle de la Commission portant sur la gestion des fonds élargissement/post-adhésion, lesquels constituent, en termes financiers, une partie substantielle de ce chapitre, ont permis de remédier avec succès à l'incidence potentielle des faiblesses précédemment constatées, ce qui a entraîné la levée d'une réserve importante.

Les problèmes relevés par le directeur général de la DG Relations extérieures concernent des montants beaucoup plus faibles mais ils doivent être traités de manière tout aussi efficace. Sur les questions relevant de ses responsabilités et de ses capacités, la DG RELEX prépare un plan d'action global en réaction à cette réserve, en s'appuyant sur les plans d'action spécifiques existants mis en œuvre à la suite des conclusions des audits et en les consolidant. Parmi les points à aborder figurent un examen de la capacité de gestion financière (y compris des ressources) dans le contexte de budgets en augmentation et la nécessité d'aider les missions de la PESC à se conformer aux règles; l'organisation de contrôles ex-post afin d'obtenir des résultats quantifiés; des éclaircissements à propos des méthodologies de contrôle ex-post; et la mise au point d'audits externes et l'exploitation de leurs résultats.

La Commission a chargé le directeur général de la DG Relations extérieures de suivre de près l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'action. Elle envisage de créer un service spécialisé au sein de la Commission, rendant directement compte au vice-président et à la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, afin de garantir le contrôle financier des instruments, notamment le budget de la PESC et l'instrument succédant à l'instrument de stabilité.

Une proposition concernant un niveau d'erreur tolérable dans le domaine des relations extérieures sera présentée par la Commission à la fin de 2010.

3.5. Éducation et citoyenneté

Toutes les actions prévues dans le plan d'action ayant été menées à bien avec succès, le directeur général de la DG Communication a pu lever la réserve exprimée en 2008 en raison de défaillances de qualité mises en évidence par des contrôles ex-post en gestion centralisée directe. Le directeur général a toutefois maintenu la réserve sur l'éventuelle atteinte aux droits d'auteurs par les services de la Commission, émise en 2008, pour des raisons de réputation.

La mise en œuvre des actions correctives prévues dans le plan d'action est en bonne voie: toutes les réclamations introduites par les sociétés de gestion collective ont été traitées et il a été procédé à un examen interne de la situation en matière de droits d'auteurs dans différents secteurs de la Commission. Les accords et les avis juridiques sont mis à jour et des accords en matière de droits d'auteur sont signés avec des sociétés de gestion collective et d'autres titulaires de droits. Des lignes directrices sur les droits d'auteur ont été mises au point à l'attention du personnel de la Commission et un help-desk spécialisé en matière de droits

d'auteur a été créé au sein de la DG COMM au début de l'année 2010. La Commission prévoit que le plan d'action sera entièrement mis en œuvre à la fin de 2010.

Le directeur général de la DG Éducation et culture a exprimé une réserve à propos du taux élevé d'erreur en gestion centralisée directe, compte tenu du nombre important d'erreurs dans les opérations sous-jacentes constatées à l'occasion de contrôles ex-post. Les audits non ciblés clôturés en 2009 ont révélé **un taux d'erreur de 2,3 %**. Les erreurs observées résultent principalement de l'incapacité des bénéficiaires à fournir des pièces justificatives ou des documents de qualité suffisante.

Le directeur général de la DG Justice, liberté et sécurité a exprimé trois réserves dans le RAA 2009. La première avait déjà été émise en 2008, pour des raisons de réputation, à cause de retards dans l'achèvement du projet SIS II. La deuxième est similaire à la première et concerne des retards dans la mise en œuvre d'un autre système informatique à grande échelle, VIS. La troisième réserve a été émise sur la base de taux d'erreur importants: **un taux d'erreur résiduel de 2,15 %** a été constaté pour un ensemble d'aides pouvant faire l'objet d'audits dans le cadre de programmes dans le domaine des droits fondamentaux et de la citoyenneté.

La Commission reconnaît que le développement et la gestion de systèmes informatiques à grande échelle tels que SIS II et VIS posent des défis particuliers. Elle poursuivra ses efforts pour renforcer la gouvernance et améliorer la coopération avec les parties concernées tout en suivant attentivement le prestataire, avec l'aide d'un prestataire chargé de l'assurance qualité. Elle appliquera les mesures correctives contractuelles et financières disponibles – y compris des sanctions financières et des ordres de recouvrement – lorsque les prestataires n'honoreront pas effectivement leurs engagements dans les délais requis.

La Commission a invité l'ensemble des DG et services concernés par le développement et la gestion de systèmes informatiques à grande échelle à veiller à disposer du savoir-faire nécessaire en matière de gestion de projets afin de mettre en place des plans de gestion des risques et des plans d'urgence appropriés.

La Commission reconnaît que la complexité des conditions d'éligibilité pour les bénéficiaires d'aides constitue la principale cause des erreurs constatées dans le chapitre «Éducation et citoyenneté». Elle apprécie les efforts déployés par les départements concernés pour atténuer ce problème, notamment en procédant à davantage de visites de contrôle et d'audits de projets, particulièrement auprès de la population à risque, et en accélérant la clôture des dossiers plus anciens. Elle rappelle la nécessité d'analyser les coûts du contrôle et présentera des propositions relatives aux niveaux de risque tolérables en 2011. Elle soumettra également des propositions visant à simplifier et à améliorer la gestion des aides (voir la section 4 «Questions transversales» ci-dessous).

Enfin, la Commission est satisfaite des travaux entrepris en vue de répondre à l'éventuelle violation des règles en matière de droits d'auteur par ses services, à l'origine de la réserve exprimée par le directeur général de la DG Communication dans le RAA 2008. Elle prend note du fait qu'aucune nouvelle réclamation n'a été introduite et que le plan d'action devrait être entièrement mis en œuvre à la fin de cette année, en vue de permettre à l'ordonnateur délégué de lever la réserve dans le RAA 2010.

3.6. Affaires économiques et financières

Le directeur général de la DG Affaires économiques et financières a pu lever la réserve émise en 2008 en raison de faiblesses dans le système de contrôle d'un organisme d'exécution. Il évoquait la possibilité que les nouveaux contrôles visant à limiter les risques mis en place à la suite des résultats du rapport sur les contrôles ex-post ne soient pas totalement efficaces pour le nouveau programme. Les mesures visant à limiter les risques mises en œuvre en 2009 ont été suffisantes pour résoudre le problème de fond, ce qui a permis à l'ordonnateur délégué de lever la réserve.

4. QUESTIONS TRANSVERSALES

4.1. Règles sur les aides et les marchés publics

La complexité des règles d'éligibilité pour les bénéficiaires de programmes d'aides, et notamment l'obligation de rembourser les frais réels engagés, constituait l'une des raisons à la base de neuf des vingt réserves émises par les ordonnateurs délégués dans le RAA 2009. Elle est à l'origine des réserves récurrentes émises dans le chapitre «Recherche, énergie et transport» depuis plusieurs années, et a été reconnue en 2009 comme affectant certains secteurs de dépenses dans les chapitres «Agriculture et ressources naturelles» et «Éducation et citoyenneté». Des applications erronées des lois régissant les marchés publics comptent parmi les problèmes les plus fréquents à la base des erreurs dans le chapitre «Cohésion».

Des règles simples réduisent le risque de demandes erronées par les bénéficiaires. Néanmoins, un certain niveau de complexité est nécessaire pour atteindre des objectifs stratégiques spécifiques et il convient donc d'assurer un équilibre approprié¹⁴.

Dans le cadre de la révision triennale du règlement financier, la Commission a présenté des propositions pour simplifier davantage les régimes d'aides sans nuire à la réalisation des objectifs stratégiques. Les initiatives en matière de simplification visent à faire évoluer les aides de l'UE vers un système axé sur la performance, en ayant plus fréquemment recours à des montants forfaitaires, des barèmes standard de coûts unitaires et des taux forfaitaires. Toutefois, les possibilités de simplification supplémentaire de la législation sectorielle détaillée pour la période 2007-2013 sont limitées étant donné le temps nécessaire pour mener à bien la procédure d'adoption.

La Commission invite les autres institutions à examiner les propositions qu'elle a présentées dans sa communication sur la simplification de la mise en œuvre des programmes-cadres de recherche et réitère sa volonté de faciliter le débat interinstitutionnel. En outre, il sera important de convenir de niveaux appropriés de risque tolérable, sur la base des propositions de la Commission, pour tous les secteurs de dépenses.

La Commission mènera également une réflexion approfondie sur les possibilités de simplification des règles en matière de marchés publics. Elle a invité le Secrétariat général et la direction générale du Budget à coordonner les contacts nécessaires parmi les services chargés du développement et du contrôle de l'application des instruments en matière de marchés publics, tant au niveau de l'UE que des États membres.

¹⁴ En tout état de cause, la Commission maintiendra des conditions propices pour garantir une bonne gestion financière, y compris des mesures adéquates antifraude.

Néanmoins, l'introduction de modifications approfondies au cadre législatif constitue une entreprise de longue haleine et des progrès supplémentaires seront à envisager essentiellement dans la législation post 2013. À plus court terme, il faut que les institutions s'entendent sur la mesure dans laquelle on peut raisonnablement s'attendre à ce que la Commission limite le niveau d'erreur non détectée **sur une base annuelle**. La Commission est déterminée à poursuivre l'amélioration de ses systèmes de contrôle, y compris ceux de ses partenaires de mise en œuvre. Néanmoins, elle est consciente des différents profils de risque de ses activités et estime qu'il importe de fixer des critères de référence raisonnables et ambitieux (en utilisant une «approche du risque d'erreur tolérable»), par rapport auxquels sa gestion de risque peut être objectivement évaluée, compte tenu des ressources de contrôle disponibles.

Le 26 mai, la Commission a adopté des propositions concrètes en matière de risque tolérable pour la recherche, l'énergie et le transport, et le développement rural. Elle fera d'autres propositions concrètes pour tous les chapitres du rapport annuel de la Cour des comptes et défendra activement l'idée du risque tolérable au cours des discussions interinstitutionnelles.

4.2. Ressources humaines

En avril 2007, la Commission a présenté son rapport de «screening» concernant ses ressources humaines et s'est engagée à maintenir les effectifs stables pour la période 2009-2013 (après le pourvoi de tous les postes résultant de l'élargissement) et à répondre aux besoins en personnel dans les secteurs clés uniquement par le biais du redéploiement. Le rapport contenait également une analyse des frais généraux de la Commission. Il a été accueilli favorablement par le Parlement européen et deux mises à jour ont été présentées en 2008 et 2009. Un rapport de suivi a été établi au début de l'année 2010, qui montre que la tendance à la baisse du nombre des effectifs travaillant dans chaque unité d'appui administratif et exerçant des fonctions de coordination se poursuit, particulièrement au niveau départemental.

L'exercice de screening annuel est devenu un instrument utile servant de base aux décisions de réaffectation permettant de mieux répondre aux priorités politiques. En 2009, il a été possible de regrouper diverses compétences pour des tâches spécifiques à réaliser dans un délai déterminé liées à la crise financière et économique. Un système fondé sur le volontariat permet le détachement temporaire de fonctionnaires au sein des services responsables de la gestion et du suivi de la crise et de la mise en œuvre du plan européen de relance économique (notamment les directions générales Concurrence, Marché intérieur, Affaires économiques et financières). De manière plus générale, la Commission a continué à affecter temporairement du personnel à des activités limitées dans le temps, méthode qui s'est révélée être un moyen dynamique et flexible d'assurer un effectif suffisant pour faire face à des surcharges de travail, contribuant à une gestion dynamique des ressources humaines dans le temps.

Pour répondre aux priorités au moyen de ressources limitées constantes, les services de la Commission ont été réorganisés; l'adaptation aux priorités politiques a entraîné la création de nouvelles DG, le transfert de responsabilités et le réaménagement des portefeuilles. Des économies d'échelle ont également été obtenues par la **mise en commun des infrastructures d'appui** entre les directions générales et par la création de directions des ressources communes: 2009 a vu l'innovation d'une direction unique des ressources pour la DG Mobilité et Transports et la DG Énergie, et d'une direction unique des ressources pour la DG Environnement et la DG Action pour le climat.

En ce qui concerne l'externalisation de la gestion des programmes aux agences exécutives, la Commission a respecté son engagement de ne pas créer de nouvelles agences exécutives au-delà de celles prévues pour pallier un doublement du budget de la recherche.

En ce qui concerne le recrutement de ressortissants des nouveaux États membres, l'objectif pour les **recrutements UE-10** avait été globalement dépassé à la fin de 2008, soit deux ans avant la fin de la «période de transition» définie pour 2010¹⁵. L'objectif pour les **recrutements UE-2** a été atteint¹⁶ et le recrutement global a été signalé «en bonne voie». Néanmoins, la difficulté de recruter du personnel spécialisé reste une préoccupation pour certains services recherchant des profils spécialisés/techniques dans des domaines très différents mais ne trouvant pas toujours de candidats appropriés sur les listes de réserve. Pour certains profils, les perspectives de carrière et la rémunération qui peuvent être offertes n'attirent pas les talents nécessaires. Un mécanisme de surveillance a été mis en place par les services centraux, afin d'identifier les questions spécifiques et leurs solutions potentielles.

En 2009, l'EPSO a élaboré son «**programme de développement**», destiné à revoir fondamentalement les méthodes de sélection du personnel de l'UE en vue de sélectionner le personnel adéquat en temps voulu, d'améliorer la qualité du processus de sélection et de donner une image positive et moderne des institutions. Une structure de concours spécialisée entièrement nouvelle a été mise en place, en vue de permettre aux institutions de recruter les meilleurs candidats disposant des qualifications requises. Quant au personnel non titulaire, plusieurs services ont indiqué une dépendance excessive par rapport à celui-ci et certaines directions générales ont continué à être confrontées à des problèmes importants dans ce domaine en raison d'une rotation élevée des effectifs au siège et d'une proportion importante de postes vacants dans certaines délégations (pour les délégations dans certains pays, le taux de vacance d'emplois d'agents contractuels a atteint 20 % à la fin de 2009).

La Commission réitère son engagement à poursuivre ses efforts en vue de réduire les frais généraux et de réaffecter des économies aux activités de première ligne. Elle continuera à effectuer des examens sectoriels et, chaque fois que cela sera nécessaire, mènera des actions spécifiques telles que la création de la task-force recherche, afin de répondre à des besoins de gestion spécifiques à un secteur.

4.3. Planification de la continuité des activités

En 2009, la Commission a poursuivi ses efforts pour intégrer la gestion de la continuité des opérations au sein de l'institution. Des événements tels que l'incendie au Berlaymont et la menace d'une pandémie de grippe ont mis en lumière l'importance d'une bonne préparation pour faire face à d'éventuelles perturbations. Parmi les résultats notables enregistrés au cours de l'année écoulée, on notera la poursuite efficace des activités de la Commission lors de l'incendie et le lancement d'un nouvel instrument de communication pour la gestion de la

¹⁵ À la date du mois de novembre 2009, 3 814 ressortissants de l'UE-10 avaient été recrutés, ce qui représente 109 % de l'objectif de recrutement indicatif global pour 2004-2010. De plus amples détails sur l'état de la situation des recrutements UE-10 sont disponibles dans le dernier rapport de la Commission sur les recrutements UE-12 transmis aux commissions des budgets du Parlement et du Conseil le 15 avril 2010.

¹⁶ À la date du mois de novembre 2009, 878 ressortissants de l'UE-2 avaient été recrutés, ce qui représente 103 % de l'objectif de recrutement pour 2007-2009. De plus amples détails sur l'état de la situation des recrutements UE-10 sont disponibles dans le dernier rapport de la Commission sur les recrutements UE-12 transmis aux commissions des budgets du Parlement et du Conseil le 15 avril 2010.

continuité des opérations («NOAH»). Un plan d'action de trois ans donnant suite aux recommandations d'un audit récent de l'IAD a été adopté à la fin de 2009 et est en cours de mise en œuvre.

Le Collège invite tous les services à accorder à ce sujet la priorité nécessaire, et plus particulièrement ceux qui ont fait état d'une conformité partielle à ce standard de contrôle interne. Toutes les DG ont été invitées à réévaluer leurs fonctions essentielles en procédant à une analyse des incidences sur les activités, basée sur la nouvelle directive publiée par le Secrétariat général, à mettre au point davantage de plans pragmatiques de continuité des activités, et à mieux gérer les dépendances. Les dispositions existantes seront testées en vue de les améliorer, et les efforts de sensibilisation devront être poursuivis.

5. CONCLUSIONS

- La Commission réitère son engagement de continuer à accorder la priorité à l'obtention d'une déclaration d'assurance sans réserve (DAS) de la Cour des comptes européenne. Elle estime que des progrès importants ont été réalisés dans la gestion des fonds de l'UE grâce aux changements apportés aux systèmes de gestion et de contrôle, aux méthodes de travail et à la culture, et constate avec satisfaction que les résultats en matière de DAS pour l'année 2008 sont les meilleurs à ce jour.
- La Commission reconnaît que des améliorations restent toujours possibles, notamment dans certains domaines de la gestion partagée. Elle continuera de dialoguer avec les États membres à la lumière de leurs responsabilités accrues en vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Elle les invite à poursuivre l'amélioration des systèmes de gestion et de contrôle pour tous les programmes engagés dans le domaine de la cohésion.
- La Commission invite les autres institutions à réagir positivement à sa proposition en matière de déclarations annuelles de gestion pour toutes les dépenses relevant de la gestion indirecte/partagée dans le cadre de la révision du règlement financier, et demande aux États membres d'anticiper l'entrée en vigueur de ces dispositions.
- La Commission reconnaît les difficultés posées par la complexité des règles pour les bénéficiaires d'aides et les marchés publics. Elle a déjà émis des propositions visant à simplifier les règles régissant les régimes d'aides dans le cadre de la révision triennale du règlement financier. Elle invite les autres institutions à réagir positivement à ses propositions relatives à des niveaux concrets de risque tolérable.
- La Commission estime que les plans d'action élaborés par les ordonnateurs délégués sont en mesure de pallier les faiblesses et d'atténuer les risques identifiés, et a invité tous les directeurs généraux et chefs de service responsables à les mettre en œuvre avec le plus grand soin.
- La Commission invite les autres institutions et les États membres à réfléchir en profondeur sur la manière d'améliorer encore davantage la conception des systèmes de financement ainsi que leurs mécanismes de mise en œuvre, de gestion et de contrôle, afin de renforcer leur efficacité sur le terrain tout en garantissant un contrôle efficace, proportionnel et rentable des dépenses de l'UE.

ANNEXE 1: Reservations 2005 – 2009¹⁷

DG		Reservations 2009		Reservations 2008		Reservations 2007		Reservations 2006		Reservations 2005
AGRI	2	1. Expenditure for rural development measures under Axis 2 (improving the environment and the countryside) of the 2007-2013 programming period 2. Serious deficiencies in IACS in Bulgaria and Romania	2	1. Expenditure for rural development measures under Axis 2 (improving the environment and the countryside) of the 2007-2013 programming period. 2. Management and control system for SAPARD in Bulgaria and Romania .	2	1. Insufficient implementation of IACS in Greece 2. Exactitude of rural development control data of Member States giving a first indication of the error rate in this policy area	1	1. Insufficient implementation of IACS in Greece	2	1. Preferential import of high quality beef (“Hilton” beef) – risk of non-respect of product definition. 2. Insufficient implementation of IACS in Greece
REGIO	2	1) Reservation on ERDF management and control systems for certain programmes in the period 2007-2013 in Germany, Italy, Spain, Bulgaria, 15 European Territorial Cooperation programmes 2) Reservation on ERDF management and control systems for certain programmes in the period 2000-2006 in Bulgaria, Italy, Germany, and UK and concerning 15 Interreg programmes	2	1) Reservation on ERDF management and control systems for the period 2000-2006 in certain programmes in: BELGIUM, GERMANY, ITALY, SPAIN, + 21 INTERREG programmes 2) Management and control system for the road sector in BULGARIA in 2008	2	1. Reservation concerning the ERDF management and control systems for certain programmes in the period 2000-2006 in: CZECH REPUBLIC, FINLAND, GERMANY, GREECE, IRELAND, ITALY, LUXEMBOURG, POLAND, SLOVAKIA, SPAIN + 51 INTERREG programmes. 2. Reservation concerning the management and control systems for the COHESION FUND (period 2000-2006) in:	2	1. Reservation concerning the management and control systems for ERDF in United Kingdom - 2. Reservation concerning the management and control systems for ERDF in the INTERREG programmes (except IIIB North West Europe and Azores, Canaries, Madeira)	3	1. Management and control systems for ERDF in UK-England; 2. Management and control systems for ERDF in Spain; 3. Management and control systems for the Cohesion Fund in Spain

¹⁷

This table presents a summary of reservations; it is not intended to offer an exhaustive description of them. For details of the reservations, please consult the Annual Activity Report of the relevant Commission department on http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm

						- Bulgaria, Czech Republic, Slovakia, Hungary and Poland.				
EMPL	2	1) Management and control systems for identified operational programmes under ESF 2000-2006 in BE, DE, FR, IT, and ES. 2) Management and control systems in ESF in BE, DE, IT, LUX, RO and ES for certain programmes in the period 2007-2013	1	Management and control systems for identified ESF Operational Programmes in Spain, United Kingdom, France, Italy, Poland, Belgium and Luxembourg (quantification: 41 million €, 0.6%)	1	Management and control systems for identified ESF Operational Programmes in - Spain, - United Kingdom, - France, - Italy, - Slovakia, - Portugal, - Belgium and - Luxembourg.	1	1. Systèmes de gestion et de contrôles de programmes opérationnels du FSE en Espagne, en Ecosse (objectifs 2 et 3, UK), en Suède (objectif 3 en partie), en Slovaquie, en Slovénie, en Lettonie et dans les régions Calabre et Lazio (IT)	1	1. Systèmes de gestion et de contrôle des programmes opérationnels en England (UK)
MARE (former FISH)	2	1) Management and control systems for FIFG operational programmes in two Member States and specific measures in another three Member States. 2) Eligibility of payments made to Member States to compensate additional costs in the marketing of certain fishery products from the Outermost Regions.	1	Reservation on direct centralised management concerning the eligibility of costs reimbursed for expenditure in the area of control and enforcement of the Common Fisheries Policy , where the annual error rate detected by ex-post controls is higher than the 2% of the annual payments made for the MS programmes and on a multiannual basis represents more than 2% of sample payments.			0	0	0	0

JRC	0		0		0		0	0	1	1. Status and correctness of the closing balance
RTD	1	Accuracy of cost claims under FP6 (error rates above materiality threshold of 2%)	1	Rate of residual errors with regards to the accuracy of cost claims in FP6	1	Reservation concerning errors relating to the accuracy of the cost claims and their conformity with the provisions of the Fifth Research Framework Programme (FP5).	2	1. Accuracy of the cost claims and their conformity with the provisions of FP5 research contracts. 2. Absence of sufficient evidence to determine the residual level of persisting errors with regard to the accuracy of cost claims in FP6 contracts.	1	1. Exactitude des déclarations de coûts et leur conformité avec les clauses des contrats de recherche du 5ème PCRD
INFSO	1	Accuracy of cost claims under FP6 (error rates above materiality threshold of 2%)	1	Rate of residual errors with regards to the accuracy of cost claims in FP6	1	Reservation concerning the rate of residual errors with regard to the accuracy of cost claims in Framework Programme 6 contracts.	3	1. Allocation of research personnel 2. Errors relating to the accuracy of cost claims and their compliance with the provisions of the research contracts, FP5 3. Absence of sufficient evidence to determine the residual level of persisting errors with regard to the accuracy of cost claims in Framework Programme 6 contracts	2	1. Errors relating to the accuracy and eligibility of cost claims and their compliance with the provisions of research contracts under FP5; 2. Allocation of research personnel
ENTR	2	1) Accuracy of cost claims under FP6 (error rates above materiality threshold of 2%)	1	Rate of residual errors with regards to the accuracy of cost claims in FP6	1	Unsatisfactory functioning of the financing of European Standardisation	2	1. Errors relating to accuracy and eligibility of costs claims and their compliance with the	2	1. Errors relating to accuracy and eligibility of costs claims and their compliance with the

		2) Reservation concerning the reliability of the financial reporting by the delegated body about the implementation of the joint programme.						provisions of the research contracts under FP 5 2. Unsatisfactory functioning of the financing of European Standardisation		provisions of research and eligibility of costs claims and their compliance with the provisions of the research contracts under the 5th Research Framework Programme; 2. Uncertainty regarding cost claims of the European Standardisation Organisations
TREN	1	Accuracy of cost claims under FP6 (error rates above materiality threshold of 2%)	1	Rate of residual errors with regards to the accuracy of cost claims in FP6	1	Erreurs concernant l'exactitude et l'éligibilité des déclarations de coûts et respect des termes des contrats du 5 ^e PCRD	1	1. Erreurs concernant l'exactitude et l'éligibilité des déclarations de coûts et respect des termes des contrats du 5e PCRD	2	1. Risque de surpaiement concernant le 5 ^{ème} Programme Cadre; 2. Sûreté nucléaire
EAC	1	Too high error rate in centralised direct management, due to lack of justifying documents for cost claims, concerning projects from the previous generation of programmes	0		0		1	1. Faiblesse des systèmes de contrôle constatées dans certaines Agences Nationales	2	1. Insuffisante assurance quant à la gestion à travers les agences nationales 2. Insuffisante assurance quant à la fiabilité et l'exhaustivité des montants inscrits au bilan de la Commission et au compte de résultat économique
ENV	1	Eligibility of expenditures declared by beneficiaries of grants	0		1	Eligibility of expenditures declared by beneficiaries of non-LIFE grants	0	0	0	0

SANCO	0		0		0	0	1	1. Insufficient assurance of business continuity of a critical activity	1	1. Health crisis management
JLS	3	1) Reputational damage due to delays in the completion of the SIS II project. 2) Reputational damage due to a delay in the completion of the VIS project. 3) Residual error rate in non-audited population of grants under programmes for fundamental rights and citizenship.	1	Delays in the implementation of the Schengen Information System II (SIS II),	2	1. Faiblesse des systèmes de contrôle et de gestion du Fonds européen pour les Réfugiés en Italie, pour les périodes de programmation 2000-2004, et 2005-2007 2. Mise en œuvre incomplète des mécanismes de supervision de la Commission en gestion partagée pour le Fonds européen pour les réfugiés 2005-2007.	1	1. Faiblesse des systèmes de contrôle et de gestion du Fonds européen pour les Réfugiés en Italie, pour la période de programmation 2000-2004	2	1. Insufficient number of ex-post controls missions and lack of a fully-fledged methodology in the area of direct management in 2005; 2. Management and control systems for the European Refugee Fund for the UK for 1002-2004
ESTAT	0		0		0		1	1. Absence de garantie sur la régularité des paiements effectués en 2006 dans le cadre des conventions de subvention signées avec trois Instituts nationaux de statistiques pour lesquels des manquements ont été constatés en 2006	0	0
ECFIN	0		1	Possibility that new mitigating controls put in place following an ex-post control report on funds managed by an external body entrusted with	1	Possibility that additionality requirements are not sufficiently met.	1	1. Possibility that additionality requirements are not sufficiently met	0	0

				indirect centralized management are not effective.						
TRADE	0		0		0		0	0	0	0
AIDCO	0		0		0		0	0	0	0
ELARG	0		1	Potential irregularities in the management of PHARE funds under extended decentralised management by two Bulgarian Implementing Agencies (named).	1	Potential irregularities in the management of PHARE funds under extended decentralised management by the following Bulgarian Implementing Agencies: - Central Finance and Contract Unit (CFCU) - Ministry for Regional Development and Public Works (MRDPW).	0	0	1	1. Legal status and liability of contractual partner in the framework of implementation of EU EU contribution to UNMIK Pillar IV in Kosovo
ECHO	0		0		0		0	0	0	0
DEV	0		0		0		0	0	0	0

RELEX	1	Lack of capacity to carry out adequate ex-post controls for CFSP and Stability Instrument	0		0		0	0	2	1. Insuffisances du contrôle et de l'information de gestion; 2. Insuffisances de la gestion administrative en délégations, et principalement au niveau de la mise en place et du respect des circuits financiers
TAXUD	0		0		0		0	0	1	1. Trans-European networks for customs and tax : availability and continuity
MARKT	0		0		0		0	0	0	0
COMP	0		0		0		0	0	0	0
COMM	1	Possible infringement of intellectual property rights	2	1. Lift the reservation from 2007 on the absence of a structured ex-post control system, but makes a follow-up reservation on the quality failings revealed by the controls. 2. Possible infringement of intellectual property rights by Commission departments.	1	Ex-post control system	1	1. Ex-post control system	1	1. Supervision (ex-post controls on grants)
ADMIN	0		0		0		0	0	0	0

DIGIT	0		0		1	Inadequacy of the Data Centre building infrastructure in Luxembourg.	1	1.Business continuity risks due to inadequacy of the data centres building infrastructure.	1	1. Business continuity risks due to inadequacy of the data centres building infrastructure
PMO	0		0		0		0	0	1	1. Council's antenna for sickness insurance
OIB	0		0		1	1. Significant weakness in the management of the non-buildings procurement procedures (evaluation of offers (e.g.: methodology used ...), delays (e.g.: no contractual basis, establishment of a 4-year reliable planning & respect, legal delays for submission...))	0		1	1. Deficiency in OIB's contracts & procurement management
OIL	0		0		0		0	0	0	0
EPSO	0		0		0		0	0	0	0
OPOCE	0		0		0		0	0	0	0
BUDG	0		0		0		0	0	2	1. Accrual accounting for the European Development Fund; 2. Accrual accounting of the Community Budget - three local systems
SG	0		0		0		0	0	0	0

BEPA	0		0		0		0	0	1	1. Weak general internal control environment
SJ	0		0		0		0	0	0	0
SCIC	0		0		0		0	0	0	0
DGT	0		0		0		0	0	0	0
IAS	0		0		0		1	1. Audit of community bodies (regulatory agencies)	1	1. Audit of community bodies (traditional agencies)
OLAF	0		0		0		0	0	0	0
TOTAL	20		15		18		20		31	

ANNEXE 2: Synthesis 2009 multi-annual objectives

This Annex reports on the progress achieved in 2009 on the new and ongoing actions identified in the 2007 Synthesis Report to address major cross-cutting management issues. New actions introduced as a follow-up to the 2009 Synthesis report are indicated in ***bold italics***.

(Initiatives stemming from previous years' Synthesis Reports, which were completed in 2008 or before, have been deleted from this table.)

Internal control systems and performance management				
Subject	Objective	Initiative(s) to meet the objective	Responsible service(s) and timetable	Progress made in 2009
Internal control	1. Achieving an effective internal control system and ownership of internal control concepts and processes at all levels in each DG and service.	In October 2007 the Commission adopted a Communication revising the Internal Control Standards and underlying framework ¹⁸ , setting out 16 new internal control standards for effective management to replace the original set of 24 standards from 1 January 2008. Services may prioritise certain Standards with the aim of strengthening the basis of the annual declaration of assurance of the Directors-General. Furthermore the compliance reporting was simplified; moving from full reporting to exception based reporting on non-compliance.	DG BUDG for guidance and training, monitoring and reporting All Commission services for implementation Ongoing action	In 2009, the Commission adopted the Impact Report on the Commission Action Plan towards an Integrated Internal Control Framework ¹⁹ . It concluded that significant progress had been made in strengthening internal control systems during the mandate period of the previous Commission, and that there was enough evidence that progress was significantly accelerated by the launch of the Action Plan in 2006. Effective implementation of the Internal Control Framework will continue to be an objective of the Commission; however, as it is now an integral part of management in the Commission, it will be considered an ongoing action and no longer appear in this table as of the Synthesis Report 2010.

¹⁸ Communication to the Commission: Revision of the Internal Control Standards and the Underlying Framework: Strengthening Control Effectiveness - SEC(2007) 1341.
¹⁹ COM(2009) 43, 4.2.2009.

Annual reports Synthesis	activity and	2. Promoting Commission's accountability through annual activity reports and their synthesis solidly based on assurances from managers.	Assessment of critical success factors affecting the quality of AARs and take appropriate measures (training for staff involved in the preparation of AARs, further improvement of Standing Instructions).	DG BUDG and SG By September 2009 Done	In 2009 the Secretariat-General and the Directorate-General for Budget carried out a survey across the Commission, to identify the success factors influencing the quality of AARs. As a result, Standing Instructions for the AARs were subject to a major overhaul; a new, specific conclusion on the overall effectiveness of implementation of the Internal Control Standards is now required in part 2 of the AAR; a dedicated helpdesk was set up, training courses were offered, and an interactive presentation of the Standing Instructions was made available on the intranet, facilitating navigation and enabling services to find the answers to specific questions.
			To give the preparation of the AARs high priority, implementing the guidelines prepared by the central services.	All DGs By April 2010 Done	The Peer Review of AARs was further enhanced by early interventions by Central Services (pre-peer review) and systematic feedback to services on the quality of their draft AAR. The AARs 2009 show a noticeable improvement across the Commission, both in terms of the quality of the evidence presented in support of the assurance and in the readability of the reports.

Risk management	3. Establishing effective and comprehensive risk management making it possible to identify and deal with all major risks at service and Commission level and to lay down appropriate action to keep them under control, including disclosing resources needed to bring major risks to an acceptable level.	Implementation of the Action Plan agreed by SG and BUDG following the IAS audit of the implementation of the Commission's risk management framework will further improve the quality of risk management in the Commission, especially as regards the monitoring of follow-up of critical cross-cutting risks.	SG and BUDG By December 2010	The IAS audit of the implementation of the Commission's risk management framework , conducted in 2009, concluded that the risk management framework of the Commission is consistent with international standards and that it provides a solid basis to support risk management. The IAS identified some areas for improvement, mainly as regards the roles and responsibilities for risk management within DGs, a need for further guidelines and clarification on certain issues and the treatment of cross-cutting risks. These issues will be addressed by the central services in the course of 2010.
Residual risk	4. Taking further the concept of residual risk	Present to the discharge authorities concrete proposals for tolerable risk levels for the policy areas: Research, energy and transport and Rural development. Actively promote the idea of tolerable risk during the inter-Institutional discussions on the proposal for the revision of the Financial Regulation (FR)	DG BUDG together with concerned services By June 2010 DG BUDG with SG Ongoing for the process of reviewing the FR	The Commission has announced that it will continue to work on concrete proposals for tolerable risk levels for selected policy areas during 2010 as requested by the Discharge Authority.

Governance

Subject	Objective	Initiative(s) to meet the objective	Responsible service(s) and timetable	Progress made in 2009
Internal audit recommendations	5. Ensuring a smooth implementation of accepted internal audit recommendations	Effective follow-up of critical and very important recommendations of IAS recommendations should be regularly monitored at senior management level, and fully integrated into regular management planning, especially the annual management plans.	All services	Between March and December 2009 the Audit Progress Committee (APC) met five times and sent four information notes to the College. The APC notes that the level of acceptance of IAS recommendations remains high (close to 100%), and that the number of critical recommendations still open six months after the original delivery date was zero. There has also been a reduction in the number of IAS audits issued with an unsatisfactory opinion (4 in 2008 to 3 in 2009). Nevertheless, the APC notes that follow-up of very important recommendations continued to be a challenge (68 remaining open six months after their due date), and that in 2009 there was an increase in the number of critical recommendations issued (from 0 in 2008 to 2 in 2009). The APC continued to hold DG accountable for the implementation of their own action plans; it sent reminders to Services wherever relevant. These reminders proved effective in strengthening follow-up. The APC also equipped itself with an APC Scoreboard to support its work.

Regulatory agencies	6. Clarifying the respective roles and responsibilities of Commission services and regulatory agencies.	The input of all institutions is necessary to negotiate a comprehensive framework, to clarify the respective responsibilities of the institutions and of the regulatory agencies. This framework would be applicable to the creation of future agencies and, at a later stage, to those already in existence.	All services concerned with the assistance of SG and DG BUDG. End 2009 Done	In a Communication of March 2008²⁰, the Commission announced a horizontal evaluation of the regulatory agencies by the end of 2009, a moratorium on creating new agencies and a review of its internal systems governing agencies. In January 2009 the Commission launched an independent horizontal evaluation of the system of regulatory agencies, as announced in its Communication of March 2008. The evaluation report, delivered in December 2009, concludes positively on several aspects of the agency system, such as their generally timely and adequate input to EU policies, coherence of the agencies' activities with the mandates and key policy priorities, synergies with actors in the same area and transparency <i>vis-à-vis</i> the general public. At the same time, it points at weaknesses of the agency system, including governance arrangements, and monitoring of agencies' performance. The conclusions of this evaluation are meant to feed into the ongoing inter-institutional dialogue on agencies launched in March 2009. As a follow-up to the above mentioned Communication, the Commission also issued several guideline documents with a view to optimising its relations with agencies: a tentative roadmap for setting up new agencies; guidelines for concluding memoranda of understanding between agencies and the Commission; and mapping of the assistance delivered to agencies by Commission services.
---------------------	---	--	--	---

²⁰ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: "European Agencies – the way forward" - COM(2008) 135.

Reservations	7. Ensuring strong follow-up of action plans related to the expressed reservations, notably for the progress to be made in 2009.	Directors-General will report on progress to the respective Commissioner in the context of the regular follow-up meetings on audit and control. The ABM Steering Group will closely monitor and regularly report to the College on the implementation of the remedial actions that delegated authorising officers have committed to carry out in their annual activity reports.	SG and DG BUDG for monitoring and coordinating reporting DGs concerned for implementation Continuous action	For all reservations, delegated authorising officers have laid down appropriate action plans to solve the underlying weaknesses. They monitored the implementation of action plans and reported to the Commissioner responsible. The implementation of all action plans has also been monitored by the ABM Steering Group which invited Directors-General to report regularly to the Group on the state of play of their action plans. An outcome of the review of the Standing Instructions for AARs is that two distinct parts of the report now build the argumentation towards the assurance. Part 2 deals with internal control in general and part 3 contains the building blocks towards the assurance on financial management. The AAR must include a conclusion drawn by the Authorising Officer by Delegation (AOD) on the basis of all evidence presented in part 3.
		<i>Closely follow-up the delays in the implementation of the Schengen Information System II and the VIS system.</i> <i>Financial risk corresponding to the residual error rate in the non-audited population of grants in the programmes under ABB activity 1804 – Fundamental rights and citizenship</i>	JLS, SG – by end 2010	The issue continued to be the subject of a reservation in the AAR 2009 of DG JLS. The two issues are being closely monitored by the Commission. Progress made in 2009 concerns the increased rate of projects audited in the population at risk and improvements in the procedures for direct management of grants. For a detailed list of actions to be implemented, please consult DG JLS's AAR 2009 on Europa (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm)

Financial management

Subject	Objective	Initiative(s) to meet the objective	Responsible service(s) and timetable	Progress made in 2008
Integrated internal control framework	8. Enhancing accountability by establishing a comprehensive integrated internal control framework in line with the requirements set out in the ECA's opinions on 'single audit'.	<i>Reinforce the accountability of Member States for the use of EU funds by revising the guidelines for the annual summaries to draw on the lessons learned, and continue offering support to the Member States</i>	AGRI, EMPL, MARE, REGIO, JLS By July 2010	The Directorates-General involved in shared management of EU funds have continued their efforts at coordination, including by developing and implementing joint audit strategies. As part of their work they have continued to analyze annual summaries submitted by Member States, updating the guidance and holding regular meetings with competent authorities.
Accounts	9. Increasing responsibility and accountability at the level of the Commission as a whole by the signing-off of the accounts by the Accounting Officer and by improved quality of financial information.	The Commission will further strengthen its accounting processes and systems to improve the quality of the financial information and the respect of deadlines.	All services, continuous action with the assistance of the services of the Accounting Officer Continuous action	The European Court of Auditors expressed in 2009 for the second time an unqualified opinion on the 2008 accounting data of the Commission. The accounting quality project continued in 2009. Services identified their main accounting risks and set up detailed action plans to address these as part of their annual accounting control programmes. The Accountant's report on the validation of local systems for 2009 confirmed that these in general are steadily improving. Most local systems have been validated but further improvements are needed in DGs JLS and RELEX, whose systems have not yet been fully validated, although progress on outstanding issues is being recorded. The average payment time has fallen significantly; from 34 days in 2008 to 26 days in 2009.

ANNEXE 3: Executive and Regulatory Agencies

In line with practice in most Member States, using agencies to implement key tasks has become an established part of the way the European Union works.

Executive agencies operate within a clear institutional framework, governed by a single legal base²¹. Their tasks must relate to the management of Community programmes or actions, they are set up for a limited period and they are always located close to Commission headquarters. The Commission's responsibility for executive agencies is clear: the Commission creates them, maintains "real control" over their activity, and appoints the Director. Their Annual Activity Reports are annexed to the report of their parent Directorate(s)-General. A standard Financial Regulation adopted by the Commission, governing the establishment and implementation of the budget, applies to all executive agencies. A revision of the working arrangements was also agreed in October 2007 with the European Parliament, with the aim to further facilitate inter-institutional cooperation in this field.

Six executive agencies exist:

- the Executive Agency for Competitiveness and Innovation Programme (**EACI** – formerly known as IEEA);
- the Executive Agency for Health and Consumers (**EAHC** – formerly known as PHEA);
- the Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (**EACEA**);
- the European Research Council Executive Agency (**ERCEA**);
- the Research Executive Agency (**REA**);
- the Trans-European Transport Network Executive Agency (**TEN-TEA**).

All these executive agencies were operational in 2009. Their Annual Activity Reports, which were attached to those of their parent DG²², did not indicate any particular control issues. ERCEA and REA reported a need to continue building up their internal control system in 2010, which is natural considering that these two agencies became operational only in 2009.

The breakdown of staff employed at 31/12/2009 by the executive agencies was as follows:

²¹ Council Regulation (EC) No 58/2003 of 19 December 2002 laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes (OJ L 11, 16.1.2003).

²² EACI (parent DGs: ENTR, ENV, TREN); EAHC (parent DG: SANCO); EACEA (parent DGs: EAC, INFSO, AIDCO); ERCEA (parent DG: RTD); REA (parent DGs: RTD, ENTR); TEN-TEA (parent DG: TREN).

	Temporary agents (officials seconded by the Commission and agents recruited by the agency)	Contractual agents	Seconded national experts	Total
EACI	28	113	0	141
EAHC	11	37	0	48
EACEA	91	304	0	395
ERCEA	93	162	7	262
REA	72	238	0	310
TEN-TEA	31	60	0	91
Total	326	914	7	1247

The Commission's "screening" of human resources of April 2007 suggested that there were no strong candidates for a new executive agency²³. If new needs appear, the starting point would be to explore the option of extending the scope of an existing executive agency to cover a new programme. Under the current circumstances, it is however unlikely that new executive agencies will be needed during the period of the current financial framework to 2013. The 2009 follow-up report indicated that in 2009 the Commission respected its 2007 commitment not to create new executive agencies beyond those foreseen to cope with a doubling of the Research budget and some limited extensions of the mandate of existing executive agencies.

A 2009 special report²⁴ by the European Court of Auditors examined the executive agencies. The report concludes that agencies provide better service delivery than the Commission (reduced contracting time, more rapid approval procedures, shorter payment times) and also offer the advantages of simplified processes and increased external visibility for EU actions. Less positively, it suggests that, despite these achievements the initiative to set up the executive agencies was mainly driven by constraints on employment within the Commission and the will to save costs for the management of the programmes concerned. The report confirms that externalisation to Executive Agencies has effectively resulted in cost savings, which, however, are difficult to quantify due to a lack of reliable data for the ex-ante situation.

The 30 **regulatory agencies** are independent legal entities. 25 of these agencies receive funds from the European Union budget and are therefore granted discharge by the European Parliament in individual discharge decisions. The remaining five agencies do not receive EU funding and thus do not receive discharge by the European Parliament (two of these

²³ SEC(2007) 530 "Planning & optimising Commission human resources to serve EU priorities".

²⁴ Special report 13/2009: "Delegating implementing tasks to Executive Agencies: a successful option?"

agencies²⁵ are fully self-financed, and three²⁶ are funded on an intergovernmental basis and financed directly by the participating Member States).

In a Communication of March 2008 entitled *"EU agencies: the way forward"*²⁷ the Commission drew attention to the lack of a common vision on the role and functioning of regulatory agencies. It announced a moratorium on creating new agencies and a horizontal evaluation of regulatory agencies.

The evaluation was finalised in December 2009. It reported that there is no single legal framework governing the establishment and closure of EU de-centralised agencies, and that alternatives to creating agencies were paid limited attention until impact assessments came into practice. Furthermore, a number of chosen location sites for the agencies were assessed as inefficient. As regards agencies' effectiveness, the report concluded that the activities of the majority of agencies are coherent with their mandate, and that in general there was clear evidence that agencies have achieved the planned outputs. The evaluation further considered that in order to operate efficiently with regards to the administrative tasks, an agency needs to reach a certain critical size, somewhere between 50 and 100 staff. Finally, it was found that monitoring was not very well developed in terms of the use of quantifiable objectives and indicators.

The 2008 Communication also proposed to establish an inter-institutional working group to set ground rules to apply to all regulatory agencies. The inter-institutional Working Group was set up in March 2009 between the European Parliament, the Council of the European Union and the Commission with a view to assessing the existing situation and in particular the coherence, effectiveness, accountability and transparency of these Agencies, and finding a common ground on how to improve their work. The group was called to address a number of key issues put forward by the participating Institutions, including the role and position of the agencies in the EU's institutional landscape, their creation, structure and operation, as well as funding, budgetary, supervision and management issues.

Further to the kick-off meeting at political level held in Strasbourg on 10 March 2009, technical work started in spring 2009 and will continue during 2010. The reports produced so far are expected to be endorsed by the political meeting in 2010.

In March 2010, the European Parliament's Committee on Budgetary Control²⁸ adopted a decision to grant all agencies discharge for 2008, with the exception of the European Police College (CEPOL) whose discharge decision was postponed.

CEPOL's 2008 accounts received a qualified opinion in 2009 from the European Court of Auditors, for the second year. The DG responsible for the grant contribution to CEPOL's running costs (DG JLS) reported that the situation of CEPOL in 2009, where only 43.6 % of the payment appropriations were used due to an unstable organisational environment, required particular attention. In accordance with the applicable financial regulations and with a view to

²⁵ The Office for Harmonisation in the Internal Market (OHIM) and the Community Plant Variety Office (CPVO).

²⁶ The European Institute for Security Studies (ISS), the European Union Satellite Centre (EUSC) and the European Defence Agency (EDA).

²⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: European Agencies – the way forward - COM(2008) 135.

²⁸ At its meeting of 22-23 March 2010.

obtain a better estimate of the cash requirements, a Memorandum of Understanding was signed in 2009 between DG JLS and CEPOL. New management took up posts in CEPOL during 2009, with a view to address the situation. Nevertheless, considering the residual risks while awaiting that the new arrangements would become effective, JLS maintained CEPOL as a "reputational event" in its 2009 AAR.

ANNEXE 4: Report on negotiated procedures 2009

1. LEGAL BASIS

Article 54 of the Implementing Rules of the Financial Regulation requires authorising officers by delegation to record contracts concluded under negotiated procedures. Furthermore, the Commission is required to annex a report on negotiated procedures to the summary of the annual activity reports (AAR) referred to in Article 60.7 of the Financial Regulation.

2. METHODOLOGY

A distinction has been made between the 43 Directorates-general, services, offices and executive agencies which normally do not provide external aid, and those three Directorates-general (AIDCO, ELARG and RELEX) which conclude procurement contracts in the area of external relations (different legal basis: Chapter 3 of Title IV of Part Two of the Financial Regulation) or award contracts on their own account, but outside of the territory of the European Union.

These three Directorates-general have special characteristics as regards data collection (decentralised services, ...), the total number of contracts concluded, thresholds to be applied for the recording of negotiated procedures (€10 000), as well as the possibility to have recourse to negotiated procedures in the framework of the rapid reaction mechanism (extreme urgency). For these reasons, a separate approach has been used for procurement contracts of these three Directorates-general.

3. OVERALL RESULTS OF NEGOTIATED PROCEDURES RECORDED

3.1. The 43 Directorates-general, services or offices, excluding the three "external relations" Directorates-general

On the basis of the data received, the following statistics were registered: **143** negotiated procedures with a total value of € 577 million were processed out of a total of **1196** procedures (negotiated, restricted or open) for contracts over 60,000€ with a total value of € 2370 million.

For the Commission, the average proportion of negotiated procedures in relation to all procedures amounts to **12.0%** in number, which represents some **24.4%** of all procedures in value.

An authorising service is considered to have concluded a "distinctly higher" proportion of negotiated procedures "than the average recorded for the Institution" if it exceeds the average proportion by 50%. Thus, the reference threshold for 2009 was fixed at **17.9%** (12.8% in 2008).

Some 11 Directorates-general or services out of the 43 exceeded the reference threshold in 2009. Among those, it should be noted that 3 Directorates-general concluded only one to three negotiated procedures, but because of the low number of contracts awarded by each of them, the average was exceeded. In addition, 18 out of 43 Directorates-general have not used any negotiated procedure, including 5 DG that awarded no contracts at all. Furthermore, 11 DG

have recorded a substantially lower percentage (less than 5%) of negotiated procedures in terms of value than the Commission average (24.4%).

The assessment of negotiated procedures compared with the previous year (2008) shows an increase in the order of 3.4 percentage points in number and 19.3 percentage points in terms of value. This follows a continuous decrease in 2007 and 2008.

3.2. The three "external relations" Directorates-general

On the basis of the data received, the following statistics were registered: 298 negotiated procedures for a total value of contracts €290 million were processed out of a total of 1096 procedures for contracts over 10 000€ with a total value of about € 1161 million.

For the three "external relations" Directorates-general, the average proportion of negotiated procedures in relation to all procedures amounts to 27.2% in number, which represents some 25.0% of all procedures in value terms. Only one Directorate-general exceeds the reference threshold of 40.8% (average + 50%).

If compared with previous years, these Directorates-general have registered a clear increase of 20.2 points in number of negotiated procedures in relation to all procedures.

4. ANALYSIS OF THE JUSTIFICATIONS AND CORRECTIVE MEASURES

Three categories of justifications have been presented by those Directorates-general who exceeded the thresholds:

- **Statistical deviations** due to the low number of contracts awarded under all procedures.
- **Objective situations of the economic activity sector**, where the number of operators (candidates or applicants) may be very limited or even in a monopoly situation (for reasons of intellectual property, specific expertise,). Situations of technical captivity may also arise especially in the IT domain (exclusive rights connected to software or maintenance of servers hosting critical information systems, etc).
- **Additional services/works**, where it was either technically or economically impossible to separate these from the main (initial) contract, or **similar services/works** as provided for in the terms of reference.

The increase in number (and in value) of negotiated procedures in 2009 compared to 2008 is partly explained by the high number of renewals of framework contracts, which happen periodically (normally every 4 years). This is particularly true for IT, nuclear energy, the space programme and the financial sector. The latter was also exposed to emergency procedures due to the financial crisis.

Several corrective measures have already been proposed or implemented by the Directorates-general concerned:

- Regular update of standard model documents and guidance documents.
- Training and improved inter-service communication. The Central Financial Service provided regular practical training sessions on procurement.

- Improvement of the system of evaluation of needs of Directorates-general/services and an improved programming of procurement procedures. The Commission' horizontal services will continue their active communication and consultation policy with the other DGs along the following axes:
 - permanent exchange of information;
 - ad-hoc surveys prior to the initiation of procurement procedures for the evaluation of needs;
 - where necessary, attribution of separate quotas for framework contracts within the Commission's overall ceiling to entities with specific needs or with a specific budgetary environment (e.g. JRC or some Offices).
- **Phase-out from situations of technical captivity.** The "captivity mitigation study" has been delivered in 2009. Its conclusions should enable the application of a methodological framework for assessing technical captivity in specific cases.

**ANNEXE 5: Summary of Waivers of recoveries of established amounts receivable in
2009**

(Article 87.5 IR)

In accordance with Article 87(5) of the Implementing Rules, the Commission is required to report each year to the budgetary authority, in an annex to the summary of the Annual Activity Reports, on the waivers of recovery involving 100.000 € or more.

The following table shows the total amount and the number of waivers above 100.000 € per Directorate-General/Service for the EC budget and the European Development Fund for the financial year 2009.

EC budget:

Directorate-General/Service	Amount of waivers in €	Number of waivers
AGRI	1.239.974	2
AIDCO	7.711.454	8
COMP	13.878.857	4
EAC	614.518	5
EACEA	948.294	6
ECHO	240.000	1
ELARG	176.996	1
EMPL	139.479	1
ESTAT	787.549	1
INFSO	370.476	3
REA	1.539.329	1
REGIO	229.667	1
RELEX	1.600.000	2
RTD	1.411.573	5
TREN	205.043	1
Total:	31.093.209	42

European Development Fund:

Directorate-General/Service	Amount of waivers in €	Number of waivers
EDF	443.254	2

ANNEXE 6: Compliance with payment time-limits and suspension of time-limits

(Article 106.6 IR)

Time limits for payments are laid down in the Implementing Rules of the Financial Regulation²⁹ (hereinafter IR), and exceptionally in sector-specific regulations. Under Article 106 IR, payments must be made within 45 calendar days from the date on which an admissible payment request is registered or 30 calendar days for payments relating to service or supply contracts, save where the contract provides otherwise. Commission standard contracts are in line with the time limits provided for in the IR. However, for payments which, pursuant to the contract, grant agreement or decision, depend on the approval of a report or a certificate (i.e. the interim and/or final payment), the time limit does not start until the report or certificate in question has been approved³⁰. Under Article 87 of the Regulation of the European Parliament and the Council laying down general provisions on the European Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund, a specific rule applies: payments have to be made within two months³¹.

Following the revised Implementing Rules, which entered into application on 1 May 2007, compliance with payment time limits was reported for the first time by the Services in the 2007 Annual Activity Reports³².

The table below shows the evolution of **payments made after expiration of the statutory time limit** (i.e. late payments) during the three last years, based on statistics extracted from the ABAC accounting system:

	2007	2008	2009
Late payments in number	22,6 %	22,7 %	14,0 %
Late payments in value	11,5 %	14,0 %	6,8 %
Average number of overdue days ³³	48,0 days	47,5 days	39,2 days

The table shows that in 2008 the late payments stabilised in number, but the average number of overdue days remained essentially unchanged. 2009 however saw **a significant drop in**

²⁹ Commission Regulation (EC) No 2342/2002 of 23 December 2002 (OJ L 357, 31.12.2002, p. 1) as last amended by Regulation (EC) No 478/2007 of 23 April 2007 (OJ L 111, 28.4.2007, p. 13).

³⁰ Pursuant to Article 106(3) IR, the time allowed for approval may not exceed:
(a) 20 calendar days for straightforward contracts relating to the supply of goods and services;
(b) 45 calendar days for other contracts and grants agreements;
(c) 60 calendar days for contracts and grant agreements involving technical services or actions which are particularly complex to evaluate.

³¹ Regulation (EC) No 1083/2006 of the European Parliament and of the Council laying down general provisions on the European regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999 (OJ L 210, 31.7.2006, p. 25).

³² Based on available data in ABAC as of end of the financial year 2007.

³³ i.e. above the statutory time-limit.

late payments, both as regards their number and their value. Also, the average number of overdue days was reduced from 48 days in 2008 to 39 days in 2009.

As regards **interest paid for late payments** (see statistics in the table below) the total amount paid by the Commission rose significantly in 2008, due to the fact that as from 01/01/2008 payment of interest for late payments became automatic and, in principle³⁴, no longer conditional upon the presentation of a request for payment. This trend continued in 2009, despite the reduction in late payments.

	2007	2008	2009
Interest paid for late payments (rounded amounts)	378 000 €	576 000 €	808 000 €

The **causes of late payments** include inter alia the complexity of evaluation of supporting documents, in particular of technical reports requiring external expertise in some cases, the difficulty of efficient coordination of financial and operational checks of requests for payments, and managing suspensions.

In its April 2009 Communication³⁵, the Commission announced its intention to reduce its payment times further beyond the statutory time limits, aiming to make:

- first pre-financing payments **within 20 days** from the signature date of the contract, grant agreement or decision, compared with the statutory time limit of 45 days (or 30 days for service and supply contracts).
- all other payments **within 30 days**, compared with the statutory time limit of 45 days.

The Communication has provided a clear incentive to services to reduce their payment times, as can be seen by the fact that in 2009, the global average payment time fell significantly (from 34 days to 26 days) as well as the number of late payments (from 23 % to 14 % of all payments).

³⁴ With the exception of small amounts (below 200 euros in total).

³⁵ Communication from Mrs Grybauskaite: "Streamlining financial rules and accelerating budget implementation to help economic recovery" - SEC(2009) 477, 8.4.2009.