

FR



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Agriculture et cohésion: vue d'ensemble des dépendes de l'UE au cours de la période 2007-2013

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Courriel: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2014

ISBN 978-92-872-0820-0
doi:10.2865/58795

© Union européenne, 2014
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

**Agriculture et cohésion:
vue d'ensemble des dépenses
de l'UE au cours de la période
2007-2013**

Page

05 **Synthèse**

07 **Introduction**

08 **La gestion financière et le contrôle de l'UE dans le domaine de la gestion partagée au cours de la période 2007-2013**

08 **Le cadre financier pluriannuel 2007-2013 était le plus important jamais adopté pour les dépenses de l'UE**

09 **La cohésion et l'agriculture étaient les principaux domaines de dépenses**

10 **À la fin de l'année 2013, plus d'un tiers des engagements pour la période 2007-2013 n'avaient toujours pas fait l'objet de paiements**

13 **La pression exercée pour dépenser les fonds**

16 **Les résultats d'audit de la Cour dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion pour la période 2009-2013**

16 **Les taux d'erreur estimatifs dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion pour la période 2009-2013**

17 **Agriculture: un tableau d'erreurs dominé par les terres et les agriculteurs inéligibles**

19 **Cohésion: les infractions aux règles relatives aux marchés publics constituent la principale source d'erreur**

20 **La Commission fournit deux sources d'information sur la répartition géographique des problèmes qu'elle a décelés**

22 **Les travaux d'audit de la Cour reflètent le volume des dépenses de l'UE en gestion partagée dans les États membres**

23 **Les onze États membres qui représentent plus de 80 % des dépenses en gestion partagée disposent de meilleures informations**

24 **Le fait que la Cour détecte aussi fréquemment des erreurs est l'un des éléments révélateurs de la complexité des règles d'éligibilité et des systèmes de gestion mis en place pour les programmes de dépenses de l'UE**

26	Évaluation du rôle de surveillance conféré à la Commission
26	La complexité du cadre de contrôle pour les dépenses de l'UE en gestion partagée
27	Le rôle des «corrections financières»
28	Le niveau d'erreur relevé par la Cour pour 2013 aurait été plus élevé de 1,6 point de pourcentage si elle n'avait pas tenu compte des mesures correctrices
29	Au départ, l'évaluation de la Commission est fondée sur les données des États membres
32	Surveillance des dépenses agricoles par la Commission
32	Les travaux de la Commission se sont améliorés ces trois dernières années
33	Les États membres effectuent les principaux contrôles et inspections
34	Surveillance des dépenses de cohésion par la Commission
35	La Commission a progressivement amélioré son approche
36	La Commission risque de sous-estimer le taux d'erreur qui affecte les dépenses de cohésion
37	Synthèse des principaux risques et faiblesses décelés
37	Dans le domaine de l'agriculture, les risques concernent les terres, les animaux et les agriculteurs
37	Le développement rural est particulièrement exposé aux erreurs
38	Dans le domaine de la cohésion, les risques restent dominés par les faiblesses en matière de marchés publics
39	Dépenses de l'UE dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion pour la période 2014-2020: perspectives d'avenir
39	Une refonte significative des subventions agricoles
40	Cohésion: simplification de la mise en œuvre des politiques, mais peu de changements dans les règles d'éligibilité
40	Les changements apportés aux rôles, responsabilités et obligations de communication de la Commission et des autorités nationales permettent-ils aux parties prenantes d'obtenir de meilleures informations sur les niveaux d'irrégularité?
41	Possibilité de fournir de meilleures informations sur la légalité et la régularité dans le domaine de l'agriculture
41	Un cadre annuel plus solide pour satisfaire à l'obligation de rendre compte dans le domaine de la cohésion
42	Implications des nouvelles évolutions sur l'obligation de rendre compte et sur le rôle de la Cour: les défis que représente l'audit de la fiabilité des informations de contrôle fournies par la Commission et par les autorités nationales

43	Conclusions principales
44	Annexes
44	Annexe 1: Ventilation par État membre des engagements et des paiements pour les rubriques 1b (cohésion) et 2 (agriculture)
45	Annexe 2: Fréquence des erreurs détectées dans les échantillons d'audit sélectionnés pour les domaines de l'agriculture et de la cohésion entre 2009 et 2013
46	Annexe 3: Fréquence des erreurs détectées dans les échantillons d'audit sélectionnés pour l'agriculture entre 2009 et 2013
47	Annexe 4: Fréquence des erreurs détectées dans les échantillons d'audit sélectionnés pour la cohésion entre 2009 et 2013
48	Annexe 5: Surveillance exercée par la Commission dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion sur la période 2007-2013
50	Abréviations
51	Notes

I

Le présent document donne une vue d'ensemble des dépenses de l'UE dans les domaines en gestion partagée de l'agriculture et de la cohésion dans le contexte du cadre financier pluriannuel 2007-2013. Il se focalise sur la gestion financière et le contrôle de l'UE dans ces deux domaines au cours de la période concernée, propose une synthèse des résultats d'audit de la Cour, vise à fournir une vue d'ensemble de la gestion financière de l'UE et à cerner les défis posés en matière d'audit par le cadre financier pluriannuel 2014-2020. Il vise également à répondre à la demande formulée par le Parlement européen dans sa résolution sur la décharge 2012 de fournir des informations spécifiques à chaque pays en matière de gestion partagée.

II

Les informations relatives à la répartition géographique des risques peuvent être tirées d'un large éventail de sources différentes de par leur caractère et leur nature, notamment:

- les constatations d'audit de la Cour;
- la répartition, par État membre, des montants exposés à un risque sur la base des rapports annuels d'activité 2013 de la Commission;
- les corrections financières conformément à la note 6 des comptes consolidés 2013 de l'UE.

III

La Cour n'a pas cherché à obtenir de nouveaux éléments probants lors de l'élaboration du présent document.

IV

Les principales conclusions de la présente analyse sont les suivantes:

- au cours de la période 2007-2013, les dépenses ont présenté les mêmes caractéristiques que celles des périodes antérieures. Si certaines dépenses ont été différées, le volume global des paiements effectués était proche du volume attendu et le recours au dégageement d'office devrait être minime. La pression exercée pour la dépense des fonds est un élément essentiel du risque pesant sur les dépenses en gestion partagée, sauf pour les aides directes et les mesures de soutien du marché en faveur des agriculteurs dans le domaine de l'agriculture;
- les principaux risques pour la régularité des dépenses agricoles sont l'inéligibilité des terres, des animaux ou des coûts sur lesquels se fondent les paiements, celle des bénéficiaires des aides, ainsi qu'un calcul erroné de ces dernières (même si ces risques sont atténués dans une certaine mesure grâce au système intégré de gestion et de contrôle). Les infractions aux exigences agroenvironnementales, aux exigences spécifiques des projets d'investissement et aux règles en matière de marchés publics constituent d'importants facteurs d'accroissement des risques pour les dépenses relatives au développement rural;
- le principal risque dans le domaine des dépenses de cohésion réside dans les infractions aux règles de l'UE et/ou des États membres en matière de marchés publics. Vient ensuite le risque que les dépenses (ou les projets) ne soient pas éligibles pour des aides de l'Union.

- s'il est vrai que les systèmes de contrôle peuvent être nettement améliorés, le principal défi consiste à prendre des mesures pour rendre les programmes plus faciles à gérer. Tous les États membres sur lesquels une conclusion a pu être formulée sont affectés par des niveaux significatifs d'erreur correspondant à un taux proche du taux moyen pour l'ensemble du budget de l'UE. La Cour relève des erreurs dans tous les États membres de l'UE. Au cours de la période couverte par la présente analyse, elle a examiné bon nombre de systèmes de contrôle dans les États membres et à la Commission pour en arriver globalement à la conclusion qu'ils sont «partiellement efficaces». Le fait que, nonobstant ce classement des systèmes, la Cour détecte des erreurs dans près de la moitié des opérations examinées est révélateur, entre autres, de la complexité des règles d'éligibilité et des systèmes de gestion mis en place pour gérer les programmes de dépenses de l'UE.
- les autorités des États membres ont amélioré la communication des informations sur les risques et les erreurs, mais la Commission reste confrontée à d'importants défis pour garantir la fiabilité de ces informations.
- il se peut que, dans l'ensemble, les modifications apportées à la réglementation relative à la nouvelle période n'aient pas d'impact significatif sur le niveau de risque. Même si la simplification des règles est une amélioration bienvenue, plusieurs régimes de dépenses continueront à poser des difficultés aux gestionnaires dans tous les États membres.
- de nombreuses erreurs résultaient de la complexité de l'architecture globale de gestion et de contrôle. La Commission et les États membres devraient continuer de chercher des moyens de la simplifier. Dans l'intervalle, l'expérience montre toutefois que les États membres ont connu des difficultés pour gérer le système actuel et, par suite, pour mettre en œuvre la politique. Les États membres doivent poursuivre leurs efforts pour améliorer la situation.

01

Le présent document donne une vue d'ensemble des dépenses de l'UE relevant des fonds en gestion partagée dans les domaines de l'agriculture¹ et de la cohésion² dans le contexte du cadre financier pluriannuel 2007-2013. Il se focalise sur la gestion financière et le contrôle de l'UE dans ces deux domaines au cours de la période concernée, propose une synthèse des résultats d'audit de la Cour, vise à fournir une vue d'ensemble de la gestion financière de l'UE et à cerner les défis posés en matière d'audit par le cadre financier pluriannuel 2014-2020. Il vise également à répondre à la demande formulée par le Parlement européen dans sa résolution sur la décharge 2012 de fournir des informations spécifiques à chaque pays en matière de gestion partagée.

02

Alors que l'analyse porte sur l'utilisation des fonds au titre du cadre financier pluriannuel 2007-2013, la revue des résultats d'audit de la Cour couvre les années 2009 à 2013. L'accent est ainsi mis sur la période au cours de laquelle les paiements se fondent principalement sur les règles de 2007-2013 et pour laquelle la Cour a publié des taux d'erreur dans des évaluations spécifiques distinctes. L'analyse s'appuie sur les rapports annuels, les rapports spéciaux pertinents et les avis de la Cour, ainsi que sur des rapports de la Commission, parmi lesquels les rapports annuels d'activité de la DG Agriculture et développement rural (DG AGRI), de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion (DG EMPL) et de la DG Politique régionale et urbaine (DG REGIO), et des analyses de l'exécution budgétaire.

03

L'analyse comporte quatre parties:

- une vue d'ensemble des dépenses, focalisée sur la cohésion et l'agriculture;
- les résultats d'audit de la Cour dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion pour la période 2009-2013, avec notamment le taux d'erreur estimatif global, ainsi que la fréquence et la typologie des erreurs;
- une évaluation du rôle de surveillance de la Commission dans l'architecture complexe des systèmes de contrôle dans le domaine de la gestion partagée;
- les modifications apportées par le nouveau cadre juridique pour la période allant de 2014 à 2020.

La gestion financière et le contrôle de l'UE dans le domaine de la gestion partagée au cours de la période 2007-2013

08

Le cadre financier pluriannuel 2007-2013 était le plus important jamais adopté pour les dépenses de l'UE

04

L'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière conclu entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission a été finalisé le 17 mai 2006. C'est lui qui établissait le cadre financier pluriannuel pour la période allant de 2007 à 2013. Au total, une fois tous les ajustements pris en considération, le cadre financier pluriannuel fixait un plafond de 865 milliards d'euros pour les engagements et de 821 milliards d'euros pour les paiements, aux prix constants en vigueur en 2004, au moment des négociations y afférentes. Après les ajustements techniques pour obtenir des prix courants, le plafond a été relevé à 982 milliards d'euros pour les engagements³ et à 926 milliards d'euros pour les paiements pour la période de sept ans considérée⁴.

05

Par la suite, l'autorité budgétaire a établi des budgets annuels d'un montant total de 978 milliards d'euros pour les engagements et de 873 milliards d'euros pour les paiements jusqu'à la fin de 2013 (soit respectivement 99,6 % et 94,3 % du plafond autorisé par le cadre financier pluriannuel). Fin 2013, la Commission avait enregistré des engagements réels pour un montant de 970 milliards d'euros (soit 98,8 % du montant établi par le cadre financier pluriannuel et 99,2 % des montants votés dans les budgets annuels). Fin 2013, le montant total payé par l'UE s'élevait à 863 milliards d'euros (93,2 % du montant établi par le cadre financier pluriannuel). La Cour a souligné cet aspect au point 1.52 de son rapport annuel relatif à l'exercice 2012.

06

Le règlement sur la cohésion impose également une certaine conditionnalité macroéconomique en fixant un niveau maximal pour les transferts des fonds de soutien à la cohésion vers chaque État membre. Les taux ainsi fixés se fondaient sur le rapport entre le revenu national brut (RNB) par habitant d'un État membre, mesuré en standards de pouvoir d'achat (SPA), et la moyenne de l'EU 25⁵. Ces taux pouvaient atteindre jusqu'à 3,8 % maximum du produit intérieur brut (PIB) d'un État membre.

La cohésion et l'agriculture étaient les principaux domaines de dépenses

07

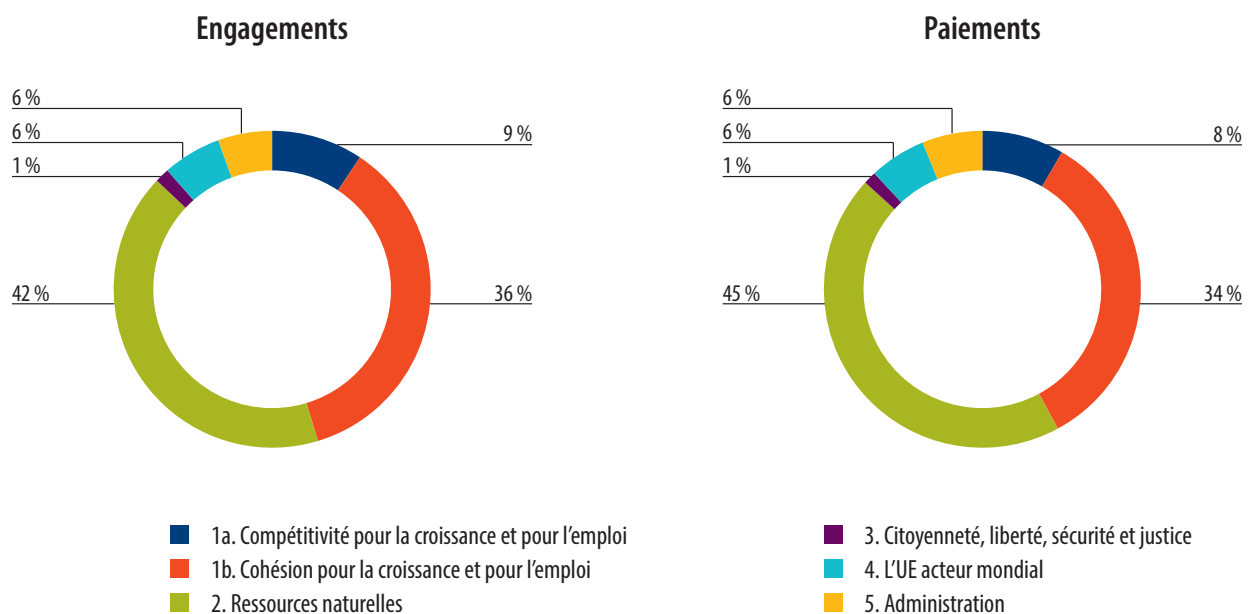
Les deux grandes rubriques du cadre financier pluriannuel sont la rubrique 1b (cohésion pour la croissance et l'emploi), avec 36 % du plafond des engagements et 34 % du plafond des paiements, et la rubrique 2 (conservation et gestion des ressources naturelles (agriculture)), avec 42 % du plafond des engagements et 45 % du plafond des paiements. Ensemble, elles représentent 78 % des montants réellement engagés et 79 % des montants payés au cours de la période en cause (voir **graphique 1**).

08

La ventilation par État membre des engagements et paiements relatifs aux rubriques 1b et 2 pour la période 2007-2013 figure à l'**annexe 1**.

Graphique 1

Ventilation des engagements et des paiements effectués au cours de la période 2007-2013



Source: Comptes annuels consolidés et rapports sur la gestion budgétaire et financière de 2007 à 2013.

À la fin de l'année 2013, plus d'un tiers des engagements pour la période 2007-2013 n'avaient toujours pas fait l'objet de paiements

09

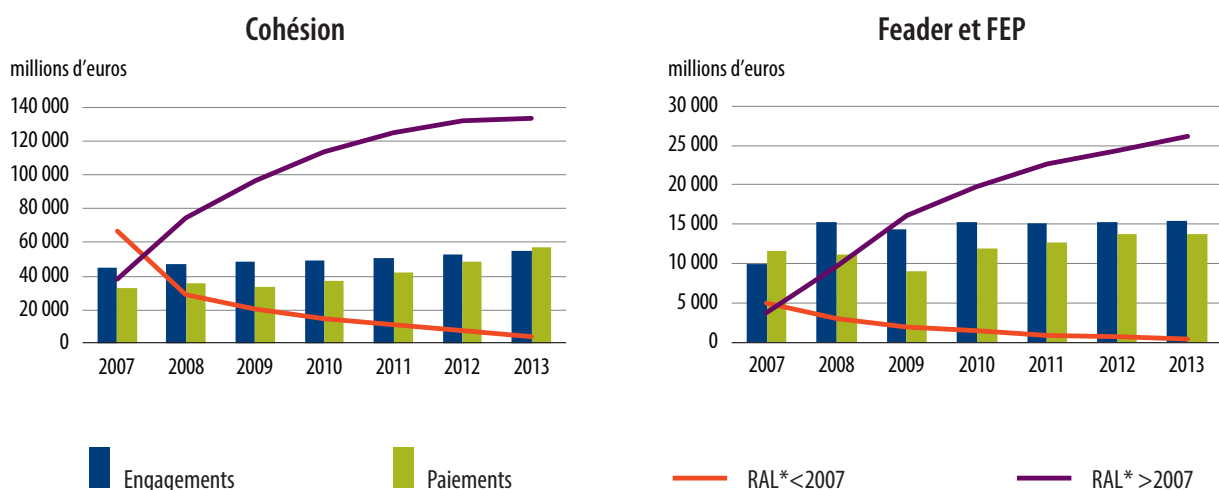
Des engagements restant à liquider à la fin de 2013, 75 % concernaient la rubrique 1b (62 % ou 137 milliards d'euros sur un total de 222 milliards d'euros) et la rubrique 2 (13 % ou 28 milliards d'euros sur un total de 222 milliards d'euros). Près de 97 % de ces engagements concernaient le cadre financier pluriannuel 2007-2013. Ils donneront lieu à des paiements au cours de la période couverte par le cadre financier pluriannuel suivant (2014-2020).

10

Il s'agit là d'une tendance qui s'est également manifestée lors des cadres financiers pluriannuels précédents. Elle est illustrée par le **graphique 2**, qui présente l'évolution du montant cumulé des engagements restant à liquider pour la cohésion, d'une part, et pour le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le Fonds européen pour la pêche (FEP), d'autre part. La Commission européenne (direction générale des affaires économiques et financières), ainsi que la Banque centrale européenne prévoient une inflation et une croissance peu élevées au cours des premières années de la nouvelle période⁶. C'est pourquoi il sera encore plus difficile de trouver des fonds suffisants pour les paiements destinés à liquider les engagements hérités des périodes antérieures⁷.

Graphique 2

Évolution du montant cumulé des engagements restant à liquider pour la cohésion et le Feader/FEP pendant la période 2007-2013



* RAL = engagements restant à liquider.

Source: Rapports sur la gestion budgétaire et financière de 2007 à 2013.

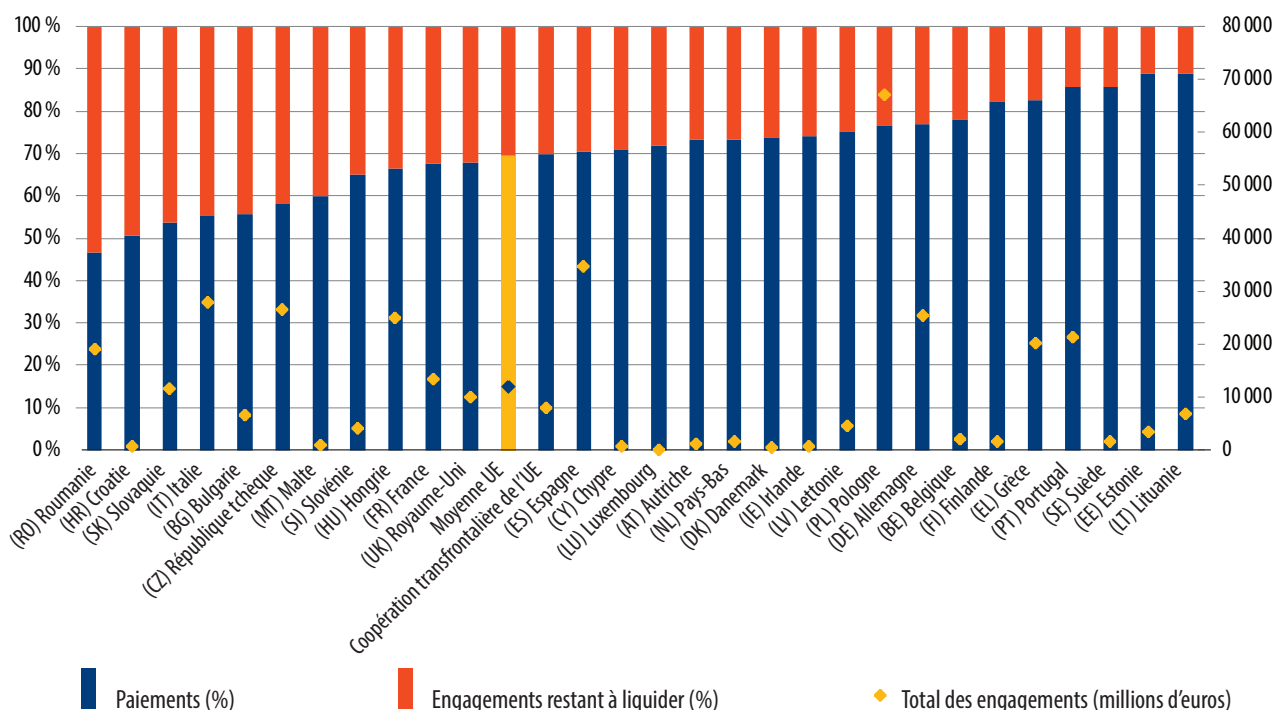
La gestion financière et le contrôle de l'UE dans le domaine de la gestion partagée au cours de la période 2007-2013

11

S'agissant de la cohésion, le montant des engagements restant à liquider au 31 décembre 2013 pour la période 2007-2013 était de 133 milliards d'euros, soit environ 38 % du montant total engagé. Le taux d'absorption moyen de l'UE (c'est-à-dire le ratio paiements/engagements) était donc de 62 %. Les taux d'absorption des différents États membres allaient de 38 % pour la Roumanie à 81 % pour l'Estonie. Au cours des six premiers mois de 2014, les États membres ont présenté de nouvelles demandes de paiement à la Commission, si bien que le taux global est passé à 69 %, la Roumanie atteignant 47 % et l'Estonie et la Lituanie, 89 % (vir **graphique 3**).

Graphique 3

CFP 2007-2013: cohésion – absorption des fonds au 30 juin 2014



Source: Commission européenne.

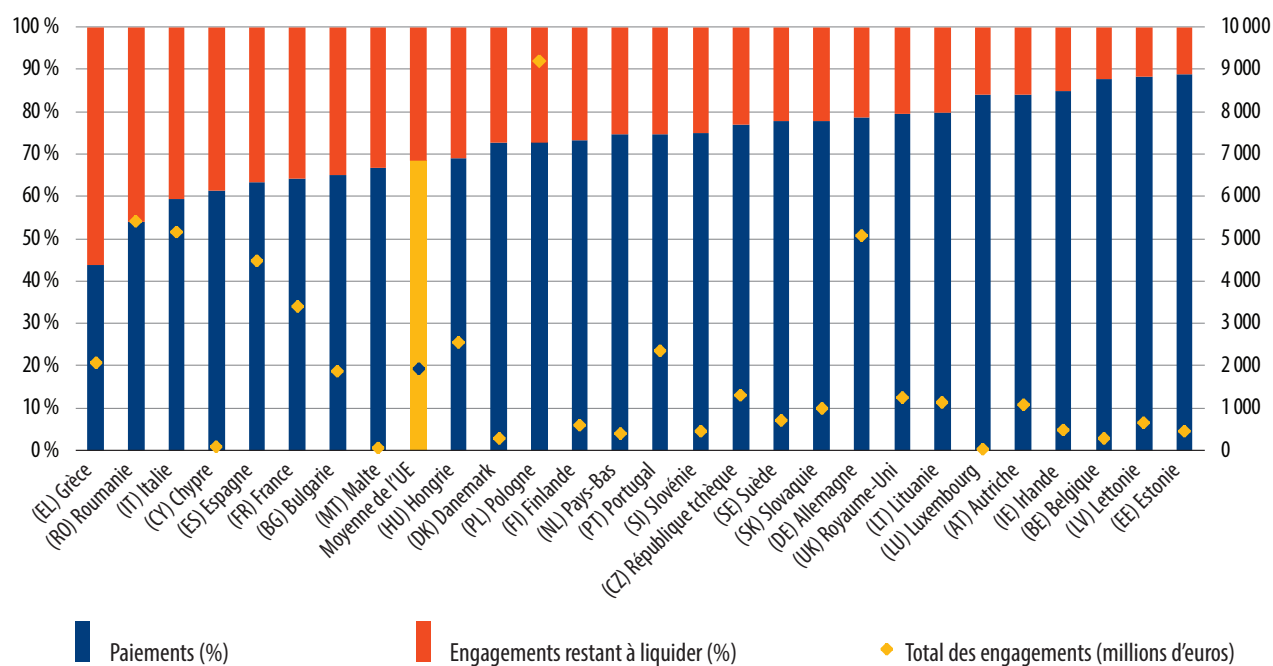
La gestion financière et le contrôle de l'UE dans le domaine de la gestion partagée au cours de la période 2007-2013

12

S'agissant des mesures d'investissement pluriannuelles relevant du Feader, les engagements restant à liquider fin 2013 pour la période 2007-2013 représentaient un montant de 19 milliards d'euros (environ 36 % du montant total engagé). Par conséquent, le taux d'absorption moyen des fonds (c'est-à-dire le ratio paiements/engagements) était de 64 %. Les taux d'absorption des différents États membres allaient de 40 % pour la Grèce à 85 % pour la Belgique. Au cours des six premiers mois de 2014, les États membres ont présenté de nouvelles demandes de paiement à la Commission, si bien que le taux global est passé à 69 %, la Grèce atteignant 44 % et l'Estonie ayant le plus haut niveau d'absorption, avec 89 % (voir **graphique 4**).

Graphique 4

CFP 2007-2013: mesures d'investissement relevant du Feader – absorption des fonds au 30 juin 2014



Source: Commission européenne.

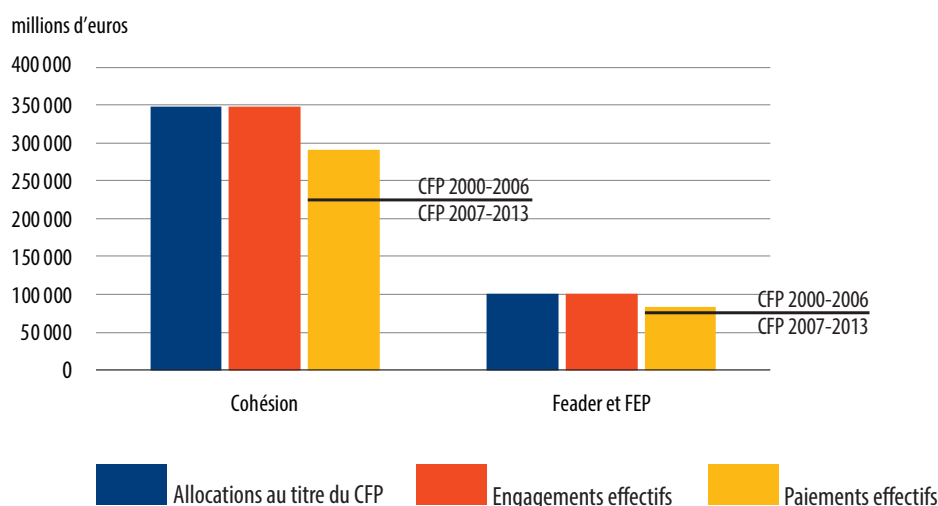
La gestion financière et le contrôle de l'UE dans le domaine de la gestion partagée au cours de la période 2007-2013

13

Le **graphique 5** illustre les montants totaux affectés, au 31 décembre 2013, à la cohésion et aux Feader et FEP au titre du cadre financier pluriannuel 2007-2013. Si la différence entre les montants alloués au titre du cadre financier pluriannuel et les engagements réels contractés au cours des années 2007-2013 était minime, l'écart entre les engagements et les paiements effectués était nettement plus important. Les paiements relatifs aux engagements de 2007-2013 représentent respectivement 62 % et 74 % des montants alloués au titre du cadre financier pluriannuel. L'écart entre les engagements de 2007-2013 et les paiements relatifs à cette période est largement compensé par le volume des paiements effectués au cours de ces années par rapport aux engagements de 2000-2006.

Graphique 5

CFP 2007-2013 – cohésion et Feader/FEP: comparaison entre l'allocation au titre du cadre financier pluriannuel et les paiements réels au 31 décembre 2013 (millions d'euros)



Source: Rapports sur la gestion budgétaire et financière de 2007 à 2013.

La pression exercée pour dépenser les fonds

14

La lenteur de l'absorption des fonds au cours de la période 2007-2013 résulte avant tout du caractère cyclique des dépenses. Dans le cas des actions pluriannuelles, les paiements effectués au cours des deux premières années d'un cadre financier pluriannuel concernent généralement les engagements contractés lors du cadre financier pluriannuel précédent. En outre, les fonds alloués dépassent souvent ceux que les États membres sont capables d'absorber (voir **graphiques 3 et 4**).

La gestion financière et le contrôle de l'UE dans le domaine de la gestion partagée au cours de la période 2007-2013

15

Alors qu'au total, le budget de l'UE représente environ 2 % des dépenses publiques des États membres⁸, le défi pour chacun de ceux-ci peut être nettement plus important qu'il n'y paraît. Le Parlement européen estime que les dépenses de l'UE en Lituanie, par exemple, représentent 27 % des dépenses publiques (à l'exclusion de la santé et de la protection sociale)⁹. Dans le cas de la Hongrie, 95 % de tous les investissements publics sont cofinancés par l'UE¹⁰. L'évolution des engagements restant à liquider a été liée à la capacité d'absorption des États membres qui perçoivent les fonds. Certains experts¹¹ ont établi un lien entre la capacité d'absorption globale et trois facteurs clés: la capacité macroéconomique (par exemple: selon les règles actuelles de la politique de cohésion, il est permis de transférer des fonds de l'UE pour un montant équivalent à 3,8 % maximum du PIB de l'État membre concerné), la capacité financière (c'est-à-dire la capacité de cofinancer les programmes et les projets bénéficiant du soutien de l'UE) et la capacité administrative (c'est-à-dire la capacité des autorités centrales et locales de gérer les programmes et les projets de l'UE).

16

Selon le règlement de la politique agricole commune (PAC), la part d'un engagement budgétaire qui n'a pas été utilisée au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant celle de l'engagement budgétaire est dégagée d'office par la Commission¹².

17

S'agissant de la cohésion, le règlement fixe ce délai au 31 décembre de la deuxième année dans le cadre de la règle n+2 (ou de la troisième année, dans le cadre de la règle n+3, pour les engagements contractés entre 2007 et 2010 pour certains États membres¹³). En 2011, dans le train de mesures prises afin de combattre la crise, la règle du dégageant d'office pour les engagements de 2007 a été modifiée¹⁴. En outre, tant pour la cohésion que pour le développement rural, le Parlement européen et le Conseil ont adopté en 2011 des règlements instaurant une hausse temporaire des taux de cofinancement de l'UE pour les États membres confrontés à des difficultés financières (au départ, il s'agissait de la Grèce, de l'Irlande, du Portugal, de la Hongrie, de la Lettonie et de la Roumanie, mais par la suite, cette mesure a également couvert l'Espagne et Chypre)¹⁵.

18

Enfin, en 2013, la Roumanie et la Slovaquie ont bénéficié, grâce des dispositions particulières, d'une flexibilité supplémentaire pour les engagements contractés en 2011 et 2012. Selon la règle «n+2», les montants alloués auraient dû être dépensés au plus tard pour le 31 décembre 2013 et le 31 décembre 2014 respectivement, mais ces deux pays ont obtenu une année supplémentaire pour satisfaire à cette exigence (c'est-à-dire jusqu'à la fin de 2014 et de 2015 respectivement)¹⁶. Les taux d'absorption de ces deux pays au 31 décembre 2013 avoisinaient respectivement 40 % et 50 %.

19

Les engagements non absorbés doivent, in fine, être dégagés. Toutefois, les dégagements effectués au 31 décembre 2013 n'étaient pas importants. Dans le domaine de la cohésion, le montant total des dégagements effectués en vertu des règles «n+2»/«n+3» jusqu'en 2013 s'élevait à 250,5 millions d'euros, soit 0,19 % de la valeur cible cumulée de 2012¹⁷. S'agissant du développement rural, 0,14 % de la valeur cible cumulée de 2012 a été dégagée.

La gestion financière et le contrôle de l'UE dans le domaine de la gestion partagée au cours de la période 2007-2013

20

Pour le cadre financier pluriannuel 2000-2006, les dégagements moyens dans le domaine de la cohésion (tels qu'ils ont été communiqués par la Commission en mai 2014) correspondaient à 1,76 % du total des engagements (0,56 % résultant de l'application de la règle «n+2» et 1,2 %, d'une décision à la clôture des programmes)¹⁸.

21

L'existence d'enveloppes nationales fixes, dont les crédits ne peuvent être annulés que s'ils ne sont pas utilisés, constitue une incitation à effectuer de nombreuses dépenses. L'une des façons d'augmenter le décaissement des fonds consiste à créer des instruments d'ingénierie financière¹⁹, prévus par la législation sectorielle, et à y transférer des fonds. Dans certains cas, des fonds de l'UE restent plusieurs années dans des instruments d'ingénierie financière avant d'être transférés aux bénéficiaires finals. Dans son rapport annuel d'activité 2013, la DG AGRI a exprimé son inquiétude à la suite des constatations effectuées lors de sa mission d'audit en Bulgarie, précisant en substance que les principales faiblesses concernaient le paiement précoce et important d'avances, ainsi que le transfert précoce et important de capitaux vers le fonds de garantie, et qu'elle avait invité les autorités bulgares à expliquer la ou les raisons justifiant ces mouvements²⁰. La Cour a relevé des problèmes similaires en Italie (voir rapport spécial n° 2/2012 «Instruments financiers en faveur des PME cofinancés par le Fonds européen de développement régional», encadré 2).

Les résultats d'audit de la Cour dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion pour la période 2009-2013

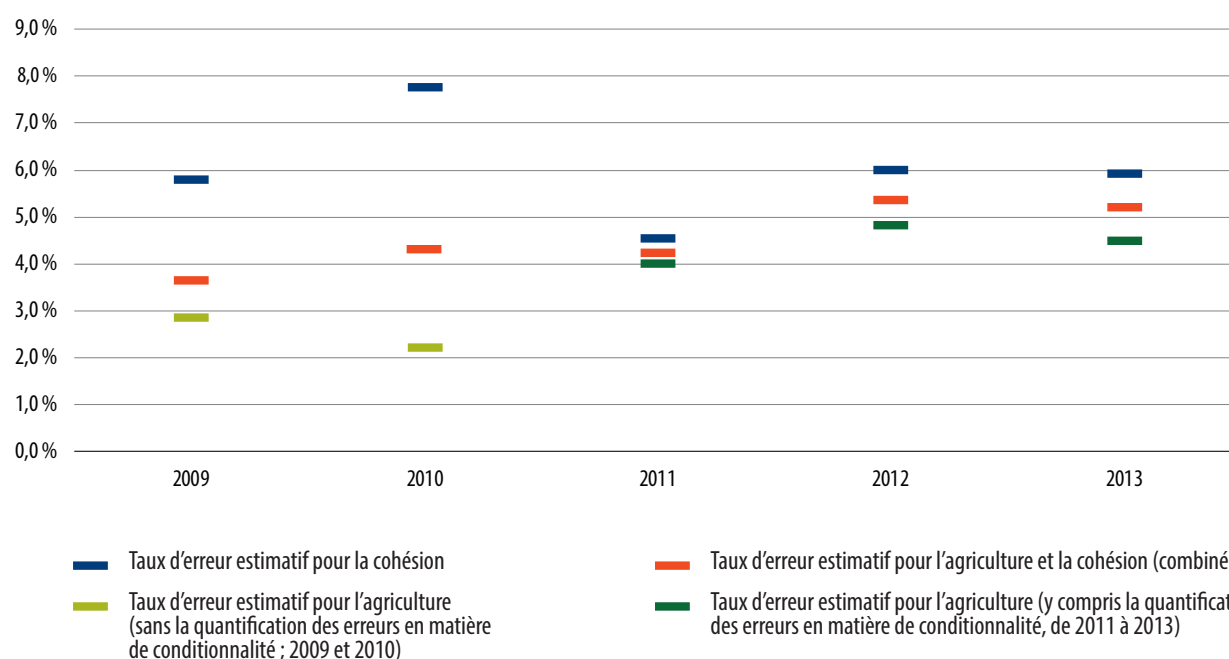
Les taux d'erreur estimatifs dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion pour la période 2009-2013

22

Les paiements – autres que des avances, des aides directes et un soutien au marché pour les agriculteurs – effectués en 2007 et en 2008 relevaient pour la plupart du cadre financier pluriannuel 2000-2006. C'est pourquoi, afin de présenter des résultats cohérents (en particulier dans le domaine de la cohésion, où les règles étaient différentes d'une période à l'autre), l'analyse de la Cour porte sur les résultats d'audit pour les années 2009 à 2013²¹.

Graphique 6

Taux d'erreur estimés par la Cour dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion pour la période 2009-2013



Depuis 2011, les erreurs en matière de conditionnalité sont incluses dans la quantification du taux d'erreur estimatif pour l'agriculture. En 2011, en 2012 et en 2013, elles ont contribué respectivement à hauteur de 0,2, de 0,2 et de 0,4 point de pourcentage au taux d'erreur estimatif pour l'agriculture. Les chiffres relatifs aux exercices 2009 et 2010 ne comportent pas la quantification des erreurs en matière de conditionnalité.

Source: Cour des comptes européenne.

Les résultats d'audit de la Cour dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion pour la période 2009-2013

23

Au cours des années 2009-2013, le taux d'erreur le plus probable, tant pour l'agriculture que pour la cohésion, a dépassé en permanence le seuil de signification de 2 %: celui relatif à l'agriculture a été estimé à 3,7 % des fonds dépensés, tandis que celui concernant la cohésion était de 6,0 %, ce qui donne, une fois ces deux taux cumulés, un niveau d'erreur de 4,6 % des dépenses pour la période considérée. Le taux d'erreur dans ces deux domaines est tributaire des principaux fonds – le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) pour l'agriculture; le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion (FC) pour la cohésion – qui représentent trois quarts des dépenses dans chaque domaine. Le **graphique 6** indique un taux d'erreur généralement plus élevé dans le domaine de la cohésion que dans celui de l'agriculture. La cohésion présente également une fluctuation annuelle plus importante. Dans les dépenses agricoles, la principale composante (soutien du marché et aides directes) se distingue par un taux d'erreur inférieur à celui relevé dans la composante secondaire du développement rural. C'est la situation inverse dans les dépenses de cohésion: le FEDER/FC présente généralement des taux d'erreur supérieurs à ceux du Fonds social européen (FSE) (voir **tableau 1**).

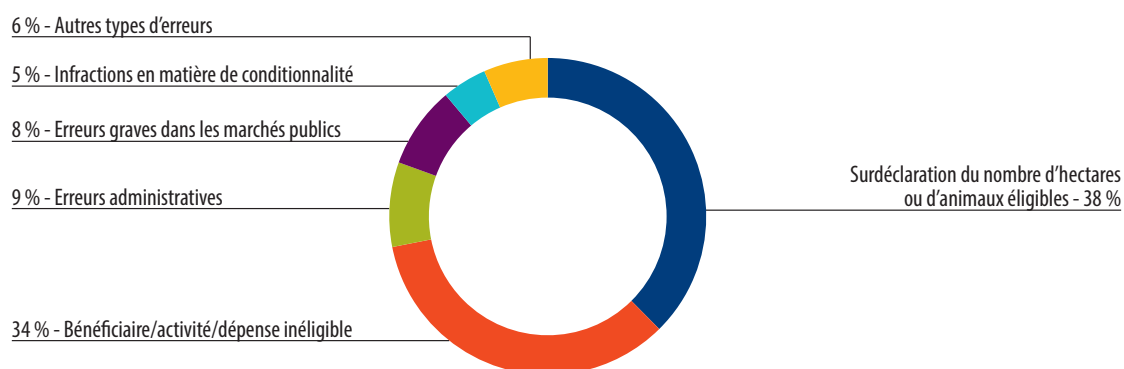
24

Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2013 (voir graphiques 3.1, 4.1, 5.1 et 6.1), la Cour montre la contribution par type d'erreur au taux d'erreur le plus probable dans le cadre d'appréciations spécifiques. Les catégories d'erreurs présentées pour la déclaration d'assurance 2013 sont, en règle générale, cohérentes par rapport à celles qui concernent l'ensemble de la période 2009-2013.

Agriculture: un tableau d'erreurs dominé par les terres et les agriculteurs inéligibles

Graphique 7

Agriculture: contribution au taux d'erreur estimatif pour 2009-2013, par type d'erreur



Source: Cour des comptes européenne.

Les résultats d'audit de la Cour dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion pour la période 2009-2013

25

La catégorie «surdéclaration du nombre d'hectares ou d'animaux éligibles» est celle qui contribue le plus au niveau global d'erreur (elle représente près de deux cinquièmes du taux d'erreur pour l'agriculture) (voir **graphique 7**). Dans cette catégorie, la sous-catégorie la plus importante – et de loin! – est celle qui concerne les «pâturages permanents» inéligibles. Il se peut que, grâce aux nouvelles règles de la PAC, le risque d'erreurs de ce type diminue, étant donné que la définition des pâturages permanents a été élargie pour englober également la végétation non herbacée.

26

Il est fréquent que la Cour observe des cas de terres qui ne sont pas couvertes d'herbe ou qui ne le sont que partiellement, mais qui sont enregistrées dans la base de données du système d'identification des parcelles agricoles (SIPA) comme pâturages permanents éligibles. Cette situation donne lieu au paiement d'une subvention à un agriculteur qui n'a pas droit à cette aide de l'UE. Les organismes payeurs n'assurent pas un suivi rigoureux des faiblesses décelées dans les systèmes. La Cour a constaté des faiblesses persistantes en matière d'exclusion des terres inéligibles du SIPA et de traitement administratif des déclarations. Ces insuffisances résultaient souvent d'une mauvaise interprétation des orthophotos ou d'une utilisation de critères d'éligibilité incorrects par les autorités nationales (voir point 3.27 du rapport annuel relatif à l'exercice 2013).

27

La deuxième source d'erreur en importance (elle représente près d'un tiers du taux d'erreur pour l'agriculture) est la catégorie des bénéficiaires, activités ou dépenses inéligibles. La plupart de ces erreurs concernent des régimes d'aide de l'UE gérés en dehors du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC). S'il est vrai que ces erreurs sont moins fréquentes, elles ont généralement un impact significatif au niveau des différentes opérations. Les exemples relevés ont trait à des éléments inéligibles inclus dans les demandes de remboursement de frais ou à des bénéficiaires qui n'ont pas rempli les critères d'éligibilité (voir point 3.11 du rapport annuel relatif à l'exercice 2013). Il est peu probable que le risque d'erreurs de ce type soit réduit de manière significative par les modifications apportées à la PAC pour la nouvelle période.

28

Les erreurs administratives (elles représentent près d'un dixième du taux d'erreur pour l'agriculture) concernent des situations où le demandeur n'est pas en faute, mais où les autorités nationales ont commis des erreurs dans la gestion administrative des régimes d'aide. Ces erreurs sont typiquement l'octroi incorrect de droits au paiement, l'application incorrecte ou la non application de réductions de l'aide ou de pénalités, ainsi que des erreurs dans l'algorithme de calcul. Il est peu probable que le risque d'erreurs de ce type soit réduit de manière significative par les nouvelles règles, complexes, de la PAC.

29

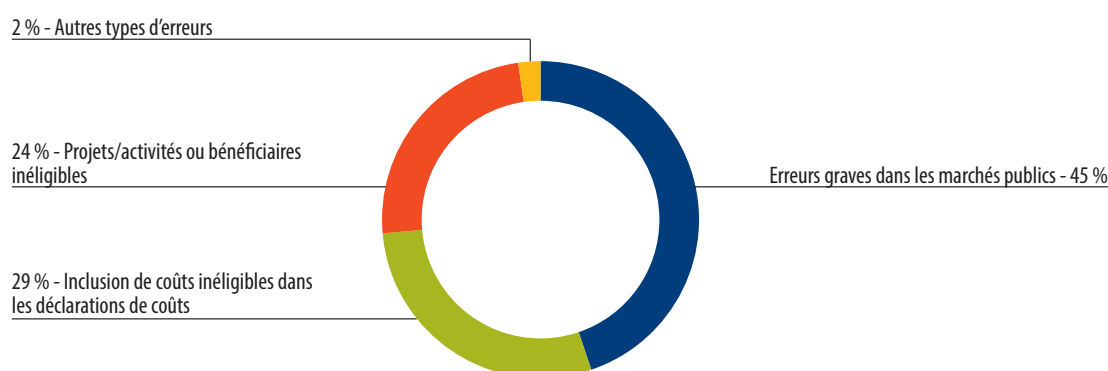
La Cour estime aussi que l'évolution du cadre juridique établi pour le développement rural et pour la mise en œuvre des plans d'action peut avoir un impact positif sur les niveaux d'erreur.

Les résultats d'audit de la Cour dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion pour la période 2009-2013

Cohésion: les infractions aux règles relatives aux marchés publics constituent la principale source d'erreur

Graphique 8

Cohésion: contribution au taux d'erreur estimatif pour 2009-2013, par type d'erreur



Source: Cour des comptes européenne.

30

Les règles en matière de marchés publics constituent un instrument essentiel pour assurer que les fonds publics sont dépensés de manière économique et efficace et pour établir un marché intérieur dans l'UE. Tout manquement grave à ces règles se traduit par des erreurs quantifiables²². Celles-ci représentent près de la moitié du taux d'erreur estimatif dans le domaine de la cohésion au cours de la période considérée (voir **graphique 8**). Parmi les erreurs constatées, figurent des cas d'attribution de contrats sans appel d'offres, des irrégularités dans l'évaluation des offres, dans le cahier des charges ou dans la publication de l'appel d'offres, ainsi que le recours à des procédures d'adjudication inappropriées. La Commission a indiqué qu'avec le temps la simplification des règles introduite par la nouvelle directive en matière de marchés publics²³ «doit aider à réduire les erreurs causées par la mauvaise application des règles de marchés publics lorsque des fonds de l'UE sont utilisés» (foire aux questions sur la révision des directives sur les marchés publics)²⁴²⁵.

31

Les coûts inéligibles sont à l'origine de plus d'un quart du taux d'erreur dans le domaine de la cohésion pour la période examinée. Des dépenses ne sont éligibles au concours de l'UE que si elles ont été effectuées pour des opérations décidées par l'autorité de gestion du programme opérationnel concerné ou sous sa responsabilité, conformément à des critères établis par le comité de suivi. Lorsqu'elles déclarent des coûts à la Commission, les autorités nationales certifient que ces derniers ont été imputés conformément aux dispositions des règlements de l'UE et/ou des règles nationales sur l'éligibilité. S'agissant du FSE, qui concerne essentiellement des projets à petite échelle de nature immatérielle, les dépenses inéligibles constituent la principale source d'erreurs. La Cour a notamment relevé des exemples de surtarification des frais généraux, de surdéclaration de coûts (en raison, entre autres, de l'inéligibilité des participants, d'un nombre de participants moins élevé que dans les déclarations ou d'une surdéclaration des frais de personnel), ainsi que des coûts incorrectement calculés. La Commission prévoit que le recours accru aux options simplifiées en matière de coûts permettra de réduire les erreurs de ce type.

Les résultats d'audit de la Cour dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion pour la période 2009-2013

32

Dans le domaine de la cohésion, près d'un quart du taux d'erreur pour la période considérée résulte de projets ou de bénéficiaires qui ne respectent pas les conditions d'éligibilité définies dans la réglementation et/ou dans les règles nationales.

33

Les aides d'État sont jugées incompatibles avec le marché intérieur lorsqu'elles faussent les échanges commerciaux entre États membres. La Commission, ainsi que les autorités nationales des États membres responsables de la concurrence, sont chargées de mettre en œuvre directement les règles de concurrence de l'UE. Les aides octroyées au moyen des ressources de l'État peuvent être considérées comme compatibles si les subventions correspondantes respectent certaines conditions. Les travaux d'audit de la Cour ont permis de relever plusieurs cas où, en vertu des règles sur les aides d'État, les bénéficiaires auraient dû recevoir moins de financement, voire aucun. Les manquements en la matière peuvent entraîner l'inéligibilité des coûts et des projets/bénéficiaires.

La Commission fournit deux sources d'information sur la répartition géographique des problèmes qu'elle a décelés

34

La Commission communique les informations à cet égard de deux manières:

- dans les rapports annuels d'activité de ses DG, elle met à disposition des informations validées sur la répartition des montants exposés à un risque, fondées sur des données fournies par les autorités nationales (voir **graphiques 9, 12 et 13**²⁶);
- depuis un certain nombre d'années, elle présente des informations relatives à la répartition géographique des «corrections financières». La Commission souligne qu'il ne faut pas comprendre que ces informations constituent un indicateur de la répartition des erreurs entre les États membres, mais qu'elles sont avant tout un indicateur des faiblesses qui affectent les systèmes et sont susceptibles de donner lieu à des erreurs (voir **Graphique 10**).

35

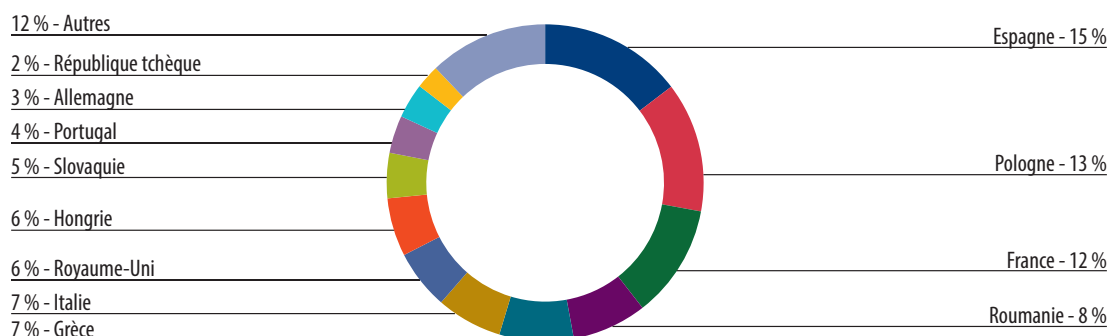
Les informations présentées dans les **graphiques 9 et 10** diffèrent de par leur nature et leur source :

- la répartition des montants exposés à un risque par État membre figure dans les rapports annuels d'activité 2013 des DG en charge de la majeure partie des dépenses en gestion partagée. La base utilisée pour déterminer les montants exposés à un risque est fournie par les rapports relatifs aux inspections agricoles et ceux émanant des autorités d'audit (cohésion), adaptés en fonction de la propre évaluation, par les DG, de leur qualité et de leur fiabilité (voir **graphiques 12 et 13**);
- les corrections financières conformément à la note 6 des comptes consolidés de l'UE donnent une indication des montants concernés par des mesures correctrices pour les exercices 2007 à 2013 (voir point 55).

Les résultats d'audit de la Cour dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion pour la période 2009-2013

Graphique 9

Ventilation par État membre des montants exposés à un risque, selon les rapports annuels d'activité de la DG AGRI, de la DG EMPL et de la DG REGIO (2013)



Les montants exposés à un risque présentés dans les rapports annuels d'activité de la DG AGRI, de la DG EMPL et de la DG REGIO pour l'exercice 2013 correspondent à 3,0 % des dépenses (voir **tableau 1**). Comme la Commission a modifié son approche, les chiffres relatifs à une plus longue période ne sont pas comparables.

Source: Rapports annuels d'activité de la DG AGRI, de la DG EMPL et de la DG REGIO (Commission européenne). Voir aussi **graphiques 12 et 13**.

36

Il existe des insuffisances dans les données qui sous-tendent ces informations (voir points 53 à 60, 67 à 70, ainsi que 81 à 88). En outre, les chiffres de la Commission font apparaître que le niveau d'erreur dans l'agriculture est plus élevé que dans la cohésion (voir **tableau 1**), alors que les travaux de la Cour montrent l'inverse (voir **graphique 6**). Cela résulte en partie du fait que la méthodologie utilisée par la Commission pour quantifier l'impact des mesures correctrices n'est pas la même pour l'agriculture et pour la cohésion. Point plus important encore: le niveau global d'erreur est nettement plus élevé dans l'analyse de la Cour (voir **graphique 6**) que dans les estimations de la Commission (voir **graphique 9** et **tableau 1**).

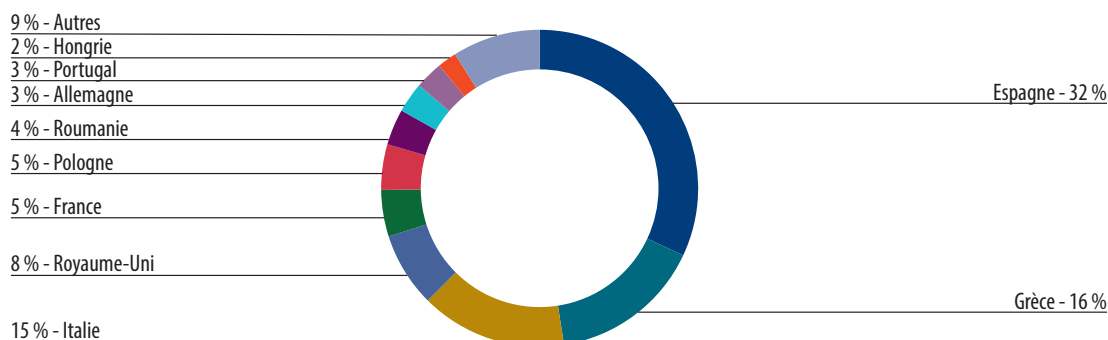
37

Dans le **graphique 9**, la Cour a rassemblé des informations tirées des rapports annuels d'activité de différentes DG, qui fournissent des renseignements sur les montants à risque, exprimés à la fois en termes relatifs et absolus. Dans ce graphique, les divisions représentent les montants jugés à risque, exprimés en termes absolus. De par leur nature, les estimations des montants de l'erreur en termes absolus ne tiennent cependant pas compte du montant et de la répartition des dépenses. Si les principaux pays bénéficiaires des versements de l'UE, par exemple, la Pologne et la France, (premiers bénéficiaires respectivement dans les domaines de la cohésion et de l'agriculture, voir **annexe 1**) apparaissent comme les sources de montant à risque les plus importantes, c'est en grande partie parce que ces deux États doivent gérer d'énormes quantités de fonds. De la même façon, tel qu'il est repris des informations comptables de la Commission dans le **graphique 10**, le volume agrégé des « corrections financières » ne donne guère d'indications sur le succès relatif avec lequel les autorités nationales gèrent les fonds de l'UE.

Les résultats d'audit de la Cour dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion pour la période 2009-2013

Graphique 10

Répartition des « corrections financières » mises en œuvre au cours des exercices 2007 à 2013 par la DG AGRI, la DG EMPL et la DG REGIO, conformément aux états financiers de l'Union européenne



Seule une ventilation cumulée est disponible à l'heure actuelle. Les corrections financières apportées au cours des exercices 2007 à 2013 s'élèvent au total à 14,0 milliards d'euros, soit près de 2 % des paiements effectués pendant cette période dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion.

Source: Comptes consolidés 2013 de l'UE et données provenant du système comptable pour la note 6 des comptes.

Les travaux d'audit de la Cour reflètent le volume des dépenses de l'UE en gestion partagée dans les États membres

38

L'échantillon annuel composé par la Cour et utilisé pour son audit relatif à la déclaration d'assurance est destiné à étayer sa conclusion sur la question de savoir si les niveaux d'erreur constatés sont significatifs ou non pour les dépenses de l'UE dans leur ensemble et pour les principaux domaines de dépenses. La méthodologie utilisée permet d'obtenir un taux d'erreur estimatif pour les dépenses l'UE prises dans leur ensemble.

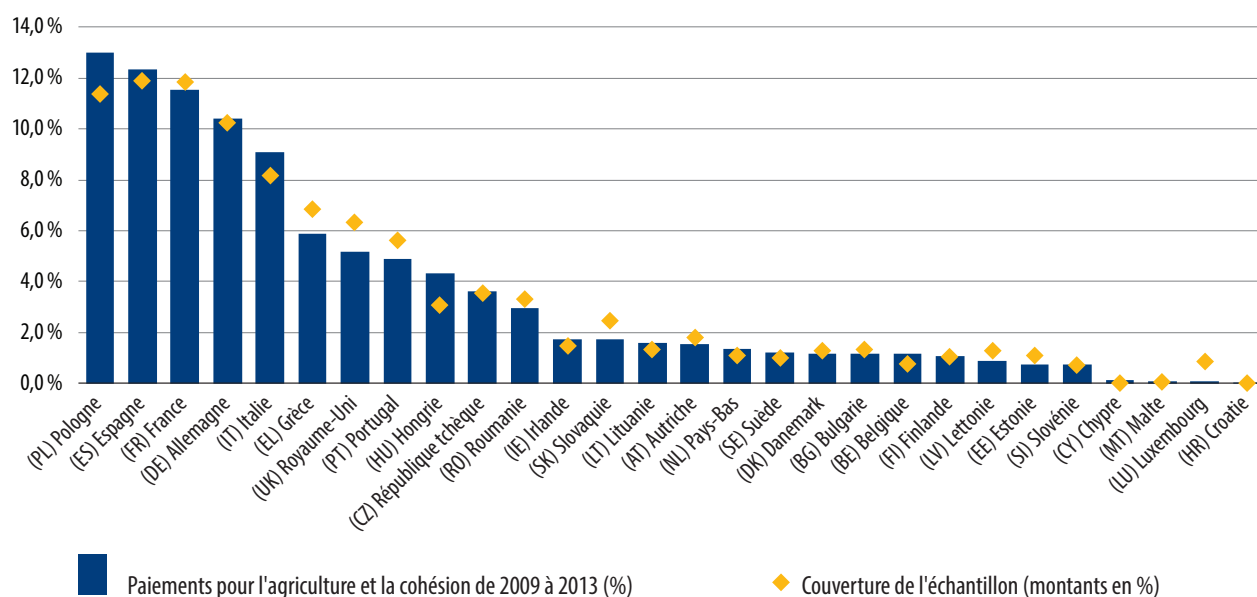
39

Les tests effectués sur un échantillon de paiements constituent un moyen nécessaire, efficace et efficient d'aboutir à des constatations sur lesquelles fonder l'opinion générale de la Cour ainsi que les appréciations spécifiques. La méthode d'échantillonnage utilisée par la Cour a pour conséquence que les travaux réalisés dans chaque État membre sont, sur une longue période, proportionnels au montant dépensé (voir le **graphique 11**, qui présente la répartition des 2 920 opérations examinées au cours de la période 2009-2013)²⁷.

Les résultats d'audit de la Cour dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion pour la période 2009-2013

Graphique 11

Répartition relative des dépenses et des tests sur les opérations effectués par la Cour dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion au cours de la période 2009-2013



Source: Cour des comptes européenne et rapports sur la gestion budgétaire et financière de 2007 à 2013.

Les onze États membres qui représentent plus de 80 % des dépenses en gestion partagée disposent de meilleures informations

40

Les **annexes 2 à 4** montrent la fréquence des erreurs détectées au cours des années 2009 à 2013 dans les échantillons sélectionnés par la Cour dans différents États membres. Les données pour l'agriculture et la cohésion sont présentées sous forme agrégée à l'**annexe 2**, puis séparément pour chaque domaine à l'**annexe 3** (pour l'agriculture) et à l'**annexe 4** (pour la cohésion). L'analyse de ces données a permis d'aboutir aux constatations suivantes:

- des erreurs ont été constatées dans les échantillons prélevés dans tous les États membres;
- près de la moitié des opérations des échantillons étaient entachées de l'une ou l'autre infraction aux exigences légales;
- plus d'un quart des opérations des échantillons comportaient des paiements indus ou des erreurs quantifiables similaires, dont trois quarts environ atteignaient jusqu'à 20 % de la valeur de l'opération examinée, le reste se situant entre 20 et 100 % de la valeur de l'opération.

Les résultats d'audit de la Cour dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion pour la période 2009-2013

41

Onze États membres (Pologne, Espagne, France, Allemagne, Italie, Grèce, Royaume-Uni, Portugal, Hongrie, République tchèque et Roumanie, soit 2 376 opérations²⁸ examinées au cours de la période 2009-2013) représentent plus de 80 % des dépenses en gestion partagée au cours des années 2009 à 2013 (voir **graphique 11**), pour un montant total de 507 milliards d'euros. Pour ce groupe pris dans son ensemble, la part des erreurs ayant un impact élevé (c'est-à-dire affectant, d'après la quantification, entre 80 et 100 % de la valeur de l'opération testée) est grosso modo conforme à la part globale des dépenses.

42

Dans chacun de ces États membres:

- o au moins un tiers des opérations examinées étaient entachées de l'une ou l'autre infraction aux exigences légales;
- o au moins un septième (et souvent bien plus) des opérations examinées comportaient des paiements indus et des erreurs quantifiables similaires.

Le fait que la Cour détecte aussi fréquemment des erreurs est l'un des éléments révélateurs de la complexité des règles d'éligibilité et des systèmes de gestion mis en place pour les programmes de dépenses de l'UE

43

Les niveaux d'irrégularité sont significatifs dans chacun de ces onze États membres (voir point 41), ainsi que dans les 17 autres États membres considérés ensemble. Au cours de la période correspondant à la présente analyse, la Cour a examiné bon nombre de systèmes de contrôle dans ces États membres pour en arriver à la conclusion générale qu'ils sont «partiellement efficaces». Le fait que, nonobstant ce classement des systèmes, la Cour détecte des erreurs dans près de la moitié des opérations examinées illustre, entre autres, la complexité des règles d'éligibilité et des systèmes de gestion mis en place pour les programmes de dépenses de l'UE.

44

Pour sélectionner les échantillons présentés aux **annexes 2 à 4**, la Cour utilise la technique du sondage en unités monétaires. Selon cette technique, chaque euro, et non chaque opération, constitue une seule unité d'échantillonnage et a une chance égale d'être sélectionné. L'approche de la Cour ne vise pas à collecter des données sur la fréquence au sein de la population dans son ensemble. Les chiffres présentés aux **annexes 2 à 4** ne doivent donc pas être considérés comme une indication de la fréquence d'erreur dans les opérations financées par l'UE, que ce soit d'un point de vue global ou par État membre. L'approche suivie par la Cour pour son échantillonnage applique une pondération différente aux différentes opérations en fonction de la valeur de la dépense concernée et de l'intensité des travaux d'audit. Cette pondération disparaît dans un tableau des fréquences, qui donne dès lors autant de poids au développement rural qu'au FEAGA en agriculture et au FSE qu'au FEDER/FC dans le domaine de la cohésion. Par conséquent, la fréquence d'erreur relative dans les échantillons constitués dans les différents États membres ne peut servir d'indicateur du niveau d'erreur relatif dans ces pays.

Les résultats d'audit de la Cour dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion pour la période 2009-2013

45

Ce point est illustré par une comparaison des résultats relatifs à l'agriculture et à la cohésion (voir **annexes 3 et 4**). Dans le domaine de l'agriculture, des paiements indus et d'autres erreurs quantifiables ont été observées dans près d'un tiers des paiements de l'échantillon, contre moins d'un cinquième dans le cas des paiements relatifs à la cohésion. Toutefois, les résultats enregistrés par la Cour sur plusieurs années indiquent qu'une erreur a un impact plus important sur les dépenses de cohésion (6 % pour l'ensemble de la période considérée) que sur celles relatives à l'agriculture (3,7 % au cours de la période).

46

Les paiements de subventions agricoles examinés par la Cour ont été caractérisés par des surdéclarations fréquentes mais généralement assez peu importantes des surfaces sur lesquelles se fondent les subventions. Cela ressort des constatations effectuées pour la France (le principal bénéficiaire dans le domaine de l'agriculture). Les opérations agricoles examinées en France présentent la fréquence la plus élevée d'erreurs quantifiables (près d'une opération examinée sur deux est concernée). Toutefois, la grande majorité des erreurs se situent dans le bas de la fourchette. S'agissant de la cohésion, la Cour a recensé un cinquième des erreurs quantifiables en Espagne (le deuxième plus grand bénéficiaire dans ce domaine), qui a commis un tiers des erreurs quantifiables ayant un impact élevé (c'est-à-dire affectant, d'après la quantification, entre 80 et 100 % de la valeur de l'opération testée).

47

De nombreuses erreurs sont dues à la complexité de l'architecture globale de gestion et de contrôle. La Commission et les États membres devraient continuer de chercher des moyens de le simplifier (voir point 31). Dans l'intervalle, l'expérience montre toutefois que les États membres ont connu des difficultés pour gérer le système actuel et, par suite, pour mettre en œuvre la politique. Les États membres doivent poursuivre leurs efforts pour améliorer la situation.

La complexité du cadre de contrôle pour les dépenses de l'UE en gestion partagée

48

Comme cela est illustré à l'**annexe 5**, le cadre de contrôle et de surveillance est complexe dans les domaines de la cohésion et de l'agriculture. La Commission partage avec les États membres la responsabilité de la mise en œuvre de la politique agricole et de la politique de cohésion. La plupart des dépenses sont donc gérées et versées par des autorités nationales ou locales, dont les rôles et procédures de contrôle sont établis par la législation de l'UE. Conformément aux exigences de l'UE, ces autorités soumettent les demandes d'aide et de remboursement à des contrôles administratifs afin d'en vérifier l'éligibilité. Elles doivent également visiter un nombre significatif de bénéficiaires et de projets afin d'examiner l'utilisation des fonds. Les États membres s'appuient sur les résultats de ces contrôles pour réduire ou refuser les paiements à bon nombre de bénéficiaires. Dans le domaine de l'agriculture, ils doivent présenter les résultats de leurs contrôles à la Commission chaque année.

49

Des organismes d'audit fonctionnellement indépendants (appelés «organismes de certification» pour l'agriculture et «autorités d'audit» dans le cas de la cohésion) désignés par les États membres établissent des rapports sur la qualité des systèmes de contrôle mis en place par les autorités, ainsi que sur la compilation des statistiques relatives aux contrôles. Dans le domaine de l'agriculture, ils certifient tous les ans la fiabilité des comptes à la Commission, tandis que dans celui de la cohésion ils fournissent un rapport annuel de contrôle.

50

Bien que les processus établis dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion soient similaires, ils ont des caractéristiques propres. Dans le cas de la cohésion, la Commission reçoit des autorités d'audit un rapport annuel de contrôle qui comporte un avis d'audit et un taux d'erreur. Dans le domaine de l'agriculture, les organismes de certification fourniront des informations de ce type pour la période 2014-2020.

51

S'agissant de l'agriculture, il existe une procédure annuelle d'apurement financier et une procédure pluriannuelle d'apurement de conformité. Dans le cas de la cohésion, un processus similaire sera appliqué aux programmes opérationnels qui débutent dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020. La Cour a tenu compte de ces différences lorsqu'elle a évalué la surveillance exercée par la Commission.

52

Dans ses rapports annuels relatifs aux exercices 2009 et 2012²⁹, la Cour a examiné le rôle des mesures correctrices. Les États membres peuvent appliquer ces dernières avant ou après un paiement. Lorsqu'elles précèdent le paiement, ces mesures comportent des contrôles administratifs effectués par les autorités nationales concernant les déclarations des bénéficiaires, ainsi que des visites d'inspection. Par contre, lorsqu'elles suivent le paiement, ces mesures correctrices comportent des recouvrements effectués par les États membres auprès des bénéficiaires³⁰ ainsi que des retraits (voir point 79).

Le rôle des «corrections financières»

53

Pour exercer sa surveillance, la Commission réalise des travaux qui vont de contrôles administratifs des déclarations faites par les États membres à des examens des systèmes de contrôle effectués par ses soins. Lorsque la Commission constate, par exemple, que des éléments importants font défaut dans les systèmes, elle doit imposer une «correction financière». La Cour a examiné le rôle des «corrections financières» dans ses rapports annuels relatifs aux exercices 2009, 2012 et 2013³¹.

54

Dans la pratique, les «corrections financières» imposées par la Commission aux dépenses agricoles et aux dépenses de cohésion au cours des années 2007-2013, conformément au cadre juridique applicable, n'ont pas donné lieu à une réduction des paiements versés aux bénéficiaires finals:

- s'agissant de l'agriculture, les corrections financières génèrent des recettes affectées³². Ces dernières sont financées par les «corrections financières» imposées dans les États membres et contribuent au financement du budget actuel;
- s'agissant de la cohésion, les autorités nationales étaient autorisées à déclarer des projets supplémentaires qui compensaient les corrections financières appliquées. Après les vérifications habituelles, la Commission versait ensuite à l'État membre concerné un montant correspondant à la différence entre la(les) nouvelle(s) demande(s) et la «correction financière».

Les recouvrements auprès des bénéficiaires finals relèvent de la responsabilité des États membres.

55

La Cour avait auparavant formulé des commentaires sur la longueur de la mise en œuvre des «corrections financières». Bon nombre de «corrections financières» sont effectuées plusieurs années après le décaissement initial des fonds³³.

56

La Commission fournit des informations sur les «corrections financières» et les recouvrements dans les comptes annuels consolidés de l'UE (notamment dans la note 6) et, depuis 2012, dans une communication ad hoc adressée au Parlement européen³⁴.

57

Dans la communication de la Commission³⁵, les informations cumulatives par État membre (en termes absolus et relatifs) pour l'agriculture couvrent toutes les décisions prises par celle-ci de 1999 à 2013. S'agissant de la cohésion, les informations cumulatives par État membre (en termes absolus et relatifs) sont fournies pour les périodes 2000-2006 et 2007-2013. Les mesures correctrices relatives à la période 2000-2006 sont encore en cours et la plupart des corrections ont été effectuées ces dernières années. Les informations présentées montrent que la répartition en termes absolus des « corrections financières » est concentrée dans un nombre restreint d'États membres. Pour l'agriculture, les trois pays les plus concernés sont la Grèce, l'Italie et l'Espagne (qui représentaient 61 % des corrections et 32 % des paiements entre 1999 et 2013). Pour la cohésion, les mêmes États membres occupent les premières places du classement pour la période 2000-2006, mais dans un ordre différent (ils représentaient 83 % des corrections pour 45 % de la contribution de l'UE pour la période 2000-2006) (voir **graphique 10**).

Le niveau d'erreur relevé par la Cour pour 2013 aurait été plus élevé de 1,6 point de pourcentage si elle n'avait pas tenu compte des mesures correctrices

58

Dans ses rapports annuels relatifs aux exercices 2009 et 2012, la Cour explique comment elle tient compte des différents mécanismes correcteurs. Elle prend en considération tous les ajustements opérés par les États membres avant les paiements, ainsi que les corrections – dont l'impact est quantifiable au niveau des projets – qui ont été effectuées après le paiement par la Commission, mais avant l'examen par la Cour. Cette dernière vérifie l'application de ces corrections (qui comportent les recouvrements auprès des bénéficiaires et les corrections détaillées au niveau des projets) et les exclut du taux d'erreur le cas échéant.

59

Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2013, la Cour a calculé que le taux d'erreur relevé pour les opérations échantillonnées aurait été plus élevé de 1,6 point de pourcentage si les autorités des États membres et la Commission n'avaient pas appliqué ces mécanismes correcteurs³⁶. De par leur nature même, les opérations qui avaient été totalement exclues en raison des contrôles effectués par les États membres ne peuvent être quantifiées.

60

Cependant, pour d'autres opérations, les autorités des États membres disposaient de suffisamment d'informations pour pouvoir détecter et corriger de nombreuses erreurs avant de demander le remboursement à la Commission³⁷.

Au départ, l'évaluation de la Commission est fondée sur les données des États membres

61

La Commission utilise les statistiques relatives aux contrôles des organismes payeurs (pour l'agriculture) et les taux d'erreur validés communiqués par les autorités d'audit (dans le cas de la cohésion) pour fonder son calcul d'un «taux d'erreur résiduel». Ce dernier est réputé représenter l'impact financier (en pourcentage du montant des paiements) des irrégularités qui continuent d'affecter les paiements réalisés, après que l'ensemble des contrôles ont été effectués. Dans le domaine de la cohésion, le «taux d'erreur résiduel»³⁸ tient compte des corrections financières effectuées depuis le début de la période 2007-2013. Cela inclut les corrections déjà mises en œuvre aux niveaux de l'UE et/ou des États membres, ainsi que les «corrections financières» en cours. La Commission publie des chiffres consolidés dans le cadre de ce processus dans les rapports annuels d'activité des directions générales.

62

Malgré les améliorations apportées ces dernières années aux informations transmises par la Commission sur les risques, son estimation de 2013 des montants à risque pour la DG REGIO (2,8 %), ainsi que son estimation combinée pour toutes les dépenses en gestion partagée (3,0 %) sont nettement inférieures aux niveaux d'erreur estimés par la Cour (voir **tableau 1**). Il convient de souligner que les chiffres de la Commission sont fondés sur une analyse des informations statistiques fournies par les autorités des États membres et majorés à des fins de gestion sur la base d'un jugement professionnel.

Tableau 1 Comparaison entre les résultats des audits effectués par la Cour concernant l'exercice 2013 et les estimations des montants à risque présentées dans les rapports annuels d'activité relatifs à l'exercice 2013 des DG AGRI, EMPL et REGIO

Chapitre du rapport annuel	Taux d'erreur le plus probable (EPP) en 2013 (%)	Intervalle de confiance		Rapports annuels d'activité des directions générales de la Commission	Montant à risque (%)	
		Limite inférieure du taux d'erreur (LIE)	Limite supérieure du taux d'erreur (LSE)		Estimation	Limite supérieure
Agriculture: soutien du marché et aides directes	3,6	1,7	5,5	AGRI	2,7	-
Développement rural, environnement, pêche et santé	6,7	3,5	9,9	AGRI	5,2	-
Politique régionale, transports et énergie	6,9	3,7	10,1	REGIO	2,8	5,3
Emploi et affaires sociales	3,1	1,5	4,7	EMPL	2,6	3,5
Total	5,2	4,0	6,3	Combinaison des dépenses en gestion partagée	3,0	-

Source: Rapport annuel de la Cour des comptes européenne relatif à l'exercice 2013

Source: Commission - Rapports annuels d'activité relatifs à l'exercice 2013

La Cour a établi l'intervalle de confiance à 95 % (voir annexe 1.1 du rapport annuel relatif à l'exercice 2013). La DG EMPL a calculé la limite supérieure avec un intervalle de confiance de 90 %. La DG REGIO n'a fourni aucune donnée sur l'intervalle de confiance dans son rapport annuel d'activité relatif à l'exercice 2013. Si la Cour avait utilisé un intervalle de confiance de 90 %, la LIE aurait été plus élevée et la LSE moins élevée que celles présentées dans le tableau. Dans leur rapport annuel d'activité, la DG EMPL et la DG REGIO présentent des chiffres fondés sur l'examen des dépenses de 2012 effectué par les autorités d'audit. S'agissant de la politique régionale et de la politique de l'emploi, les chiffres présentés par la Cour concernant le taux d'erreur le plus probable relatif à 2012 sont plus élevés d'environ 0,1 point de pourcentage par rapport à ceux qui concernent 2013, tandis que la LIE et la LSE étaient, respectivement, de 3,7 % et de 9,9 % pour la politique régionale, et de 1,4 % et de 5,2 % pour la politique de l'emploi.

63

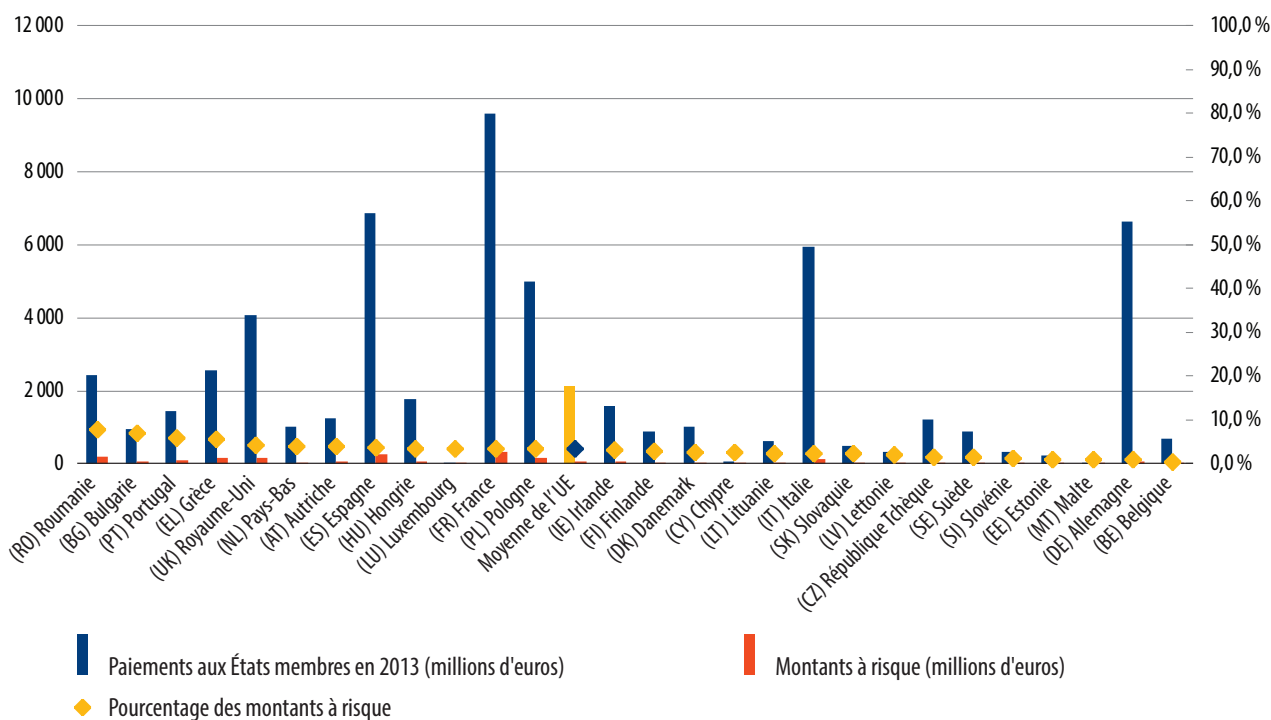
Les résultats d'audit de la Cour pour chacune des années 2009 à 2013 montrent qu'un niveau significatif d'erreur a été relevé dans les domaines de la cohésion et de l'agriculture, la cohésion étant davantage exposée aux erreurs (voir point 23). Comme cela est indiqué au tableau 1, la Commission estime, en conclusion, que le taux d'erreur pour 2013 est plus élevé dans l'agriculture que dans la cohésion. Cela résulte en partie du fait que la méthodologie utilisée par la Commission pour quantifier l'impact des mesures correctrices n'est pas la même pour l'agriculture et pour la cohésion.

64

Les **graphiques 12 et 13** montrent les paiements effectués en faveur des États membres en 2013 (en millions d'euros), les montants à risque estimés par la Commission pour 2013 (en millions d'euros) dans ces États membres, ainsi que le pourcentage des fonds à risque. Ces pourcentages des fonds à risque sont présentés en ordre décroissant.

Graphique 12

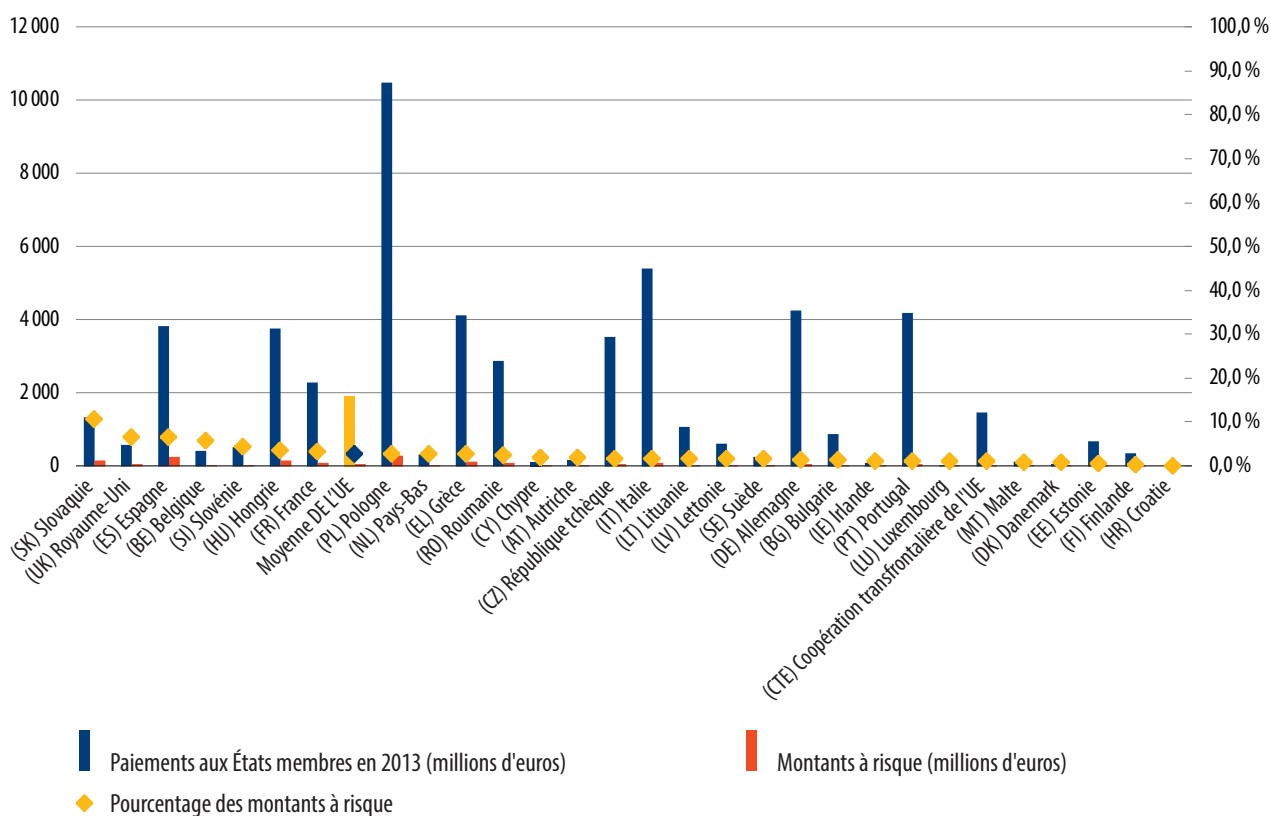
FEAGA et Feader: montants versés aux États membres et estimation, par la Commission, des montants et du pourcentage des fonds à risque, dans chaque État membre (données sources incluses dans le rapport annuel d'activité 2013 de la DG Agriculture et développement rural)



Source: Rapport annuel d'activité de la DG AGRI (Commission européenne).

Graphique 13

FEDER, FSE et FC: montants versés aux États membres et estimation, par la Commission, des montants et du pourcentage des fonds «à risque», dans chaque État membre (données sources incluses dans les rapports annuels d'activité 2013 de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion, ainsi que de la DG Politique régionale et urbaine)



Source: Rapports annuels d'activité de la DG EMPL et de la DG REGIO (Commission européenne).

65

La Commission récapitule les principaux éléments de ces rapports annuels d'activité dans le rapport de synthèse. Dans son rapport de synthèse sur l'exercice 2013, la Commission estime que l'impact des dépenses irrégulières correspond à 2,8 % des dépenses de l'UE prises dans leur ensemble. Elles représentent 3,0 % dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion (voir **tableau 1**).

Surveillance des dépenses agricoles par la Commission

66

Dans le domaine de l'agriculture et du développement rural, la Commission exerce son rôle de surveillance principalement par l'intermédiaire de la DG AGRI lors d'une procédure d'apurement des comptes en deux temps:

- une procédure annuelle d'apurement financier qui porte sur les comptes annuels et sur le système de contrôle interne de chaque organisme payeur agréé. La décision d'apurement des comptes qui en résulte s'appuie sur des audits effectués par des organismes de certification indépendants dans les États membres, qui sont présentés à la Commission. Cette décision peut donner lieu à des corrections financières;
- une procédure pluriannuelle d'apurement de conformité, susceptible de donner lieu à des «corrections financières» imposées à l'État membre concerné si les dépenses n'étaient pas conformes aux règles de l'UE au cours d'une ou de plusieurs années. Les décisions de conformité qui en résultent sont fondées sur des «audits de conformité» réalisés par la Commission (voir point 54).

Les travaux de la Commission se sont améliorés ces trois dernières années

67

Lors de ses travaux annuels réalisés pour la déclaration d'assurance, la Cour a constaté³⁹ que les audits relatifs à l'apurement des comptes effectués par la Commission se sont améliorés au cours des trois dernières années. C'est pourquoi la Cour a été en mesure d'utiliser, pour l'exercice 2013, les résultats des audits de la DG AGRI sur le développement rural pour sa propre évaluation de la fiabilité des systèmes de contrôle des États membres.

68

En 2013, la Cour a effectué un suivi des recommandations formulées dans le rapport spécial n° 7/2010 intitulé «Audit de la procédure d'apurement des comptes». Elle a estimé, en conclusion, que la Commission a pris des mesures appropriées et en temps opportun en proposant d'accorder un rôle plus important aux organismes de certification. Dès lors, ces derniers couvriront tous les aspects de la légalité et de la régularité à partir de 2015.

69

Récemment, la Commission a modifié son approche pour communiquer les erreurs dans les rapports annuels d'activité. Jusqu'en 2011, les données présentées dans le rapport annuel d'activité étaient toutes fondées sur les statistiques relatives aux contrôles fournies par les autorités des États membres. Bien qu'elle ait eu connaissance de faiblesses qui affectent les travaux des autorités concernées, la Commission a considéré qu'une augmentation forfaitaire de 25 % des taux d'erreur communiqués compenserait de façon appropriée l'impact de ces faiblesses. C'est pourquoi la Commission a fait état de taux d'erreur nettement plus bas que ceux calculés par la Cour. Ce changement d'approche consiste à reconnaître les faiblesses relevées par la Cour dans les rapports annuels précédents⁴⁰ et confirmées par le service d'audit interne de la Commission.

70

Dans ses rapports annuels d'activité 2012 et 2013, la DG AGRI a ajusté les taux d'erreur présentés par les autorités afin de tenir compte d'autres sources d'information. Lorsqu'elle évalue le taux d'erreur qui affecte les organismes payeurs, la DG AGRI tient à présent compte de ses propres audits de conformité, ainsi que des audits de la Cour, des rapports annuels des organismes de certification et de toute autre information disponible. Pour 2013, la DG AGRI a ajusté les taux d'erreur communiqués par les États membres pour 43 des 48 organismes payeurs contrôlés par la Commission et par la Cour ces trois dernières années. S'agissant, par exemple, de l'aide directe de l'UE, ces ajustements à la hausse ont plus que triplé le taux d'erreur résiduel calculé sur la base des statistiques communiquées par les États membres (2,33 % par rapport à 0,69 %). Aucun ajustement n'a été opéré concernant les dépenses qui ne sont pas couvertes par les audits de la Commission ou de la Cour.

Les États membres effectuent les principaux contrôles et inspections

71

Le système de contrôle et de surveillance qui couvre le plus grand nombre de subventions agricoles est le SIGC. Il s'applique à tous les régimes d'aide de l'UE liés aux surfaces ou aux animaux au titre du FEAGA et du Feader⁴¹, ce qui représentait environ 47 milliards d'euros en 2013.

72

Lors de ses audits dans le cadre de la déclaration d'assurance annuelle, la Cour a examiné, pendant la période 2007-2013, le fonctionnement du SIGC dans 38 organismes payeurs de l'ensemble des 28 États membres. Les organismes payeurs examinés sont responsables de quelque 80 % des dépenses gérées dans le cadre du SIGC. La Cour a également examiné les systèmes de contrôle et de surveillance pour les mesures relevant du FEAGA qui ne sont pas gérées dans le cadre du SIGC auprès de quatre autres organismes payeurs.

73

Les résultats des audits des systèmes de la Cour font apparaître des variations très significatives d'un État membre à l'autre, ainsi qu'au sein même des États membres. Seuls sept des systèmes de contrôle ont été jugés efficaces. La Cour a conclu que 22 autres systèmes étaient partiellement efficaces et que neuf étaient inefficaces⁴².

74

Il ressort des tests effectués par la Cour au fil des ans que le SIGC contribue considérablement à réduire les taux d'erreur qui affectent les dépenses couvertes par celui-ci. La DG AGRI a confirmé cela dans son rapport annuel d'activité 2013, où elle indique que le taux d'erreur affectant les dépenses gérées dans le cadre du SIGC est trois fois inférieur à celui qui affecte les mesures de marché (gérées hors SIGC)⁴³.

Surveillance des dépenses de cohésion par la Commission

75

À l'inverse de l'agriculture, le système relatif à la cohésion ne comporte pas de procédure annuelle d'apurement. Une procédure d'examen et d'approbation des comptes sera instaurée lors de la nouvelle période. Les autorités d'audit examinent déjà la légalité et la régularité des opérations. La présente section porte sur la surveillance des autorités d'audit exercée par la Commission.

76

Pour chaque période, la Commission approuve, sur la base des propositions des États membres, des programmes opérationnels (PO) et des plans financiers indicatifs, qui comportent les contributions de l'UE et des États membres. Ces derniers sont responsables au premier chef de la prévention ou de la détection et de la correction des dépenses irrégulières, et en font rapport à la Commission.

77

La responsabilité de l'administration journalière relève d'autorités de gestion et d'organismes intermédiaires désignés, qui doivent s'assurer que tous les projets sont éligibles au financement de l'UE et que les coûts déclarés sont conformes à toutes les conditions énoncées dans les règlements et/ou dans les règles nationales. Leurs vérifications comportent des inspections par sondage auprès des projets et des contrôles documentaires avant la certification des dépenses. Les autorités de certification doivent s'assurer que des contrôles appropriés ont été effectués et réaliser des vérifications supplémentaires avant de déclarer les dépenses pour obtenir un remboursement de la part de la Commission.

78

En outre, pour chaque PO (ou groupe de PO), les autorités d'audit des États membres effectuent des audits des systèmes, ainsi que des contrôles ex post des opérations fondés sur des échantillons statistiquement représentatifs. Comme cela est indiqué au point 50, les autorités d'audit transmettent à la Commission des rapports annuels de contrôle qui comportent un avis d'audit annuel sur le fonctionnement des systèmes et l'estimation du taux d'erreur, établie par les autorités d'audit.

79

En vertu des règlements applicables, la Commission peut interrompre ou suspendre les paiements si, sur la base de ses propres travaux ou des informations communiquées par les autorités d'audit, elle constate qu'une autorité de l'État membre n'a pas comblé les graves lacunes qui affectent les systèmes de gestion et de contrôle et/ou qu'il n'a pas corrigé les dépenses irrégulières déclarées et certifiées. Si l'État membre ne remédie pas aux défaillances du système détectées ou s'il ne retire pas les dépenses irrégulières, la Commission peut appliquer des « corrections financières », ce qui donne lieu à une réduction nette du financement octroyé par l'UE pour le PO. Toutefois, les réductions nettes sont rarement appliquées dans la pratique. Un accord avec la Commission autorise les autorités des États membres à utiliser les montants « corrigés » pour d'autres dépenses dans des déclarations futures.

80

Les informations fournies par les autorités d'audit dans leurs rapports annuels de contrôle, leurs avis d'audit et leurs rapports sur l'audit des systèmes constituent l'une des principales sources sur lesquelles la Commission fonde son évaluation de la légalité et de la régularité des dépenses de l'UE pour chaque PO.

La Commission a progressivement amélioré son approche

81

Dans le rapport annuel d'activité, la Commission présente une estimation de la mesure dans laquelle les programmes opérationnels sont affectés par des erreurs en matière de légalité et de régularité. Depuis 2011, les deux DG responsables de la cohésion ajustent les chiffres transmis par les autorités des États membres afin de tenir compte des faiblesses détectées. Pour les paiements intermédiaires et finaux ordonnancés pendant l'exercice 2013 au titre du FSE et du FEDER/FC (programmes opérationnels pour la période 2007-2013), la DG EMPL et la DG REGIO estiment que le montant à risque se situe dans une fourchette qui, respectivement, va de 2,6 % à 3,5 % et de 2,8 % à 5,3 %. Ces deux fourchettes sont supérieures au seuil de signification de 2 % établi par la Commission.

82

La fiabilité de l'évaluation de la Commission est tributaire de l'exactitude et de la fiabilité des informations communiquées par les autorités des États membres. Dans son rapport spécial n° 16/2013 («Bilan concernant le contrôle unique (single audit) ainsi que l'utilisation, par la Commission, des travaux des autorités d'audit nationales dans le domaine de la cohésion»), la Cour a observé que⁴⁴:

- plusieurs autorités d'audit minimisaient les problèmes ou ne les signalaient pas;
- les taux d'erreur communiqués n'étaient pas toujours pleinement fiables;
- les informations sur les «corrections financières» communiquées par les États membres risquaient de ne pas toujours être fiables ou exactes;
- la méthode de calcul de la Commission aboutissait à une sous-estimation du taux d'erreur résiduel.

83

Pendant la période 2007-2013, la DG EMPL et la DG REGIO ont renforcé leurs contrôles sur les autorités d'audit. La Commission demande à présent à celles-ci de fournir, dans bon nombre de cas, des informations supplémentaires sur le calcul des taux d'erreurs communiqués dans les rapports annuels de contrôle, comme un rapprochement entre la population auditée et les dépenses déclarées, un nouveau calcul de la taille de l'échantillon ou des informations détaillées sur les contrôles spécifiques des opérations. En outre, les deux DG réalisent des missions d'information auprès des États membres afin de vérifier les données communiquées par les autorités d'audit.

84

Se fondant sur les travaux des autorités d'audit, la Commission publie des taux de risque par État membre. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2013, la Cour a relevé que des faiblesses affectent certaines des données fournies par les autorités nationales et plusieurs aspects de l'examen effectué par la Commission⁴⁵. Il faut faire preuve de prudence lors de l'utilisation de données qui semblent indiquer de façon fiable la relative réussite d'un État membre en matière de respect de différentes législations et réglementations sur l'éligibilité.

85

La Commission ne dispose guère d'informations indiquant si les systèmes mis en place par les États membres pour imposer des «mesures correctrices» sont efficaces et si les informations transmises par les autorités de certification sont exactes, exhaustives et fiables⁴⁶. Le service d'audit interne de la Commission corrobore cette évaluation et estime que l'assurance concernant l'impact financier des mesures correctrices communiquées par les États membres est très limitée, en raison de la façon dont a lieu cette transmission à la Commission, mais également parce que ces mesures ne sont guère contrôlées par les autorités d'audit⁴⁷. Dans sa réponse au point 1.41 du rapport annuel relatif à l'exercice 2012, la Commission a déclaré que «les problèmes actuels sont essentiellement imputables au manque de fiabilité des taux d'erreur communiqués par les États membres. La Commission fournit des efforts considérables pour améliorer leur fiabilité, notamment en les corrigeant à la hausse si cela s'avère nécessaire».

86

La Commission n'a guère de possibilité de valider (et, le cas échéant, d'ajuster) les taux d'erreur communiqués, tant que les autorités d'audit ne sont pas tenues de lui transmettre des informations spécifiques sur leurs contrôles des opérations dans le cadre de sa vérification des rapports annuels de contrôle.

La Commission risque de sous-estimer le taux d'erreur qui affecte les dépenses de cohésion

87

Dans l'ensemble, la Commission risque de sous-estimer le «taux d'erreur résiduel». Par suite, l'évaluation, par la Commission, des différents PO et de l'impact financier des réserves émises dans les rapports annuels d'activité risque de ne pas être suffisamment solide.

88

Dans son rapport spécial n° 16/2013, la Cour a recommandé à la Commission d'adopter une approche prudente lorsqu'elle s'appuie sur les informations transmises par les États membres concernant les audits et les «corrections financières», de continuer d'apporter un soutien et des orientations sur le plan méthodologique aux organismes d'audit nationaux, de proposer un système de sanctions à imposer aux organismes d'audit qui, de manière répétée, ont minimisé les problèmes ou ne les ont pas signalés, ainsi que de suggérer des modalités pour partager avec les États membres les coûts des contrôles des dépenses régionales de l'UE.

Synthèse des principaux risques et faiblesses décelés

Dans le domaine de l'agriculture, les risques concernent les terres, les animaux et les agriculteurs

89

La politique agricole commune de l'UE est mise en œuvre par l'intermédiaire du FEAGA et du Feader. Le rapport annuel de la Cour, plus précisément ses chapitres 3 et 4, présentent, entre autres, une synthèse des principaux risques et faiblesses qui affectent les dépenses agricoles.

90

Dans les 28 États membres, les subventions agricoles sont acheminées par le truchement de quelque 80 organismes payeurs chargés d'effectuer les paiements en faveur des bénéficiaires. Les exigences légales complexes aux niveaux de l'UE et des États membres couvrent un nombre significatif de mesures et de régimes d'aide en place (par exemple quatre axes assortis de 46 mesures et de plusieurs milliers de sous-mesures dans le cas du Feader).

91

Les principaux risques en matière de régularité des paiements directs sont que des aides à la surface soient versées pour des terres inéligibles, à des bénéficiaires inéligibles ou à plusieurs bénéficiaires pour la même parcelle de terrain, ou encore que les droits soient calculés de manière incorrecte et que des primes à l'animal soient versées pour des bêtes inexistantes (même si ces risques sont, dans une certaine mesure, atténués grâce au SIGC, voir point 74). S'agissant des interventions sur les marchés agricoles et d'autres mesures non liées à la surface, les principaux risques en matière de régularité concernent l'octroi d'aide à des demandeurs inéligibles ou pour des coûts ou des produits inéligibles ou surévalués. Les mesures d'intervention sont essentiellement fondées sur les quantités déclarées par les bénéficiaires, qui ne peuvent être contrôlées au moyen de vérifications automatisées par recouplement avec d'autres bases de données. Cela accroît le risque d'erreur.

Le développement rural est particulièrement exposé aux erreurs

92

Le Feader est particulièrement exposé aux erreurs. Aux éléments mentionnés précédemment dans ce document viennent s'ajouter d'autres facteurs importants qui contribuent à augmenter le risque, à savoir: le non-respect des exigences agroenvironnementales, qui concernent l'utilisation de méthodes de production agricole compatibles avec la protection de l'environnement, des paysages et des ressources naturelles, ainsi que le non respect d'exigences spécifiques aux projets d'investissement et la violation des règles de l'UE et/ou des États membres sur les marchés publics.

Dans le domaine de la cohésion, les risques restent dominés par les faiblesses en matière de marchés publics

93

La politique de cohésion de l'UE est mise en œuvre par l'intermédiaire du FEDER, du FC et du FSE. Le rapport annuel de la Cour, plus précisément ses chapitres 5 et 6, présentent, entre autres, une synthèse des principaux risques et faiblesses qui affectent les dépenses de cohésion.

94

Le premier risque concerne le non-respect des règles de l'UE et/ou des règles nationales applicables aux marchés publics lors de l'attribution de ces derniers. S'agissant de la politique de cohésion, la mauvaise application des règles et procédures de marchés publics peut être délibérée, destinée à favoriser certains fournisseurs, ou involontaire, lorsque ces règles sont mal comprises. L'extension ou la modification de marchés existants comporte un risque d'erreur élevé, car les règles de marchés publics de l'UE disposent qu'il faut dans ces cas là lancer un nouvel appel d'offres.

95

Le deuxième risque concerne le financement de projets ou de dépenses qui ne sont pas éligibles en vertu des règlements et/ou des règles nationales en matière d'éligibilité ou qui ne respectent pas certaines règles spécifiques (comme celles sur les aides d'État). Il arrive que les fonds de l'UE ne soient pas bien ciblés et que le budget de l'Union ne soit pas utilisé de façon optimale, en raison de la complexité des règles d'éligibilité et d'autres conditions.

96

La nature immatérielle des investissements en capital humain (par exemple au titre du FSE) et la multiplicité des partenaires intervenant, souvent modestement, dans la mise en œuvre des projets augmentent les risques que des coûts inéligibles soient acceptés ou que des erreurs de calcul affectant l'exactitude des déclarations ne soient pas détectées par les systèmes en place en raison de leur faible impact financier. Il se peut que des bénéficiaires dotés de capacités administratives inégales interprètent différemment ou appliquent de façon incohérente les critères d'éligibilité et les autres conditions d'octroi du financement de l'UE.

Dépenses de l'UE dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion pour la période 2014 2020: perspectives d'avenir

39

Une refonte significative des subventions agricoles

97

S'agissant du FEAGA, la réforme de la PAC de 2013 prévoit huit régimes d'aide directe, dont quatre sont obligatoires pour tous les États membres et quatre ne sont que facultatifs. Les régimes obligatoires sont: le régime de paiement de base (ou le régime de paiement unique à la surface⁴⁸), le régime de paiement lié à la composante écologique, le régime en faveur des jeunes agriculteurs et le régime d'aide spécifique au coton. Les régimes suivants restent facultatifs: le régime de paiement redistributif, le régime de paiement pour les agriculteurs situés dans les zones soumises à des contraintes naturelles, les régimes de soutien couplé pour certains secteurs et le régime pour les petits agriculteurs. Les nouveaux régimes dont les niveaux de dépenses sont les plus élevés sont le régime de paiement de base et le régime de paiement unique à la surface. Le paiement lié à la composante écologique est destiné aux pratiques bénéfiques pour le climat et l'environnement. Il représente 30 % de l'enveloppe financière des aides directes et comporte trois exigences:

- la diversification des cultures (au moins deux cultures différentes sur les terres arables),
- le maintien des prairies permanentes existantes,
- l'existence d'une surface d'intérêt écologique.

98

Le respect des conditions liées à la composante écologique est obligatoire pour tous les bénéficiaires du régime de paiement de base et du régime de paiement unique à la surface.

99

De plus, les nouvelles règles de la PAC donnent aux États membres plus de possibilités de déroger au principe du découplage et de recoupler l'aide à la production.

100

L'une des caractéristiques des règles de la PAC consiste à laisser l'application des régimes d'aide et la définition des principaux critères d'éligibilité à la discrétion des États membres. Les États membres auront ainsi toute latitude pour, entre autres, définir des termes clés comme «agriculteur actif» et «activité agricole».

Cohésion: simplification de la mise en œuvre des politiques, mais peu de changements dans les règles d'éligibilité

101

Les règles relatives à la cohésion pour le nouveau cadre financier pluriannuel sont orientées vers les résultats, moyennant une simplification de l'exécution de la politique et une utilisation accrue de la conditionnalité. C'est pourquoi d'importantes modifications ont été apportées au règlement général⁴⁹.

102

Étant donné que les dispositions sur les règles d'éligibilité sont restées fondamentalement inchangées, les modalités relatives aux dépenses de cohésion demeurent complexes. Il existe plusieurs niveaux de règles (les dispositions communes, les actes délégués, les actes d'exécution et les lignes directrices de la Commission), ainsi que des législations nationales à respecter. Plusieurs questions, y compris celles considérées comme des éléments fondamentaux par la Cour, sont (doivent être) couvertes par des actes délégués.

103

Dans son avis n° 7/2011⁵⁰ sur le règlement relatif à la cohésion pour la période 2014-2020, la Cour avait souligné que les dépenses de l'UE doivent procurer à celle-ci et à ses citoyens des avantages manifestes et visibles. Dans cette perspective, la Cour avait également proposé de refondre les programmes de dépenses pour les axer sur l'obtention de résultats acceptables. Les dispositions relatives au cadre stratégique commun et l'instauration de conditions ex ante (la mise en place d'une logique d'intervention lors de la phase de programmation) devraient permettre de remédier au manque de coordination constaté par le passé entre les différentes politiques de l'UE.

104

Malgré l'accent prétendument mis sur les résultats, le régime reste cependant essentiellement fondé sur les ressources engagées; il privilégie donc la conformité plutôt que la performance. Ce dernier objectif repose essentiellement sur l'introduction d'une réserve de performance (dont le succès dépendra de la capacité à définir des indicateurs adéquats) et de plans d'action communs⁵¹.

Les changements apportés aux rôles, responsabilités et obligations de communication de la Commission et des autorités nationales permettent-ils aux parties prenantes d'obtenir de meilleures informations sur les niveaux d'irrégularité?

105

À partir de 2014 (pour la cohésion) et de 2015 (pour l'agriculture) un «renforcement du système d'assurance» vise à fournir à la Commission de meilleures informations sur les erreurs dans les domaines en gestion partagée. Des organismes d'audit indépendants réaliseront des audits et calculeront chaque année les taux d'erreur (fondés sur des échantillons représentatifs) pour chaque État membre et domaine politique.

Dépenses de l'UE dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion pour la période 2014-2020: perspectives d'avenir

Possibilité de fournir de meilleures informations sur la légalité et la régularité dans le domaine de l'agriculture

106

Le renforcement de l'assurance devrait permettre de fournir à la Commission et aux parties prenantes de meilleures informations sur les taux d'erreur affectant les paiements dans chaque État membre. Si des informations de bonne qualité sont disponibles en temps opportun, la Cour pourrait, en principe, s'appuyer davantage sur les travaux de la Commission et des États membres. Pour ce faire, la Cour doit pouvoir disposer plus tôt des résultats ainsi que d'une assurance sur l'étendue et la qualité des travaux réalisés (voir aussi point 109). Lorsqu'elle a examiné les travaux des organismes d'audit, effectués sur une base volontaire, la Cour a constaté que leur fiabilité était limitée.

Un cadre annuel plus solide pour satisfaire à l'obligation de rendre compte dans le domaine de la cohésion

107

S'agissant de la cohésion, les règles pour la nouvelle période mettent davantage l'accent sur les responsabilités des États membres en ce qui concerne la mise en place des systèmes et la gestion financière. Les États membres désignent les autorités de gestion et de certification⁵². Ce processus de désignation ne requiert pas l'approbation de la Commission.

108

La Commission a introduit la notion d'exercice comptable (qui va de juin de l'année n-1 à juin de l'année n) et prévu l'établissement annuel des comptes en vertu du nouveau cadre législatif. Les comptes financiers certifiés par l'autorité de certification doivent être présentés à la Commission au plus tard en février (de l'année n+1) et doivent être assortis:

- d'une déclaration de gestion et d'un «résumé annuel des rapports finaux d'audit et des contrôles effectués, y compris une analyse de la nature et de l'étendue des erreurs et des faiblesses relevées dans les systèmes, ainsi que les mesures correctrices prises ou prévues»⁵³. La déclaration de gestion doit couvrir le fonctionnement du système de gestion et de contrôle, la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, ainsi que le respect des principes de bonne gestion financière;
- un rapport de contrôle (que les autorités d'audit sont tenues d'établir), qui comporte un avis d'audit sur les comptes, sur le fonctionnement des systèmes, sur la légalité et la régularité des dépenses⁵⁴.

109

La Commission doit décider si elle approuve les comptes avant mai (de l'année n+1). Les États membres disposent donc de huit mois⁵⁵ pour établir et présenter les comptes annuels, et la Commission de trois mois pour aboutir à une conclusion sur ces derniers. Pour que la Cour puisse tenir compte des informations validées par la Commission dans ses travaux, elle doit pouvoir en disposer plus tôt.

Dépenses de l'UE dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion pour la période 2014-2020: perspectives d'avenir

110

Étant donné que la Commission utilisera les travaux des autorités nationales comme source d'assurance, il importe que l'étendue et la qualité des travaux sous-jacents aux avis et aux déclarations soient dûment clarifiées et que la Commission examine les systèmes et la performance de ces autorités afin de s'assurer de la fiabilité de leurs travaux.

111

Le règlement général étend le mécanisme des « corrections financières » et prévoit l'application de corrections nettes dans des circonstances particulières. C'est le cas par exemple si la Commission constate que des irrégularités concernant des déficiences graves affectant le bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle ne sont pas mentionnées dans les comptes annuels et les déclarations correspondantes. La Commission est d'avis que cela incitera davantage les autorités nationales à fournir des informations fiables.

Implications des nouvelles évolutions sur l'obligation de rendre compte et sur le rôle de la Cour: les défis que représente l'audit de la fiabilité des informations de contrôle fournies par la Commission et par les autorités nationales

112

Les nouvelles dispositions applicables à la gestion partagée pour le cadre financier 2014-2020 imposent aux organismes d'audit des États membres de fournir des certificats sur la légalité et la régularité des opérations, ainsi que d'approuver les statistiques de contrôle fournies à la Commission par les États membres. Cette obligation était déjà en vigueur dans le domaine de la cohésion depuis 2007, mais, pour l'agriculture, cela accroît considérablement les responsabilités imposées aux organismes de certification.

113

Ces dernières années, la Commission a déjà veillé à améliorer la qualité et l'exactitude des statistiques de contrôle transmises par les États membres. Comme indiqué précédemment dans le présent document, au cours des dernières années, la Commission a pris l'initiative d'ajuster les statistiques de contrôle envoyées par les États membres afin de présenter, dans les rapports annuels d'activité, des données plus proches de ce qu'elle considère comme une image correcte et représentative.

114

Cette amélioration de la qualité des statistiques de contrôle représente un défi majeur pour la Commission, car elle requiert non seulement de suivre et de contrôler les chiffres transmis, mais également de prendre des mesures pour ajuster et améliorer les données proprement dites, ainsi que d'apporter de nouvelles orientations et un soutien à ceux qui contrôlent les dépenses et produisent les statistiques.

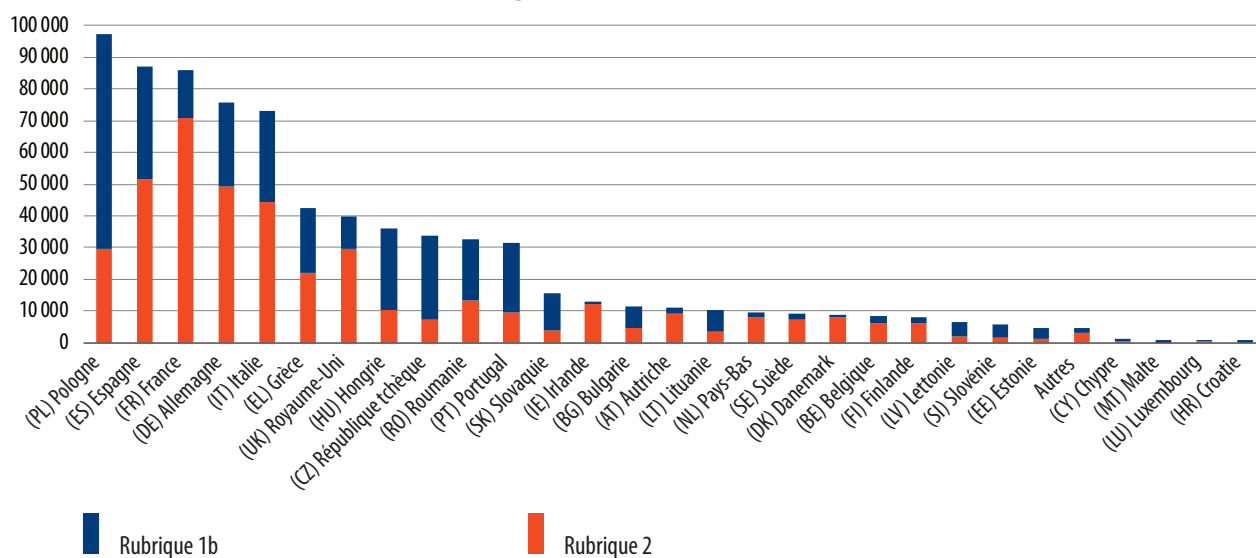
115

Les principales conclusions de la présente analyse sont les suivantes:

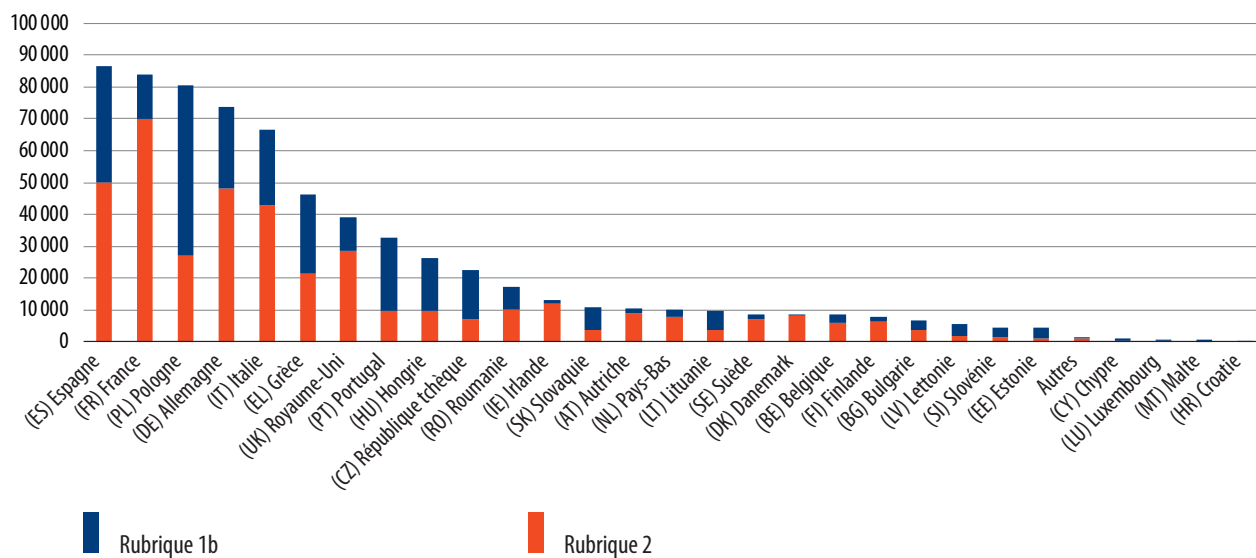
- au cours de la période 2007-2013, les dépenses ont présenté les mêmes caractéristiques que celles des périodes antérieures. Si certaines dépenses ont été différées, le volume global des paiements effectués était proche du volume attendu et le recours au dégage­ment d'office devrait être minime. La pression exercée pour la dépense des fonds est un élément essentiel du risque pesant sur les dépenses en gestion partagée, sauf pour les aides directes et les mesures de soutien du marché en faveur des agriculteurs dans le domaine de l'agriculture;
- les principaux risques pour la régularité des dépenses agricoles sont l'inéligibilité des terres, des animaux ou des coûts sur lesquels se fondent les paiements, celle des bénéficiaires des aides, ainsi qu'un calcul erroné de ces dernières (même si ces risques sont atténués dans une certaine mesure grâce au SIGC). Les infractions aux exigences agroenvironnementales, aux exigences spécifiques des projets d'investissement et aux règles en matière de marchés publics constituent d'importants facteurs d'accroissement des risques pour les dépenses relatives au développement rural;
- le principal risque dans le domaine des dépenses de cohésion réside dans les infractions aux règles de l'UE et/ou des États membres en matière de marchés publics. Vient ensuite le risque que les dépenses (ou les projets) ne soient pas éligibles pour des aides de l'Union;
- s'il est vrai que les systèmes de contrôle peuvent être nettement améliorés, le principal défi consiste à prendre des mesures pour rendre les programmes plus faciles à gérer. Tous les États membres sur lesquels une conclusion a pu être formulée sont affectés par des niveaux significatifs d'erreur correspondant à un taux proche du taux moyen pour l'ensemble du budget de l'UE. La Cour relève des erreurs dans tous les États membres de l'UE. Au cours de la période couverte par la présente analyse, elle a examiné bon nombre de systèmes de contrôle dans les États membres et à la Commission pour en arriver globalement à la conclusion qu'ils sont «partiellement efficaces». Le fait que, nonobstant ce classement des systèmes, la Cour détecte des erreurs dans près de la moitié des opérations examinées est révélateur, entre autres, de la complexité des règles d'éligibilité et des systèmes de gestion mis en place pour gérer les programmes de dépenses de l'UE;
- les autorités des États membres ont amélioré la communication des informations sur les risques et les erreurs, mais la Commission reste confrontée à d'importants défis pour garantir la fiabilité de ces informations;
- il se peut que, dans l'ensemble, les modifications apportées à la réglementation relative à la nouvelle période n'aient pas d'impact significatif sur le niveau de risque. Même si la simplification des règles est une amélioration bienvenue, plusieurs régimes de dépenses continueront à poser des difficultés aux gestionnaires dans tous les États membres;
- de nombreuses erreurs résultaient de la complexité de l'architecture globale de gestion et de contrôle. La Commission et les États membres devraient continuer de chercher des moyens de la simplifier. Dans l'intervalle, l'expérience montre toutefois que les États membres ont connu des difficultés pour gérer le système actuel et, par suite, pour mettre en œuvre la politique. Les États membres doivent poursuivre leurs efforts pour améliorer la situation.

Ventilation par État membre des engagements et des paiements pour les rubriques 1b (cohésion) et 2 (agriculture)

Ventilation par État membre des engagements pour les rubriques 1b et 2 au cours de la période 2007-2013 (millions d'euros)



Ventilation par État membre des paiements pour les rubriques 1b et 2 au cours de la période 2007-2013 (millions d'euros)



Source: Rapports sur la gestion budgétaire et financière de 2007 à 2013.

Fréquence des erreurs détectées dans les échantillons d'audit sélectionnés pour les domaines de l'agriculture et de la cohésion entre 2009 et 2013

État membre	Nombre total d'opérations examinées	Nombre d'opérations affectées par une ou plusieurs erreurs	Nombre d'opérations affectées par:				
			d'autres problèmes de conformité et des erreurs non quantifiables	des erreurs quantifiables	des erreurs quantifiables (de 0 % à 20 %)	des erreurs quantifiables (de 20 % à 80 %)	des erreurs quantifiables (de 80 % à 100 %)
Autriche	56	27	5	22	17	2	3
Belgique	22	7	2	5	2	3	0
Bulgarie	44	18	11	7	5	0	2
Chypre	1	1	1	0	0	0	0
République tchèque	115	57	24	33	24	4	5
Allemagne	282	107	38	69	57	7	5
Danemark	30	16	0	16	15	1	0
Estonie	44	14	5	9	7	2	0
Espagne	342	176	87	89	50	18	21
Finlande	33	24	10	14	13	1	0
France	297	166	43	123	108	10	5
Grèce	183	65	34	31	24	3	4
Croatie	0	0	0	0	0	0	0
Hongrie	84	33	13	20	13	2	5
Irlande	26	14	0	14	13	1	0
Italie	240	110	57	53	37	7	9
Lituanie	49	22	16	6	3	1	2
Luxembourg	25	19	9	10	10	0	0
Lettonie	47	7	4	3	1	1	1
Malte	5	4	3	1	0	0	1
Pays-Bas	28	17	5	12	7	4	1
Pologne	383	128	75	53	33	11	9
Portugal	175	78	34	44	31	6	7
Roumanie	111	62	36	26	16	1	9
Suède	34	15	4	11	8	3	0
Slovénie	33	8	4	4	3	1	0
Slovaquie	67	39	27	12	10	0	2
Royaume-Uni	164	86	24	62	54	7	1
Total	2 920	1 320	571	749	561	96	92

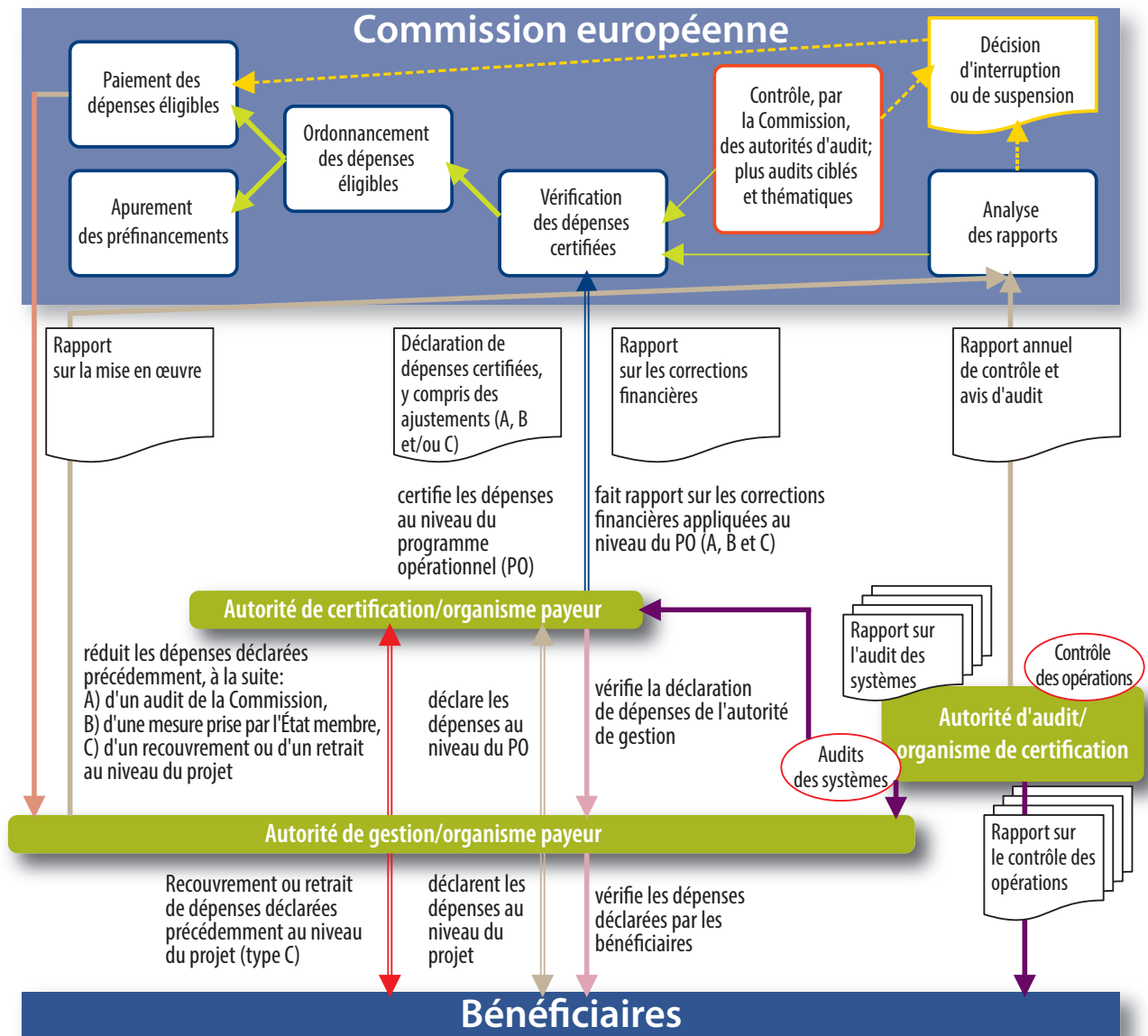
Fréquence des erreurs détectées dans les échantillons d'audit sélectionnés pour l'agriculture entre 2009 et 2013

État membre	Nombre total d'opérations examinées	Nombre d'opérations affectées par une ou plusieurs erreurs	Nombre d'opérations affectées par:				
			d'autres problèmes de conformité et des erreurs non quantifiables	des erreurs quantifiables	des erreurs quantifiables (de 0 % à 20 %)	des erreurs quantifiables (de 20 % à 80 %)	des erreurs quantifiables (de 80 % à 100 %)
Autriche	41	18	0	18	16	2	0
Belgique	14	4	1	3	2	1	0
Bulgarie	25	10	5	5	3	0	2
Chypre	1	1	1	0	0	0	0
République tchèque	56	25	8	17	16	0	1
Allemagne	181	51	10	41	33	4	4
Danemark	22	15	0	15	14	1	0
Estonie	7	3	1	2	2	0	0
Espagne	145	64	27	37	26	7	4
Finlande	33	24	10	14	13	1	0
France	200	114	17	97	91	4	2
Grèce	85	37	16	21	17	1	3
Croatie	0	0	0	0	0	0	0
Hongrie	32	13	4	9	8	1	0
Irlande	26	14	0	14	13	1	0
Italie	138	53	20	33	24	6	3
Lituanie	16	8	5	3	2	1	0
Luxembourg	10	7	0	7	7	0	0
Lettonie	24	7	4	3	1	1	1
Malte	5	4	3	1	0	0	1
Pays-Bas	20	13	1	12	7	4	1
Pologne	132	59	32	27	20	4	3
Portugal	65	32	9	23	15	1	7
Roumanie	78	43	24	19	11	1	7
Suède	16	11	3	8	6	2	0
Slovénie	10	3	2	1	1	0	0
Slovaquie	15	10	1	9	8	0	1
Royaume-Uni	114	56	8	48	44	3	1
Total	1 511	699	212	487	400	46	41

Fréquence des erreurs détectées dans les échantillons d'audit sélectionnés pour la cohésion entre 2009 et 2013

État membre	Nombre total d'opérations examinées	Nombre d'opérations affectées par une ou plusieurs erreurs	Nombre d'opérations affectées par:				
			d'autres problèmes de conformité et des erreurs non quantifiables	des erreurs quantifiables	des erreurs quantifiables (de 0 % à 20 %)	des erreurs quantifiables (de 20 % à 80 %)	des erreurs quantifiables (de 80 % à 100 %)
Autriche	15	9	5	4	1	0	3
Belgique	8	3	1	2	0	2	0
Bulgarie	19	8	6	2	2	0	0
Chypre	0	0	0	0	0	0	0
République tchèque	59	32	16	16	8	4	4
Allemagne	101	56	28	28	24	3	1
Danemark	8	1	0	1	1	0	0
Estonie	37	11	4	7	5	2	0
Espagne	197	112	60	52	24	11	17
Finlande	0	0	0	0	0	0	0
France	97	52	26	26	17	6	3
Grèce	98	28	18	10	7	2	1
Croatie	0	0	0	0	0	0	0
Hongrie	52	20	9	11	5	1	5
Irlande	0	0	0	0	0	0	0
Italie	102	57	37	20	13	1	6
Lituanie	33	14	11	3	1	0	2
Luxembourg	15	12	9	3	3	0	0
Lettonie	23	0	0	0	0	0	0
Malte	0	0	0	0	0	0	0
Pays-Bas	8	4	4	0	0	0	0
Pologne	251	69	43	26	13	7	6
Portugal	110	46	25	21	16	5	0
Roumanie	33	19	12	7	5	0	2
Suède	18	4	1	3	2	1	0
Slovénie	23	5	2	3	2	1	0
Slovaquie	52	29	26	3	2	0	1
Royaume-Uni	50	30	16	14	10	4	0
Total	1 409	621	359	262	161	50	51

Surveillance exercée par la Commission dans les domaines de l'agriculture et de la cohésion sur la période 2007-2013



Interruptions

En cas d'interruption, la Commission ne pourra plus effectuer aucun paiement aux États membres jusqu'à ce qu'elle ait reçu une mise à jour satisfaisante sous la forme d'une déclaration améliorée ou ajustée (ou d'informations supplémentaires) concernant (A) les montants déclarés précédemment ou (B) la déclaration en cause.

Audit par la Commission

Les examens réalisés par la Commission peuvent donner lieu à un ajustement (A) des paiements certifiés et ordonnancés précédemment. Lorsque les autorités des États membres ne marquent pas leur accord, la Commission peut émettre un ordre de recouvrement (correction nette). Dans certains cas (moins fréquents, souvent à la clôture du programme opérationnel), l'examen réalisé par la Commission peut affecter (B) les déclarations qui n'ont pas encore fait l'objet d'un paiement.

Autorités d'audit dans les États membres***Cohésion***

Les autorités d'audit des États membres examinent le système des autorités de gestion et de certification, ainsi que les opérations au niveau des bénéficiaires. Elles envoient leurs rapports aux autorités de gestion et de certification ainsi qu'à la Commission, sauf ceux sur les opérations, qui sont transmis à la seule Commission. Cette dernière reçoit un rapport global qui comporte les vérifications de détail: le rapport de contrôle annuel, accompagné d'un avis d'audit. Se fondant sur les rapports relatifs aux différents systèmes et/ou aux opérations, ou encore sur le rapport de contrôle annuel global, les autorités des États membres (B) et la Commission peuvent prendre des mesures (A). L'autorité de gestion peut décider de recouvrer ou de retirer les dépenses au niveau du projet (C).

Agriculture

L'organisme de certification examine la fiabilité des comptes et la déclaration de la direction de l'organisme payeur. Le rapport est envoyé à la Commission. L'organisme de certification n'examine pas les opérations auprès des bénéficiaires.

Abréviations

AGRI: Direction générale de l'agriculture et du développement rural

CFP: Cadre financier pluriannuel

Commission: Commission européenne

Cour: Cour des comptes européenne

DG: Direction générale

EMPL: Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion

FC: Fonds de cohésion

Feader: Fonds européen agricole pour le développement rural

FEAGA: Fonds européen agricole de garantie

FEDER: Fonds européen de développement régional

FEP: Fonds européen pour la pêche

FSE: Fonds social européen

n: Année de référence non déterminée ou année n

PAC: Politique agricole commune

PIB: Produit intérieur brut

REGIO: Direction générale de la politique régionale et urbaine

RNB: Revenu national brut

SIGC: Système intégré de gestion et de contrôle

SIPA: Système d'identification des parcelles agricoles

UE: Union européenne

Notes

- 1 Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et Fonds européen pour la pêche (FEP). Ensemble, ces fonds représentent 98,8 % des engagements de la rubrique 2, Ressources naturelles, et 98,6 % des paiements, les dépenses restantes étant gérées selon d'autres modes de gestion.
- 2 Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE) et Fonds de cohésion (FC). Ensemble, ces fonds représentent 99,7 % des engagements de la rubrique 1b, Cohésion pour la croissance et pour l'emploi, et 99,8 % des paiements, les dépenses restantes étant gérées selon d'autres modes de gestion.
- 3 Ce chiffre inclut 6 milliards d'euros provenant des instruments de flexibilité autorisés à dépasser le plafond.
- 4 Les engagements et les paiements à prix constants de 2004, fixés par l'All, représentaient respectivement 865 et 821 milliards d'euros. Par la suite, ils ont fait l'objet d'ajustements techniques (2 % par an) afin de les adapter aux prix courants, ainsi que d'amendements relatifs à ITER et à l'adhésion de la Croatie. L'augmentation des engagements et des paiements, respectivement de 110 et de 105 milliards d'euros, est due essentiellement à l'effet cumulatif des ajustements techniques apportés chaque année.
- 5 Annexe II, paragraphe 7, du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil.
- 6 Voir communiqué de presse IP/14/513 de la Commission européenne du 5 mai 2014, p. 1, ainsi que les principaux indicateurs économiques pour les années 1994-2015, (a) produit intérieur brut réel (changement en %) (à l'adresse suivante: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-513_fr.htm), ainsi que le bulletin mensuel d'octobre 2014 de la Banque centrale européenne, p. 5 et 6 (à l'adresse suivante: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201410en.pdf>).
- 7 En raison des niveaux d'inflation inférieurs à ceux anticipés dans le CFP et dans les engagements effectifs, les montants réellement dus seront inférieurs aux montants envisagés au départ. Des niveaux de croissance plus faibles entraînent un ralentissement ou une interruption de l'exécution des projets, ainsi qu'un retard ou un arrêt des paiements.
- 8 Voir rapport annuel 2013, point 1.1.
- 9 Parlement européen, direction générale des politiques internes, département thématique des affaires budgétaires: EU budget and national budget: facts, figures and impact (Budget de l'UE et budget national: faits, chiffres et impact), mars 2014.
- 10 http://ec.europa.eu/budget/mycountry/HU/index_en.cfm. D'après l'étude du Parlement européen (voir note 9), le pourcentage équivalent des dépenses de l'UE pour la Hongrie est d'environ 19 %.
- 11 Steffen Osterloh, The Fiscal Consequences of EU Cohesion Policy after 2013 (Les conséquences budgétaires de la politique de cohésion de l'UE après 2013), 2009, Instituto de Estudios Fiscales.
- 12 Article 29 du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil relatif au financement de la politique agricole commune.
- 13 Article 93 du règlement (CE) n° 1083/2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion: «Pour les États membres figurant à l'annexe II, dont le PIB, de 2001 à 2003, était inférieur à 85 % de la moyenne de l'UE à 25 pendant la même période, le délai visé au paragraphe 1 est fixé au 31 décembre de la troisième année suivant celle de l'engagement budgétaire annuel opéré entre 2007 et 2010 au titre de leurs programmes opérationnels.»
- 14 Le règlement (UE) n° 539/2010 dispose que, pour les engagements de l'exercice 2007, la règle du dégageant d'office ne s'applique pas à partir de fin 2009 (n+2)/fin 2010 (n+3), mais qu'un sixième du montant total des engagements de 2007 est ajouté au calcul des dégageants pour chacun des exercices suivants allant de 2008 à 2013.
- 15 Règlement (UE) n° 1311/2011 pour le FEDER, le FSE et le FC, ainsi que règlement (UE) n° 1312/2011 pour le Feader.

- 16 Règlement (UE) n° 1297/2013.
- 17 Pour les cas où la règle n+2 était d'application, les valeurs cibles cumulatives de 2012 étaient constituées des engagements relatifs aux exercices 2008, 2009 et 2010, ainsi que de trois sixièmes des engagements de 2007. Pour les cas où la règle n+3 était d'application, ces valeurs étaient constituées des engagements relatifs aux exercices 2008 et 2009, ainsi que de deux sixièmes des engagements de 2007.
- 18 Éléments tirés du rapport de la Commission intitulé «Analyse de l'exécution budgétaire des Fonds structurels et du Fonds de cohésion en 2013», de mai 2014.
- 19 Dans le domaine de la cohésion, les instruments d'ingénierie financière sont ceux créés en vertu de l'article 44 du règlement (CE) n° 1083/2006. Dans le cadre d'un programme opérationnel, les Fonds structurels peuvent financer les éléments suivants:
- (a) des instruments relevant de l'ingénierie financière au profit des entreprises, et principalement des petites et moyennes entreprises, tels que les fonds de capital à risque, de garantie et de prêts,
 - (b) les fonds de développement urbain durable, autrement dit les fonds investissant dans des partenariats public-privé et d'autres projets faisant partie d'un programme intégré en faveur du développement urbain durable,
 - (c) les fonds ou autres dispositifs incitatifs fournissant des prêts, des garanties pour des investissements remboursables, ou des instruments équivalents, pour l'efficacité énergétique et l'utilisation d'énergies renouvelables dans les bâtiments, y compris dans les logements existants.
- Au 31 décembre 2013, il existait plus de 900 instruments d'ingénierie financière dans le domaine de la cohésion.
- S'agissant du Feader, les dispositions légales relatives aux instruments d'ingénierie financière sont énoncées à l'article 71, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1698/2005 et aux articles 50 à 52 du règlement (CE) n° 1974/2006. Ils comportent:
- (a) des fonds de capital-risque,
 - (b) des fonds de garantie,
 - (c) des fonds d'emprunt.
- Au 31 décembre 2013, il existait moins de 20 instruments d'ingénierie financière dans le domaine agricole.
- 20 Rapport annuel d'activité 2013 de la DG AGRI, annexe 10, p. 157.
- 21 Voir aussi point 2.
- 22 Voir rapport annuel 2013, annexe 1.1, point 9: «Diverses raisons peuvent expliquer les erreurs affectant les opérations. Ces erreurs peuvent prendre différentes formes suivant la nature de l'infraction et la règle spécifique ou l'obligation contractuelle transgressées. Les différentes opérations peuvent être intégralement ou partiellement affectées par une erreur. Les erreurs qui sont détectées et corrigées indépendamment des vérifications effectuées par la Cour et avant celles-ci sont exclues du calcul et de la fréquence de l'erreur, dans la mesure où elles démontrent que les systèmes de contrôle ont fonctionné de manière efficace. La Cour vérifie si les différentes erreurs sont quantifiables ou non quantifiables, selon qu'il est possible ou non de mesurer la part du montant contrôlé qui est affectée par une erreur.»
D'autres exemples sont discutés aux points suivants.
- 23 La directive 2014/24/UE (qui remplace la directive 2004/18/CE), la directive 2014/25/UE (qui remplace la directive 2004/17/CE), ainsi qu'une nouvelle directive sur les contrats de concession: la directive 2014/23/UE.
- 24 Voir http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-20_fr.htm?locale=fr.

- 25 Dans son avis n° 4/2011 sur le livre vert de la Commission relatif à la modernisation de la politique en matière de marchés publics, la Cour avait formulé les observations ci-après.
«L'expérience acquise par la Cour dans le cadre d'audits de la passation de marchés publics donne à penser que les problèmes récurrents de conformité réglementaire sont liés à une application déficiente des règles existantes et que cette dernière pourrait être largement améliorée.»
«La Cour observe que des améliorations permettant de réduire la charge administrative aussi bien des entités adjudicatrices que des entreprises pourraient encore être apportées; mais cela ne doit pas se faire au détriment des principes fondamentaux d'égalité d'accès, de concurrence loyale et d'utilisation efficiente des ressources publiques. Quelques lacunes, des zones obscures ou ambiguës dans le cadre juridique existant induisent des risques en termes de sécurité juridique pour tous les opérateurs, ainsi qu'en ce qui concerne l'intégrité des procédures. Il conviendrait donc de mieux préciser les règles.»
(voir http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP11_04/OP11_04_FR.PDF)
- 26 Voir rapport spécial n° 16/2013, point 11 et encadré 2 pour une explication exhaustive.
- 27 Pour les États membres qui ont reçu plus de 2 % des paiements entre 2009 et 2013, la taille de l'échantillon est davantage alignée sur les paiements que dans le cas des États membres qui ont reçu moins de 2 % des paiements. Cela résulte de la constitution d'échantillons en grappes au niveau des paiements effectués par la Commission (voir aussi le manuel d'audit financier et d'audit de conformité (MAFAC), partie 1, chapitre 2.3.8; http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM_2012/FCAM_2012_FR.PDF).
- 28 Ces opérations représentent 81 % du nombre total d'opérations examinées par la Cour pendant les années 2009-2013.
- 29 Rapport annuel 2009, points 1.18 à 1.35, et rapport annuel 2012, points 1.32 à 1.50.
- 30 Les recouvrements sont essentiellement utilisés dans le domaine agricole.
- 31 Rapport annuel 2009, points 1.32 à 1.50, rapport annuel 2012, points 1.19 à 1.35, rapport annuel 2013, points 1.13 à 1.15.
- 32 Ce type de recettes est appelé «recettes affectées», définies comme suit à l'article 21, paragraphe 3, point c), du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union: «les recettes provenant de la restitution, conformément à l'article 80, des sommes qui ont été indûment payées».
- 33 S'agissant de l'agriculture, voir le rapport spécial n° 7/2010 de la Cour intitulé «Audit de la procédure d'apurement des comptes», points 68 à 73 et graphique 3. S'agissant de la cohésion, voir le rapport spécial n° 3/2012 intitulé «Fonds structurels: la Commission a-t-elle remédié de manière satisfaisante aux déficiences décelées dans les systèmes de gestion et de contrôle des États membres?».
- 34 Protection du budget de l'Union européenne relative à la situation jusqu'à fin 2013, COM (2014) 618 final du 29.9.2014.
- 35 Communication (COM(2014) 618 final du 29.9.2013), Protection du budget de l'Union européenne relative à la situation jusqu'à fin 2013.
- 36 Rapport annuel 2013, point 1.19.
- 37 Rapport annuel 2013, points 3.8, 4.8, 5.32 et 6.24.
- 38 La Commission définit le montant à risque comme étant «la valeur que représente la fraction des opérations qui ne sont pas jugées pleinement conformes aux dispositions réglementaires et contractuelles applicables, après la mise en œuvre de tous les contrôles (mesures correctrices) destinés à atténuer les risques de non-conformité.» Source: «Annexes à la 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 2013» (voir aussi le lien: http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_annex_en.pdf).
- 39 La Cour en a fait état dans le rapport annuel 2011 aux points 4.33 et 4.44, dans le rapport annuel 2012 aux points 4.26 à 4.39 et dans le rapport annuel 2013 aux points 4.22 à 4.30.
- 40 Rapport annuel 2009, point 3.67, rapport annuel 2010, point 3.54, et rapport annuel 2011, point 3.41.

- 41 S'agissant des mesures de développement rural liées à la surface, la vérification de certains éléments clés, tels que la surface éligible, est effectuée au moyen du SIGC. Les autres conditions d'éligibilité sont couvertes par des contrôles spécialement conçus à cet effet.
- 42 Selon la méthodologie de la Cour, les systèmes sont classés comme étant efficaces lorsqu'ils atténuent le risque d'erreur dans les opérations, partiellement efficaces (lorsque plusieurs faiblesses affectent l'efficacité opérationnelle) ou inefficaces (lorsque les faiblesses sont généralisées et compromettent donc totalement l'efficacité opérationnelle).
- 43 Voir rapport annuel d'activité 2013 de la DG AGRI: p. 119: taux d'erreur résiduel de 7,44 % pour les mesures de marché (hors SIGC) et p. 133: taux d'erreur résiduel de 2,33 % pour les paiements directs (gérés dans le cadre du SIGC).
- 44 Rapport spécial n° 16/2013 («Bilan concernant le contrôle unique (single audit) ainsi que l'utilisation, par la Commission, des travaux des autorités d'audit nationales dans le domaine de la cohésion»), point 83.
- 45 Points 5.46 à 5.50 et 5.55 à 5.58.
- 46 Rapport spécial n° 16/2013, points 35 à 40.
- 47 Rapport du service d'audit interne: IAS.B2-2014-REGIO-003 Final Report on the Limited Review of the Calculation and the Underlying Methodology of DG REGIO's Residual Error Rates for the 2013 Reporting Year (rapport final sur l'examen limité de la méthodologie et du calcul sous-jacents aux taux d'erreur résiduels relevés par la DG REGIO pour l'exercice 2013), p. 3.
- 48 Le régime de paiement unique à la surface prévu par le règlement (CE) n° 73/2009 devait prendre fin le 31 décembre 2013. Dans le cadre de la réforme de la PAC, les États membres qui appliquent ce régime sont autorisés à continuer de le faire pendant une période transitoire jusque fin 2020 au plus tard.
- 49 Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil.
- 50 Avis n° 7/2011 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 (JO C 47 du 17.2.2012, p. 1).
- 51 Ces plans consistent en un projet ou un groupe de projets faisant partie d'un programme opérationnel, dans lequel les fonds de l'UE sont directement liés à la réalisation d'objectifs, ainsi que de résultats spécifiques, d'étapes convenues et d'indicateurs de résultats.
- 52 Autorité de gestion (AG), autorité de certification (AC) et autorité d'audit (AA).
- 53 Article 59, paragraphe 5, point b), du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union.
- 54 «Cet avis établit si les comptabilités donnent une image fidèle, si les dépenses pour lesquelles un remboursement a été demandé à la Commission sont légales et régulières et si les systèmes de contrôle mis en place fonctionnent correctement. Cet avis indique également si l'audit met en doute les affirmations formulées dans la déclaration de gestion visée au premier alinéa, point a).» Article 59, paragraphe 5, point b), du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union.
- 55 Les comptes et les certificats d'audit doivent être présentés en février de l'année n. La Commission peut accorder aux États membres un mois de plus pour ce faire. Un calendrier similaire existe dans le domaine de l'agriculture, où les comptes des organismes payeurs sont toutefois clôturés le 15 octobre de l'année n 1. Dans le domaine de la cohésion, l'exercice financier est clos le 30 juin de l'année n 1.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications

