COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 17.10.2005
COM(2005) 506 final

RAPPORT DE SYNTHÈSE DE LA COMMISSION

Réponses des États membres au rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 2003

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction 3
2. Synthèse des réponses des États membres 3
2.1. Opinion des États membres au sujet d'un cadre de contrôle interne communautaire 3
2.2. Opinion des États membres sur les observations spécifiques émises par la Cour des comptes 6
3. Erreurs DAS 6
4. Conclusion 7

1. INTRODUCTION

Dès que la Cour des comptes lui a transmis, en novembre 2004, son *rapport annuel relatif à l'exercice 2003*[1], la Commission a informé chacun des États membres des observations spécifiques qui leur étaient adressées dans ce rapport. La Commission a également invité les États membres à répondre à deux questions générales concernant l'*avis n° 2/2004 de la Cour des comptes des Communautés européennes sur le modèle de contrôle unique (single audit) (et proposition relative à un cadre de contrôle interne communautaire*[2]*)* (ci-après «l'avis sur le CCIC»).

Le règlement financier fait obligation à la Commission de transmettre une synthèse des réponses des États membres à la Cour des comptes, au Conseil et au Parlement européen avant le 15 février[3]. En raison de la réception tardive de certaines réponses, et compte tenu du délai nécessaire pour la traduction des réponses et du rapport lui-même, cette échéance n'a pas été respectée. La Commission a néanmoins présenté au Conseil les principales conclusions tirées de ces réponses avant que celui-ci n'ait décidé de ses recommandations au Parlement européen sur la décharge de 2003[4].

19 États membres ont répondu tant aux deux questions générales qu'aux observations spécifiques les concernant. Trois États membres n'ont répondu qu'aux observations spécifiques.

Le présent rapport vise à présenter une synthèse des réponses des États membres. La section 2 résume les réponses aux deux questions générales et aux observations spécifiques de la Cour relatives aux États membres. La section 3 examine la question des erreurs DAS. La section 4 présente la conclusion.

2. SYNTHESE DES REPONSES DES ÉTATS MEMBRES

2.1. Opinion des États membres au sujet d'un cadre de contrôle interne communautaire

La Cour des comptes a publié son avis sur le CCIC en avril 2004, dans lequel elle a exposé certains principes généraux concernant un cadre de contrôle interne communautaire (*cf. annexe I*). Elle a mis en exergue cet avis dans l'introduction générale de son *rapport annuel relatif à l'exercice 2003*[5]. La Commission considère que cet avis apporte une contribution très importante et très précieuse au débat sur la manière d'améliorer le cadre de contrôle interne communautaire[6].

---

1 JO C 293 du 30.11.2004.

2 JO C 107 du 30.4.2004.

3 Cf. article 143, paragraphe 6, du *règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes*, règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 (JO L 248 du 16.9.2002).

4 Lettre du 15 février 2005 du Vice-président Siim Kallas au Président du Conseil (ECOFIN), M. Jean-Claude Juncker.

5 Cf. point 0.5, *Cour des comptes - Rapport annuel relatif à l'exercice 2003*, JO C 293 du 30.11.2004.

6 Le cadre de contrôle interne communautaire est défini comme comprenant toutes les mesures prises en considération par la Commission dans sa gestion des risques, par exemple: les contrôles internes au sein de la Commission elle-même, les missions exécutées par la Commission elle-même, les missions confiées à des auditeurs externes ainsi que les systèmes de contrôle interne et/ou d'audit des États membres et/ou des institutions nationales d'audit. Ainsi, le cadre de contrôle interne communautaire ne comprend pas l'audit externe effectué par la Cour des comptes.

Étant donné que les États membres interviennent dans la gestion partagée à hauteur d'environ 80 % des fonds de l'UE, la Commission a considéré qu'un suivi approprié de l'avis de la Cour devrait également reposer sur la contribution des États membres. C'est pourquoi elle a invité ces derniers à répondre à deux questions générales concernant les aspects abordés dans l'avis de la Cour.

Question n° 1

Dans son avis n° 2/2004 sur le modèle de contrôle unique, la Cour a inclus une proposition relative à un cadre de contrôle interne communautaire. Dans le domaine de la gestion partagée, la Cour propose que soit établie une chaîne de tâches et de responsabilités, qui associe les gestionnaires immédiats des fonds (contrôles primaires) et la Commission (contrôles de surveillance) en passant par une fonction de contrôle exercée au niveau central de l'État membre. Ce modèle suppose qu'à chaque niveau l'on puisse se fier aux résultats des autres organes de contrôle et les utiliser (c'est-à-dire y avoir accès). Êtes-vous en général favorable à ce modèle de contrôle fondé sur une structure en chaîne et en préconiseriez-vous l'adoption dans les domaines où il n'existe pas encore? Que peut-on faire en pratique pour améliorer la coordination des contrôles (par exemple, êtes-vous favorable aux contrats de confiance que la Commission a proposés dans le domaine des fonds structurels)?

19 États membres ont répondu. Aucun de ces États membres ne rejette l'idée d'un cadre de contrôle interne communautaire, mais plusieurs d'entre eux émettent des réserves ou formulent des commentaires.

- Les **responsabilités** de toutes les parties prenantes devraient être clairement définies. La Commission doit rester responsable de l'exécution du budget de l'UE, comme le prescrit l'article 274 du traité.
- Plusieurs États membres soulignent qu'**un cadre de contrôle interne existe déjà** dans une certaine mesure.
- Il doit y avoir des **normes communes en matière de contrôle financier et d'audit interne** à tous les niveaux de la chaîne de contrôle. De telles normes devraient être élaborées dans le cadre d'une coopération totale entre la Commission et les États membres. Elles devraient reposer sur des normes internationales existantes. Certains États membres citent les ressources propres comme un secteur dans lequel la Commission et les États membres coopèrent efficacement en matière d'harmonisation des procédures de contrôle et d'audit.
- Les **coûts et les avantages** doivent être raisonnablement équilibrés. Tout changement apporté au cadre de contrôle interne communautaire devrait simplifier le système et non accroître la charge administrative. Un État membre propose que le coût des contrôles des États membres soit à la charge du budget de l'UE. Un autre fait valoir que l'appui aux activités de contrôle et d'audit au sein des fonds structurels et du Fonds de cohésion devrait continuer à être financé dans le cadre des mesures d'assistance technique. Un État membre constate qu'il est difficile d'obtenir une estimation exacte des coûts des contrôles effectués par les administrations nationales en raison de la multiplicité des activités de contrôle existant pour un type donné de dépenses.
- Plusieurs États membres mentionnent qu'il faut prendre en considération les **différences dans les cultures et pratiques administratives nationales**.

- Certains États membres indiquent que les documents de **compte rendu** devraient être harmonisés et mis en commun, tandis que d'autres estiment que les rapports des organismes nationaux ne peuvent pas être considérés comme la propriété de l'Union. Dans quelques cas, les États membres prévoient des complications juridiques si ces rapports devaient être directement accessibles à d'autres niveaux de contrôle.
- Certains États membres soulignent que **l'imprécision de la législation et l'absence de lignes directrices** sont la source d'irrégularités.
- Enfin, certains États membres font valoir qu'un changement dans le rôle des États membres dans le cadre de contrôle interne devrait être contrebalancé par une autre **approche dans les activités de contrôle et d'audit de la Cour des comptes et de la Commission**, comme une réduction des activités de contrôle dans les États membres en général et une concentration sur les audits des systèmes et non sur les contrôles sur place.

Question n° 2

Jusqu'à 2001, la Cour des comptes basait ses déclarations d'assurance sur les erreurs constatées dans un échantillon limité de paiements à charge du budget de l'Union pour une année. Elle a considéré que le niveau d'irrégularité concernant les fonds gérés en partenariat était trop élevé. Quoi qu'il en soit, un certain niveau d'irrégularité est inévitable du fait que les systèmes de contrôle sont conçus non pour détecter chaque paiement irrégulier mais pour limiter le risque auquel est exposé le budget de l'UE:

- par des sanctions dissuasives appliquées lorsque des irrégularités sont constatées dans les 5 % de demandes contrôlées sur place dans le système SIGC dans l'agriculture,

- par des recouvrements opérés au cours d'un exercice ultérieur lorsqu'une demande définitive est soumise au titre d'une subvention ou qu'un audit ex post fait apparaître une irrégularité.

La Cour fonde désormais sa déclaration d'assurance sur son évaluation des systèmes de surveillance et de contrôle mis en place pour gérer le risque d'irrégularité dans les demandes plutôt que sur les erreurs qu'elle a détectées dans le cadre de ses audits.

Comment les États membres peuvent-ils démontrer que des systèmes de surveillance et de contrôle ont été mis en place et permettent de maintenir le risque d'irrégularité dans l'utilisation des fonds de l'UE dans des limites raisonnables?

19 États membres ont répondu. La teneur des réponses est variable, du fait que certains États membres ont décrit le cadre de contrôle en place chez eux, tandis que d'autres ont formulé des commentaires généraux sur le rôle des États membres.

Très peu d'entre eux ont exposé des idées sur la façon dont les États membres devaient démontrer, au niveau opérationnel, que le risque d'irrégularité concernant les fonds de l'UE se situait dans des limites raisonnables. L'un d'eux propose que chaque État membre dispose d'un organisme central de coordination assurant une surveillance efficace et constante. Une autre propose d'instaurer le principe d'une seule autorité d'audit pour chaque État membre. Un troisième propose que chaque État membre transmette à la Commission un rapport annuel et une déclaration, reposant sur le même modèle que celui employé par la Commission en interne.

Tous les directeurs généraux de la Commission doivent présenter un rapport d'activité annuel et signer chaque année une déclaration attestant que les fonds gérés par la direction générale ont été utilisés aux fins prévues, conformément aux principes de bonne gestion financière, et que les procédures de contrôle en place offrent les garanties nécessaires quant à la légalité et à la régularité des transactions sous-jacentes.

2.2. Opinion des États membres sur les observations spécifiques émises par la Cour des comptes

22 États membres ont répondu aux observations spécifiques de la Cour. Presque tous ont réagi à la plupart des observations spécifiques appelant une réponse. Dans plus d'un cas sur quatre, les États membres indiquent soit qu'ils désapprouvent les observations de la Cour soit qu'ils considèrent que la question est encore sujette à discussions.

Les désaccords entre la Cour et les États membres varient de par leur nature, mais parmi les aspects récurrents figurent: a) l'éligibilité des dépenses, b) la structure des contrôles (c'est-à-dire les méthodes d'échantillonnage, l'analyse de risque et l'extrapolation) et c) l'effet estimé sur le budget communautaire si on tient compte que des corrections ont été effectuées ou seront effectuées lors de paiements ultérieurs.

Plusieurs États membres précisent que la Cour n'a pas pris en considération leurs réponses dans le *rapport annuel 2003*. Deux d'entre eux estiment qu'ils n'ont pas été dûment avisés des observations avant leur parution dans le *rapport annuel 2003*.

Certains soulignent que les observations de la Cour reposent sur des constatations concernant des transactions individuelles et ne renvoient pas nécessairement à des irrégularités systématiques, par exemple dans un programme des fonds structurels. L'un d'eux souligne que la procédure actuelle fait qu'il est impossible pour les États membres de profiter de l'exercice. La Cour devrait plutôt présenter un examen qualitatif des systèmes qu'elle a examinés car ce type d'apport serait d'une plus grande valeur pour les États membres.

Un autre État membre propose que la Cour intègre un bref récapitulatif des recommandations spécifiques pour les actions de suivi de la Commission qui sont clairement identifiées, indiquant aussi les échéances, ce qui renforcerait l'aspect pluriannuel des travaux de la Commission et servirait de base pour les rapports ultérieurs.

3. ERREURS DAS

La Cour des comptes fonde sa déclaration d'assurance sur quatre éléments:

- une évaluation du fonctionnement des systèmes et contrôles de surveillance mis en place aussi bien au niveau des institutions communautaires que dans les États membres ou les États tiers;
- un examen d'échantillons de transactions pour chaque domaine majeur en conduisant les contrôles jusqu'au bénéficiaire final;
- une analyse des rapports d'activités annuels et déclarations des directeurs généraux ainsi que du processus suivi pour leur préparation;

- le cas échéant, l'examen des travaux d'autres auditeurs indépendants du processus de gestion communautaire.

La Cour détecte des erreurs lorsqu'elle examine un échantillon de transactions (point b) ci-dessus). Certaines sont attribuées à la Commission elle-même, d'autres aux États membres. Les erreurs sont soit substantielles ou formelles, les erreurs substantielles ayant des conséquences financières directes et les autres pas.

Environ un tiers des erreurs détectées par la Cour en 2003 étaient qualifiées d'erreurs substantielles. Parmi celles-ci, près d'une sur trois concernait des cas ayant un taux d'erreur (c'est-à-dire la part du montant erroné dans le montant total en cause dans la transaction) inférieur à 2 %. Parmi les cas présentant des taux d'erreur supérieurs à 2 %, plus des deux tiers étaient attribués à des domaines relevant de la gestion partagée. Sur la base des réponses reçues, il n'est pas possible de présenter une estimation globale du nombre d'erreurs que les États membres acceptent ou contestent. Cependant, la Commission assure le suivi des erreurs constatées par la Cour des comptes en coopération avec les États membres concernés. Si les observations de la Cour sont confirmées, les corrections financières nécessaires sont effectuées, ainsi que les recouvrements. Sur la base des résultats obtenus jusqu'ici en matière de suivi, l'analyse des erreurs par la Commission indique qu'environ la moitié des erreurs substantielles accusant un taux d'erreur supérieur à 2 % peuvent être acceptées. Quant à l'autre moitié, soit les erreurs sont rejetées soit il n'est pas encore possible d'accepter/rejeter l'erreur parce que les dossiers n'ont pas encore été clôturés.

Dans la grande majorité des cas dans lesquels les erreurs sont acceptées, la Commission/les États membres est/sont d'accord avec la Cour des comptes sur le montant qui est considéré comme erroné. Toutefois, il convient de noter que le montant erroné (en proportion du montant total de la transaction) se situe généralement dans la tranche inférieure; ainsi, dans plus de 60 % des cas, le montant erroné représente moins de 10 % du montant total de la transaction.

4. CONCLUSION

La Commission accueille favorablement les réponses des États membres, qui sont bien souvent circonstanciées et exhaustives.

Le suivi du *rapport annuel* de la Cour des comptes européenne est important puisque, dans plusieurs cas, les États membres n'approuvent pas les observations spécifiques de la Cour. L'exercice permet tant aux États membres qu'à la Commission d'avoir un aperçu global de la position des États membres, à la fois sur ces observations et sur les erreurs DAS. Une analyse des erreurs DAS montre qu'à l'heure actuelle, seule la moitié environ des erreurs substantielles détectées par la Cour ayant des taux d'erreur supérieurs à 2 % peut être acceptée.

L'exercice 2003 a également procuré à la Commission des informations précieuses sur les premières réactions des États membres à la suite de l'avis de la Cour des comptes sur le CCIC. Cette question est abordée dans la *communication concernant une feuille de route pour un cadre de contrôle interne intégré* (COM(2005) 252). Les deux questions générales ont constitué une innovation. Compte tenu des résultats positifs enregistrés, il se peut que la Commission intègre de telles questions horizontales dans l'exercice 2004. Elle poursuivra aussi ses efforts, avec la Cour des comptes, pour veiller à ce que les États membres puissent identifier plus facilement

les erreurs DAS et ainsi présenter leurs commentaires en la matière. La Commission fournira en outre de nouveaux efforts pour faire en sorte que les réponses des États membres aux observations de la Cour soient prises en considération dans le rapport annuel de la Cour et dans le processus de décharge, mais elle doit reconnaître que cette tâche est souvent difficile en raison du calendrier de la procédure.

ANNEXE I

Principes généraux concernant un cadre de contrôle interne communautaire exposés par la Cour dans son avis n° 2/2004

Objectifs	• Ils devraient préciser l'étendue, l'objet, les acteurs, les éléments constitutifs, la finalité, les contraintes, la portée et la méthode. • Toutes les mesures correctrices doivent être prises en temps opportun en cas d'erreurs dans les opérations et d'insuffisances.
Conditions	• L'Union européenne devrait être «propriétaire» de tous les contrôles, c'est-à-dire que l'ensemble des résultats, documents justificatifs etc. doit être à la disposition des autres acteurs de la chaîne de contrôle. • La législation doit être simple et claire. • Les pénalités et sanctions devraient s'appliquer à tous les domaines du budget.
Structure	• Au niveau des États membres, une instance doit être chargée de fournir l'assurance que les contrôles réalisés au niveau local sont conformes aux normes et à la qualité requises. • La Commission devrait veiller à ce que les différents niveaux de contrôle des États membres (ou leurs équivalents) fonctionnent efficacement et comme prévu. • Les demandes de remboursement de dépenses ou de coûts devraient être accompagnées d'un certificat d'audit émanant d'un auditeur externe indépendant.
Application	• La Commission devrait définir les conditions minimales applicables aux systèmes de contrôle à tous les niveaux. • Des normes communes doivent exister pour les contrôles. • Les résultats doivent être accessibles sous une forme commune (peut-être dans une base de données mise à la disposition d'autres acteurs de la chaîne de contrôle). • Il convient d'aborder la question de l'échantillonnage fondé sur une analyse de risque par rapport au sondage aléatoire. • Les bénéficiaires doivent être bien informés des risques en cas de fraude.
Coûts et avantages	• Les coûts des États membres (ou des organismes effectuant les contrôles) devraient-ils être supportés par le budget de l'UE? • Les avantages doivent être «mesurés» par des estimations de l'illégalité et de l'irrégularité. • Un compromis doit être trouvé entre les coûts et les avantages (risque d'erreur/d'irrégularité acceptable). • Le risque acceptable doit être déterminé, par exemple en définissant les taux d'erreur acceptables et l'intensité des contrôles.
Rôles et responsabilités	• La Commission devrait être chargée de promouvoir les systèmes de contrôle interne en partenariat avec les États membres, c'est-à-dire qu'elle devra définir les caractéristiques communes du système, suivre les coûts et évaluer les avantages. • Le Parlement et le Conseil devraient approuver le rapport coûts/avantages[7]. • La Cour des comptes devrait procéder à l'audit des systèmes de contrôle interne en qualité d'auditeur externe.

[7] L'approbation des coûts peut être implicite, par l'acceptation d'un certain pourcentage de contrôles.