

# Document d'analyse 03

FR

## Dépenses de cohésion de la période 2014-2020: vue d'ensemble du cadre d'assurance et des principales causes d'erreurs



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

2024

# Table des matières

	Points
<b>Synthèse</b>	I - XII
<b>Introduction</b>	01 - 21
<b>Informations générales sur la politique de cohésion</b>	01 - 07
La politique de cohésion: objectifs et Fonds utilisés	01 - 02
Les dépenses de cohésion représentent plus d'un tiers du budget de l'UE	03 - 05
Les différentes périodes de dépenses de cohésion empiètent les unes sur les autres	06 - 07
<b>Le cadre d'assurance de la politique de cohésion</b>	08 - 21
Les autorités des États membres doivent fournir une assurance sur la régularité des dépenses de cohésion à la Commission	08 - 09
En 2007, la Commission a mis en place une approche de «contrôle unique» pour les dépenses relevant de la politique de cohésion	10 - 12
La notion d'exercice comptable et un système de liquidation annuelle des dépenses ont été introduits pour la période 2014-2020	13 - 16
La Commission fournit une assurance sur la régularité des dépenses dans ses rapports annuels d'activités	17 - 18
Depuis 2017, notre approche d'audit tient compte des modifications apportées au cadre réglementaire pour la période 2014-2020	19 - 21
<b>Étendue de l'analyse et approche suivie</b>	22 - 28
<b>Quelle a été notre évaluation globale de la régularité des dépenses de cohésion?</b>	29 - 46
<b>Le niveau d'erreur a été moins élevé dans les dépenses de cohésion relevant de la période 2014-2020 que dans celles de la période 2007-2013, mais il est resté significatif</b>	30 - 33
<b>La plupart des autorités d'audit ont fait état de niveaux d'erreur inférieurs au seuil de signification pour les exercices 2017 à 2022</b>	34 - 37
<b>Depuis 2018, le «taux maximal» de la Commission témoigne d'un niveau d'erreur significatif dans les dépenses de cohésion</b>	38 - 42
<b>Pour estimer les niveaux d'erreur, la Commission et les autorités d'audit ne tiennent compte que des corrections financières</b>	43 - 46

<b>Quelles ont été nos constatations concernant la fiabilité des travaux des principaux acteurs du système de contrôle de la politique de cohésion?</b>	<b>47 - 69</b>
<b>Pour ce qui est de garantir la régularité des dépenses de cohésion, les contrôles de premier niveau opérés par les autorités de gestion ne sont pas suffisamment efficaces</b>	<b>48 - 49</b>
<b>Les autorités d’audit constituent une deuxième ligne de défense essentielle, mais elles ne détectent pas toujours les dépenses irrégulières avec une efficacité totale</b>	<b>50 - 64</b>
Compte tenu des erreurs supplémentaires que nous avons détectées, le taux d’erreur résiduel dépasse 2 % dans la moitié environ des dossiers aux fins de l’assurance que nous avons contrôlés	<b>51 - 53</b>
Lorsque les autorités d’audit déclarent un taux d’erreur résiduel de 2 %, elles ne prévoient aucune «marge de sécurité» pour tenir compte des erreurs supplémentaires	<b>54 - 55</b>
Des faiblesses dans les travaux des autorités d’audit réduisent le degré de confiance que la Commission peut placer dans ces travaux	<b>56 - 64</b>
<b>La Commission vérifie les comptes annuels, mais ses contrôles visant à détecter des erreurs supplémentaires présentent des insuffisances</b>	<b>65 - 69</b>
Les contrôles documentaires ne sont pas conçus pour mettre au jour des dépenses inéligibles non détectées précédemment	<b>65 - 66</b>
Les audits de conformité de la Commission apportent une réelle valeur ajoutée, mais ils sont peu nombreux	<b>67 - 69</b>
<b>De quels types sont les erreurs commises et où se produisent-elles?</b>	<b>70 - 93</b>
<b>Dans les dépenses de cohésion, certaines catégories d’erreurs sont plus fréquentes que d’autres</b>	<b>71 - 82</b>
Les dépenses inéligibles sont le principal type d’erreur, tant par le nombre que par l’incidence financière	<b>72 - 75</b>
Les autorités d’audit détectent plus souvent les erreurs liées aux marchés publics qu’elles ne l’ont fait pour la période 2007-2013	<b>76 - 79</b>
Les projets inéligibles et les erreurs liées aux aides d’État sont peu nombreux, mais ils contribuent fortement à notre niveau d’erreur estimatif	<b>80 - 82</b>

**Les niveaux d'erreur sont significatifs dans la plupart des principaux États membres bénéficiaires des fonds relevant de la cohésion, mais ces États diffèrent par la manière dont ils appliquent le cadre d'assurance** 83 - 93

Nos résultats relatifs aux exercices 2017 à 2022 font apparaître un niveau d'erreur significatif dans la plupart des principaux États membres bénéficiaires des fonds relevant de la cohésion 84 - 85

Le degré d'efficacité dans la détection des dépenses irrégulières varie selon les États membres 86 - 89

Les taux d'erreur résiduels recalculés par la Commission dépassent plus souvent le seuil de signification de 2 % pour certains États membres que pour d'autres 90 - 93

**Quelles ont été les causes profondes des erreurs au niveau national?** 94 - 114

**Près de la moitié des erreurs supplémentaires s'expliquaient par des problèmes d'administration au niveau des autorités des États membres** 97 - 102

Les autorités de gestion auraient pu prévenir plus d'un tiers des erreurs supplémentaires que nous avons détectées 98 - 100

Les évaluations effectuées par les autorités d'audit ont parfois été inappropriées 101 - 102

**Plus d'un quart des erreurs que nous avons détectées résultaient d'un manque de diligence ou d'une violation présumée intentionnelle des règles de la part des bénéficiaires** 103 - 107

**Des divergences dans l'interprétation des exigences légales ont été à l'origine d'un quart des erreurs que nous avons décelées** 108 - 114

Le cadre organisationnel des États membres influe sur leur aptitude à prévenir et à détecter les erreurs 111 - 114

**Qu'a fait la Commission pour prévenir et pour corriger les erreurs?** 115 - 136

**La simplification du cadre réglementaire de la politique de cohésion n'a pas encore produit les résultats escomptés** 116 - 117

**Les options de coûts simplifiés limitent le risque d'erreur dans les opérations, mais leur utilisation n'est pas systématique** 118 - 122

**La retenue sur les paiements intermédiaires pourrait être efficace, si les contrôles de régularité précédaient le débloqué du solde annuel restant dû** 123 - 126

**Les corrections financières effectuées jusqu'à présent n'ont entraîné aucune perte directe de fonds pour les États membres concernés** 127 - 136

**La durée d'une procédure de correction financière à l'encontre d'un État membre peut atteindre 20 mois** 128 - 133

**D'après les informations communiquées par la Commission, les contrôles au niveau de l'UE avaient entraîné 620 millions d'euros de corrections financières supplémentaires à la fin de 2022** 134 - 135

**Jusqu'à présent, aucune correction financière nette n'a été appliquée pour la période 2014-2020** 136

**Prochaines étapes** 137 - 148

**À cause du lancement tardif des programmes de la période 2014-2020 et des fonds supplémentaires octroyés, certains États membres ont été soumis à une pression accrue pour absorber les fonds** 138 - 145

**Pour l'approbation finale, la législation n'exige pas de confirmer la régularité des dépenses de l'ensemble de la période** 146 - 148

**Observations finales** 149 - 162

## **Annexes**

**Annexe I – Vue d'ensemble des rôles et des responsabilités des autorités des États membres et de la Commission**

**Annexe II – Exercices comptables et établissement des différents rapports: frise chronologique**

**Annexe III – Vue d'ensemble de l'échantillon de la Cour des comptes européenne, par État membre (exercices 2017 à 2022)**

**Annexe IV – Vue d'ensemble des irrégularités signalées par les autorités d'audit, de 2018 à 2022**

**Annexe V – Rapports de la Cour des comptes européenne dans le domaine de la cohésion**

**Sigles, acronymes et abréviations**

**Glossaire**

**Équipe de la Cour des comptes européenne**

## Synthèse

I La politique de cohésion est un domaine de dépenses important, qui a représenté plus d'un tiers du budget de l'UE de la période 2014-2020. Depuis des années, les dépenses effectuées au titre de cette politique sont celles qui contribuent le plus au taux d'erreur global dans le cadre de notre déclaration d'assurance. La politique de cohésion est principalement mise en œuvre au moyen de paiements fondés sur des remboursements, un type de dépenses que nous considérons comme à haut risque.

II Le présent document d'analyse repose sur nos travaux d'audit antérieurs relatifs aux dépenses de cohésion relevant de la période 2014-2020 et sur des informations publiées par la Commission. Il donne une vue d'ensemble pluriannuelle de nos résultats d'audit, y compris une évaluation des problèmes de gestion et de contrôle, les causes profondes d'erreurs déjà établies et nos évaluations antérieures des mesures mises en place pour permettre à la Commission de prévenir ou de corriger les erreurs et, ainsi, de réduire le taux d'erreur. Lorsque cela est possible, il fournit également des informations propres aux différents pays. Avec ce document, nous visons à contribuer à un renforcement du modèle d'assurance et à apporter un éclairage en vue de l'élaboration de la proposition législative relative à la politique de cohésion pour la période postérieure à 2027.

III Dans l'ensemble, notre analyse montre que le cadre d'assurance de la politique de cohésion a certes contribué à abaisser le niveau d'erreur global depuis 2007, mais qu'il n'a pas été suffisamment efficace pour le faire passer sous le seuil de signification de 2 % fixé dans la réglementation. Nos résultats d'audit relatifs à cette période font systématiquement apparaître des niveaux d'erreur, tant annuels que pluriannuels, supérieurs au seuil de signification de 2 %. Selon nous, la Commission sous-estime le niveau d'erreur, bien qu'elle adhère à notre conclusion générale selon laquelle les dépenses de cohésion présentent un niveau d'erreur significatif. Cela démontre que les principaux acteurs peuvent tous améliorer leur mise en œuvre du modèle d'assurance.

**IV** Les autorités de gestion, en tant que première ligne de défense dans le modèle d'assurance, jouent, au niveau des États membres, un rôle essentiel pour garantir la régularité des dépenses de cohésion. Toutefois, leurs contrôles ne permettent pas encore d'atténuer suffisamment le risque d'erreur élevé inhérent à ces dépenses. Environ la moitié des erreurs supplémentaires dont nous avons fait état pour la période 2014-2020 peuvent être attribuées à des actes des autorités de gestion ou à des omissions de leur part. Les erreurs que nous avons signalées s'ajoutent à celles déjà détectées et corrigées par les autorités d'audit lors de contrôles ou d'audits antérieurs.

**V** Les autorités d'audit des États membres constituent la deuxième ligne de défense, conformément au principe du «contrôle unique». Nous avons constaté des améliorations dans leur capacité de détection des irrégularités liées aux marchés publics, mais pour les autres types d'erreurs, cette capacité est encore à renforcer. Nous avons en effet décelé des erreurs qu'elles auraient dû détecter. Nous avons découvert des erreurs supplémentaires dans 51 des 87 dossiers constitués aux fins de l'assurance que nous avons examinés au moins une fois pour les exercices 2017 à 2022, ce qui a fait passer le taux d'erreur communiqué au-dessus du seuil de signification pour une grande partie des dépenses certifiées à la Commission. Nous avons relevé des insuffisances dans la planification et la préparation des travaux d'audit, ainsi que dans la qualité de ces travaux eux-mêmes et dans leur documentation. Ces insuffisances concernaient plus de la moitié des opérations que nous avons contrôlées, ce qui limite la confiance que la Commission peut placer dans ces travaux.

**VI** La Commission procède à des contrôles documentaires afin de vérifier les résultats d'audit déclarés par les autorités d'audit et réalise en outre des audits de conformité fondés sur les risques. Les contrôles documentaires présentent des limites inhérentes, en ce qu'ils ne sont pas conçus pour mettre au jour les dépenses inéligibles non détectées par les États membres. Les audits de conformité sont efficaces, mais peu nombreux.

**VII** Les dépenses et projets inéligibles ont constitué le type d'erreurs le plus répandu, suivis par le non-respect des règles en matière d'aides d'État et par le non-respect des règles nationales et de l'UE sur les marchés publics. Dans notre rapport annuel relatif à 2022, nous avons recommandé à la Commission, qui est responsable en dernier ressort de l'exécution du budget de l'UE, de prendre des mesures d'atténuation pour les types d'erreurs récurrents, afin d'en limiter la fréquence ainsi que l'impact, et de compléter ses actions visant à améliorer l'administration au niveau des autorités des États membres.

**VIII** Nos résultats d’audit indiquent que le niveau d’erreur dépasse le seuil de signification dans la plupart des principaux États membres bénéficiaires des fonds relevant de la cohésion. Neuf États membres qui réalisent plus de 76 % des dépenses de cohésion ont contribué à hauteur de 91 % au niveau d’erreur estimatif de la période 2014-2020. Notre analyse a également montré qu’en ce qui concerne les dossiers aux fins de l’assurance présentés par certains États membres, la nouvelle évaluation effectuée par la Commission aussi bien que la nôtre avaient souvent fait apparaître des taux d’erreur dépassant le seuil de signification. En pareil cas, il est spécifiquement nécessaire de renforcer les capacités de détection des autorités d’audit.

**IX** Par ailleurs, nous avons établi trois grandes causes profondes d’erreurs: les problèmes liés à une mauvaise administration par les autorités des États membres, ceux liés à un manque de diligence ou à une violation (présumée) intentionnelle, et ceux liés au cadre juridique au niveau des bénéficiaires. La moitié des erreurs supplémentaires que nous avons détectées relevaient d’une mauvaise administration et consistaient en des prises de décision inappropriées et en des vérifications insuffisantes de la part des autorités de gestion, ainsi qu’en des faiblesses dans les travaux des autorités d’audit.

**X** Le cadre d’assurance de la période 2014-2020 fournit à la Commission plusieurs moyens de protéger le budget de l’UE. Cependant, les montants retenus sur les paiements intermédiaires sont débloqués avant qu’elle ait pu examiner toutes les questions de légalité et de régularité. La Commission recourt également à des corrections financières lorsqu’elle estime que le système de gestion et de contrôle d’un programme comporte des insuffisances graves. Elle n’a toutefois pas encore appliqué de corrections financières nettes, qui se solderaient par une perte directe de fonds pour l’État membre concerné. Ces outils présentent donc des faiblesses du point de vue de leur conception comme de leur mise en œuvre. À la lumière de ces éléments, nous estimons que la Commission doit prendre davantage de mesures afin de renforcer la mise en œuvre du cadre d’assurance des dépenses de cohésion de la période 2021-2027.

**XI** Les États membres ont jusqu'à la mi-2025 pour présenter leurs demandes de paiement final au titre des programmes de la période 2014-2020. La pression pour absorber les fonds de l'UE disponibles induit un risque supplémentaire pour le bon usage des fonds et pour la régularité des dépenses. Les assouplissements consentis afin de lutter contre la pandémie de COVID-19, notamment la possibilité, proposée à titre provisoire, d'un financement intégral par l'UE, ont concouru à compenser la lenteur de l'absorption dans les années précédentes. Cependant, cet abandon temporaire de l'exigence de cofinancement national ou privé des programmes peut décourager les contrôles des États membres et, ainsi, augmenter le risque de mauvais emploi des fonds de l'UE. Dans la mesure où la clôture des programmes de la période 2014-2020 doit avoir lieu en 2025, et où il existe un chevauchement avec la mise en œuvre des programmes de la période 2021-2027, le risque d'irrégularités reste élevé.

**XII** Nos résultats d'audit des six dernières années, joints aux résultats des autorités d'audit et de la Commission, ont fait ressortir la nécessité de renforcer la mise en œuvre du cadre d'assurance des dépenses de cohésion de la période 2021-2027. Ce processus doit être piloté par la Commission, puisqu'elle est responsable en dernier ressort de l'exécution du budget de l'UE.

# Introduction

## Informations générales sur la politique de cohésion

### La politique de cohésion: objectifs et Fonds utilisés

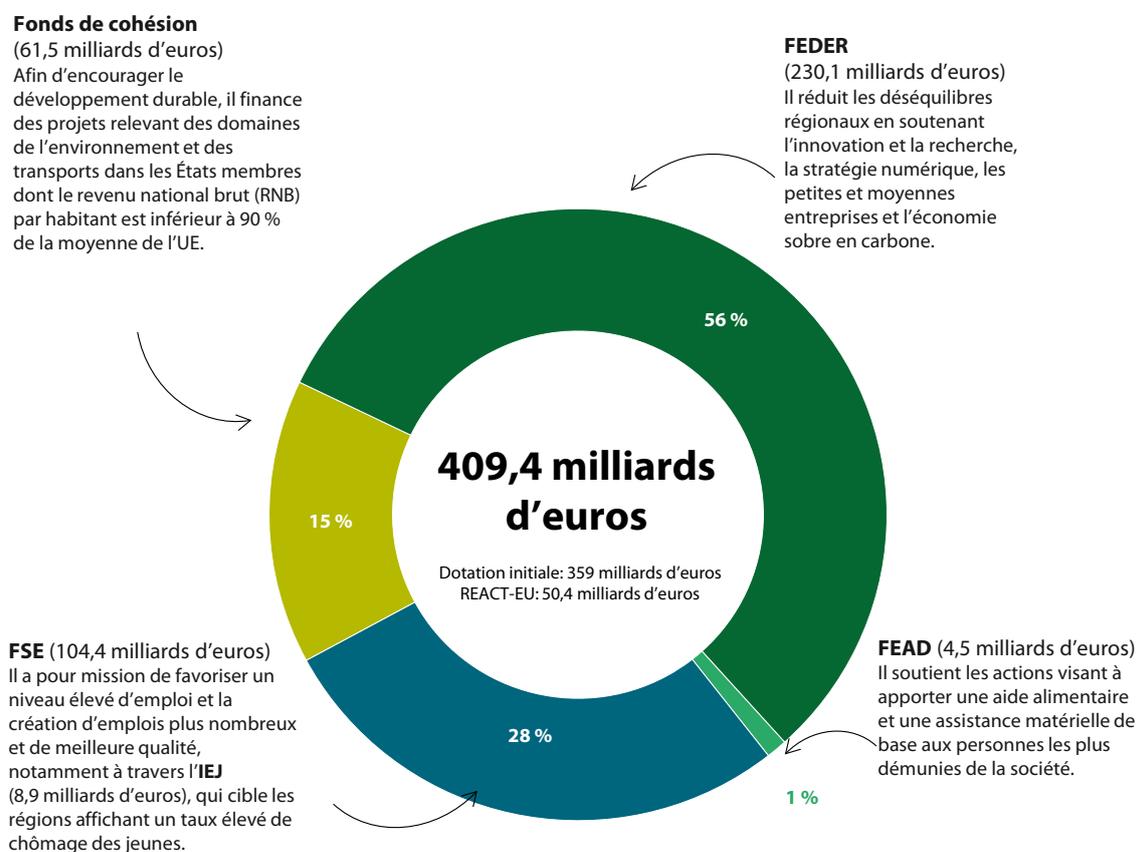
**01** La politique de cohésion a pour objet de promouvoir le développement de l'UE au moyen de mesures visant à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale au sein de l'Union et à réduire les disparités entre les régions<sup>1</sup>.

**02** Le soutien financier est essentiellement fourni par l'intermédiaire de trois Fonds, à savoir le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds de cohésion et le Fonds social européen (FSE), auxquels s'ajoutent l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) et le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) (voir [figure 1](#)).

---

<sup>1</sup> Article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

**Figure 1 – Fonds utilisés pour apporter un soutien au titre de la politique de cohésion au cours de la période 2014-2020**



Source: Cour des comptes européenne.

## Les dépenses de cohésion représentent plus d'un tiers du budget de l'UE

**03** Dans le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020, le financement de la cohésion relevait de la sous-rubrique 1b («Cohésion économique, sociale et territoriale»). FEAD compris, il s'est monté à 359 milliards d'euros<sup>2</sup>, soit plus d'un tiers (34 %) du budget de l'UE. En ce qui concerne la période 2021-2027, les dépenses de la politique de cohésion relèvent de la rubrique 2 «Cohésion, résilience et valeurs» du CFP. En 2021, elles ont représenté le principal poste de dépenses budgétaires de l'UE (41,7 %).

<sup>2</sup> Sur la base des données de la plateforme [cohesiondata.ec.europa.eu](https://cohesiondata.ec.europa.eu).

**04** Depuis des années, la politique de cohésion est le domaine d'intervention qui contribue le plus au taux d'erreur global<sup>3</sup> dans le cadre de notre déclaration d'assurance. Elle est principalement mise en œuvre au moyen de paiements fondés sur des remboursements, un type de dépenses que nous considérons comme à haut risque et qui a constitué 66 % de la population que nous avons examinée pour l'exercice 2022<sup>4</sup>. Afin d'obtenir ces remboursements, les bénéficiaires doivent introduire des demandes pour des coûts éligibles qu'ils ont supportés et joindre les pièces justificatives correspondantes. Ce faisant, ils doivent respecter des règles souvent complexes qui précisent ce qui peut être déclaré (éligibilité) et la façon de supporter dûment les coûts (règles sur les marchés publics ou sur les aides d'État).

**05** L'octroi de fonds au titre de la politique de cohésion est généralement subordonné à l'existence d'un cofinancement par les États membres, et ce, afin de garantir que les fonds seront dépensés à bon escient<sup>5</sup>. En décembre 2020, pour faire face à la pandémie de COVID-19, l'initiative de soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe (REACT-EU) a apporté 50,4 milliards d'euros aux États membres en sus des financements au titre de la politique de cohésion pour la période 2014-2020<sup>6</sup>. Parallèlement, en ce qui concerne les dépenses déclarées au titre des exercices comptables 2020-2021 et 2021-2022, une possibilité de remboursement sur le budget de l'UE sans cofinancement par les États membres a été mise en place<sup>7</sup>. Cette mesure visait à alléger la charge pesant sur les budgets nationaux en raison de la pandémie de COVID-19 et a aussi permis d'accélérer l'absorption des fonds disponibles<sup>8</sup>. La réglementation offre également la possibilité d'un financement intégral par l'UE pour 2023-2024, le dernier exercice comptable de la période<sup>9</sup>.

---

<sup>3</sup> Rapport annuel relatif à 2022, point 1.14; rapport annuel relatif à 2021, point 1.18; rapport annuel relatif à 2020, point 1.17; rapport annuel relatif à 2019, point 1.18 et rapport annuel relatif à 2018, point 1.29.

<sup>4</sup> Rapport annuel relatif à 2022, point VIII de la déclaration d'assurance de la Cour des comptes européenne.

<sup>5</sup> Considérant 26 du règlement portant dispositions communes pour la période 2014-2020 (RPDC 2014-2020).

<sup>6</sup> Règlement (UE) 2020/2221 relatif à REACT-EU.

<sup>7</sup> Article 25 *bis* du règlement (UE) 2020/558.

<sup>8</sup> Rapport spécial 02/2023, point 30.

<sup>9</sup> Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, du règlement (UE) 2022/562 (règlement CARE) et article 14, paragraphe 1, du règlement (UE) 2024/795 (règlement STEP).

## Les différentes périodes de dépenses de cohésion empiètent les unes sur les autres

**06** Les dépenses de l'UE sont planifiées pour des périodes de sept ans au moyen de cadres financiers pluriannuels dont chacun est régi par des règles qui lui sont propres. Dans le cas de la politique de cohésion, l'affectation des ressources aux États membres est réalisée au début du CFP et couvre toute la période. Le budget est réparti en dépenses annuelles conformément aux plans de financement des différents programmes opérationnels (ci-après, les «programmes») des États membres.

**07** Les États membres doivent utiliser les tranches annuelles dans les trois ans à compter de l'exercice où elles sont inscrites au budget. Ensuite, les fonds inutilisés sont automatiquement dégagés<sup>10</sup>. La période d'éligibilité des dépenses de cohésion de 2014-2020 va donc du 1<sup>er</sup> janvier 2014 au 31 décembre 2023. Les États membres disposaient d'un peu plus de temps encore (jusqu'à mi-2024) pour présenter leur déclaration finale de dépenses. Ce délai a été prolongé d'une année supplémentaire par le règlement établissant la plateforme Technologies stratégiques pour l'Europe (STEP) adopté en février 2024, et expire désormais à la mi-2025<sup>11</sup>. Ainsi, les dépenses de cohésion sont en fait réalisées par cycles pluriannuels d'environ 10 ans, avec un chevauchement entre les périodes couvertes par les différents CFP.

## Le cadre d'assurance de la politique de cohésion

### Les autorités des États membres doivent fournir une assurance sur la régularité des dépenses de cohésion à la Commission

**08** Les dépenses de cohésion s'inscrivent dans un système de gouvernance à plusieurs niveaux. Les États membres ou les régions sont chargés de la gestion courante des programmes de dépenses. Pour chaque programme, les États membres doivent désigner une autorité de gestion, une autorité de certification et une autorité d'audit, dont les responsabilités respectives sont présentées en détail dans le [règlement portant dispositions communes pour 2014-2020 \(RPDC 2014-2020\)](#) (voir [annexe I](#)). Chaque année, ces autorités doivent donner à la Commission l'assurance que les dépenses ont été légales et régulières.

---

<sup>10</sup> Articles 86 et 136 du [règlement portant dispositions communes pour 2014-2020](#).

<sup>11</sup> Article 14, paragraphe 3, du [règlement STEP](#).

**09** La Commission est globalement responsable de l'exécution du budget de l'UE<sup>12</sup>. L'efficacité de ce cadre d'assurance est toutefois tributaire des capacités des personnes et des organismes qui constituent les systèmes de gestion et de contrôle des États membres en son sein. Autre effet de cette organisation: pour surveiller la légalité et la régularité des dépenses de l'UE, la Commission dépend, dans une certaine mesure, du bon fonctionnement des autorités des États membres, alors qu'elle est tenue de garantir que les fonds de l'UE sont utilisés conformément aux règles applicables<sup>13</sup>. Bien que nous ayons signalé un niveau d'erreur significatif dans les dépenses de l'UE réalisées de 2017 à 2022 – essentiellement imputable aux dépenses de cohésion –, la décharge a été accordée à la Commission, car elle concerne la gestion de l'ensemble du budget de l'UE.

### **En 2007, la Commission a mis en place une approche de «contrôle unique» pour les dépenses relevant de la politique de cohésion**

**10** Par «contrôle unique», on entend un cadre de contrôle interne dans lequel chaque niveau d'audit repose sur les travaux réalisés par le niveau précédent, pour autant que ceux-ci soient fiables et précis. En pratique, dans le cadre de la gestion partagée, cette approche autorise la Commission à tirer une assurance des travaux d'audit accomplis par les autorités des États membres tout en restant responsable en dernier ressort de la protection des intérêts financiers de l'UE. Cette approche vise à réduire à la fois le coût des activités d'audit pour les États membres et la Commission, et la charge administrative supportée par les entités auditées, en évitant de faire les travaux d'audit deux fois.

**11** En 2004, dans notre [avis et proposition concernant l'élaboration d'un cadre de contrôle interne](#), nous avons approuvé l'idée d'un «contrôle unique» pour les fonds de l'UE, pourvu que certaines conditions préalables soient remplies (voir [encadré 1](#)).

---

<sup>12</sup> Article 317 du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#).

<sup>13</sup> Article 63, paragraphe 8, du [règlement financier](#).

## Encadré 1

### Conditions préalables à l'adoption d'une approche de «contrôle unique»<sup>14</sup>

Les contrôles devraient être réalisés conformément à une norme commune et coordonnés de manière à éviter les doubles emplois. (...) Ils devraient être effectués, être documentés et faire l'objet de rapports de manière ouverte et transparente, afin que tous les intervenants dans le système puissent en utiliser les résultats et se fonder sur eux. (...)

(...) La réglementation et les procédures devraient être claires et non ambiguës, et exemptes de complexité inutile.

Les systèmes de contrôle interne devraient être fondés sur une chaîne de procédures de contrôle, chaque niveau se voyant attribuer des objectifs spécifiques précis qui tiennent compte du travail des autres. Les déclarations de dépenses ou de coûts supérieurs à un seuil déterminé devraient être assorties d'un certificat et d'un rapport d'audit indépendants établis selon des normes communes d'approche et de contenu.

La Commission devrait définir les conditions minimales applicables aux systèmes de contrôle interne. (...) Les systèmes de contrôle interne devraient comprendre des mécanismes garantissant que les déficiences des systèmes eux-mêmes sont détectées et corrigées, au même titre que les erreurs et irrégularités dans les opérations, et, le cas échéant, que les recouvrements sont effectués.

**12** Le [règlement financier](#), aussi bien que le [RPDC](#), évoquent le concept de «contrôle unique»<sup>15</sup>. Cette approche est utilisée dans le domaine de la cohésion depuis 2007, année où le rôle et les responsabilités des autorités d'audit ont été renforcés par rapport à ceux des autorités chargées des contrôles ex post durant la période de programmation 2000-2006. Dans un rapport antérieur, nous avons constaté qu'à la suite des améliorations apportées au système de gestion et de contrôle des États membres, nos taux d'erreur de la période 2007-2013 avaient été nettement inférieurs à ceux de la période précédente<sup>16</sup>. Un niveau d'erreur significatif a cependant persisté,

<sup>14</sup> Avis 02/2004.

<sup>15</sup> Considérant 218 du [règlement financier](#), article 148, paragraphe 3, du [règlement portant dispositions communes pour 2014-2020](#) et article 80 du [règlement portant dispositions communes pour 2021-2027](#).

<sup>16</sup> [Rapport spécial 17/2018](#), points 80 et 81.

et les améliorations alors prévues pour la période 2014-2020 ne l'ont fait baisser que légèrement.

### **La notion d'exercice comptable et un système de liquidation annuelle des dépenses ont été introduits pour la période 2014-2020**

**13** Le [RPDC 2014-2020](#) a introduit la notion d'exercice comptable, ainsi qu'un système permettant d'acquitter annuellement les dépenses déclarées pour chaque programme. Il oblige les autorités des États membres à présenter chaque année, pour chaque programme (ou groupe de programmes), un «dossier constitué aux fins de l'assurance» (ou «dossier aux fins de l'assurance») couvrant les dépenses certifiées à la Commission au cours de l'exercice comptable précédent. L'exercice comptable  $n$  couvre les dépenses déclarées du 1<sup>er</sup> juillet de l'année  $n-2$  au 30 juin de l'année  $n-1$  (voir [annexe II](#)). Le dossier aux fins de l'assurance comprend:

- les comptes certifiés de l'exercice comptable,
- une déclaration de gestion et un résumé annuel des contrôles et des vérifications,
- le rapport annuel de contrôle et l'opinion d'audit de l'autorité d'audit.

**14** Le rapport annuel de contrôle mentionne un taux d'erreur résiduel, qui est le principal indicateur de légalité et de régularité pour chaque programme ou groupe de programmes. Pour déterminer ce taux, l'autorité d'audit doit prendre en considération toutes les irrégularités relevées lors de son examen d'un échantillon représentatif d'opérations et éventuellement – selon la méthode d'échantillonnage adoptée – extrapoler ces erreurs à la population couverte par l'audit. Le taux d'erreur tient également compte des corrections financières appliquées et inscrites dans les comptes par les autorités de gestion et de certification en raison des irrégularités et des risques détectés par les autorités d'audit lors de leurs audits.

**15** Dans leurs dossiers aux fins de l'assurance, les autorités des États membres confirment que les comptes sont exhaustifs, exacts et donnent une image fidèle de la situation, et que leurs propres systèmes de gestion et contrôles internes relatifs au programme (ou au groupe de programmes) concerné sont efficaces. Elles confirment également que les dépenses certifiées sont légales et régulières<sup>17</sup>. La Commission approuve alors les comptes et verse la contribution de l'UE restant due, à condition

---

<sup>17</sup> Article 127, paragraphe 5, du [règlement portant dispositions communes pour 2014-2020](#) et article 63, paragraphe 7, du [règlement financier](#).

d'avoir conclu – au vu de l'opinion de l'autorité d'audit – à l'exhaustivité, à l'exactitude et à la véracité des comptes.

**16** Le [RPDC 2014-2020](#) a également mis en place une retenue de 10 % sur tous les paiements intermédiaires<sup>18</sup> et instauré la possibilité d'appliquer des corrections financières nettes<sup>19</sup>. La retenue de 10 % vise à fournir une protection contre d'éventuelles dépenses irrégulières que n'aurait pas détectées le système de contrôle de l'État membre (et qui auraient donc été remboursées). Les corrections financières nettes ont pour objet de permettre à la Commission de reprendre des fonds à un État membre qui ne remédierait pas aux insuffisances décelées dans ses systèmes de gestion et de contrôle.

### **La Commission fournit une assurance sur la régularité des dépenses dans ses rapports annuels d'activités**

**17** Les dépenses de cohésion relèvent de la responsabilité de deux directions générales (DG) de la Commission: la direction générale de la politique régionale et urbaine (DG REGIO) et celle de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (DG EMPL). Dans leurs rapports annuels d'activités (RAA), celles-ci fournissent des informations sur l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle des programmes (y compris sur le fonctionnement des systèmes, les lacunes relevées dans les travaux des autorités des États membres et les mesures correctives dont la mise en œuvre a été demandée), sur l'acceptabilité des comptes et sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Depuis juillet 2021, une direction conjointe d'audit coordonne et réalise les travaux de la Commission pour ce qui est de l'audit et de l'évaluation des dépenses de cohésion.

**18** Dans les RAA, la Commission utilise les taux d'erreur résiduels fournis par les autorités d'audit pour chaque programme, les résultats de ses propres travaux (lesquels consistent en des contrôles documentaires complétés, le cas échéant, par des missions d'information, des audits de conformité fondés sur les risques et des audits thématiques) et d'autres informations disponibles, telles que les résultats de nos audits aux fins de la déclaration d'assurance, afin de calculer et de publier un indicateur de performance clé (IPC) sur la régularité des dépenses des Fonds gérés par chaque DG (voir point **38**). Cet IPC, agrégé, est présenté dans le rapport annuel de la

---

<sup>18</sup> Article 130 du [règlement portant dispositions communes pour 2014-2020](#).

<sup>19</sup> Article 145, paragraphe 7, du [règlement portant dispositions communes pour 2014-2020](#).

Commission sur la gestion et la performance en tant qu'indicateur de régularité pour la totalité des dépenses de cohésion de l'exercice.

### **Depuis 2017, notre approche d'audit tient compte des modifications apportées au cadre réglementaire pour la période 2014-2020**

**19** Notre mandat en vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne consiste à examiner la légalité et la régularité des recettes et dépenses. En tant qu'auditeur externe indépendant de l'UE, nous ne faisons pas partie du système de contrôle interne des fonds de la politique de cohésion, et ne sommes pas tenus par l'approche de «contrôle unique» les concernant. Dans le cadre de nos travaux aux fins de la déclaration d'assurance, nous vérifions si la Commission a exécuté le budget de l'UE conformément à la réglementation applicable.

**20** Depuis 2017, la population que nous contrôlons dans le domaine de la cohésion est constituée de dépenses qui ont été inscrites dans les comptes figurant dans les dossiers aux fins de l'assurance et qui ont été acceptées par la Commission pour l'exercice comptable concerné. Nos audits portent donc principalement sur des opérations que les États membres ont déjà vérifiées dans le cadre de leur cycle de contrôle relatif à l'exercice comptable dont elles relèvent, et pour lesquelles ils sont censés avoir mis en œuvre toutes les mesures pertinentes afin de corriger les erreurs qu'ils ont eux-mêmes détectées<sup>20</sup> au moyen de leurs procédures de contrôle. Dès lors, toutes les erreurs découvertes lors de nos audits viennent en sus de celles que les contrôles internes existants ont permis de déceler. Toutefois, le cycle de contrôle de la Commission se déroulant parallèlement à nos audits, il n'est pas encore terminé pour toutes les opérations au moment où nous sélectionnons notre échantillon (voir point **69** et *annexe II*).

---

<sup>20</sup> [Rapport annuel relatif à 2022](#), annexe 1.1, points 18 et 19. Les exceptions sont les opérations en lien avec des contributions aux instruments financiers et les avances sur aides d'État.

**21** Notre approche d'audit comporte également une évaluation des différentes mesures de contrôle auquel ont été soumis les dossiers constitués aux fins de l'assurance compris dans notre échantillon. Cela nous permet de déterminer dans quels domaines les systèmes de gestion et de contrôle de certains programmes ou les travaux de surveillance de la Commission doivent être encore améliorés, en particulier lorsque nous découvrons des «erreurs supplémentaires», c'est-à-dire des erreurs en sus de celles déjà détectées et corrigées par les autorités d'audit (et, par définition, par les autorités de gestion), lors de contrôles ou d'audits réalisés précédemment.

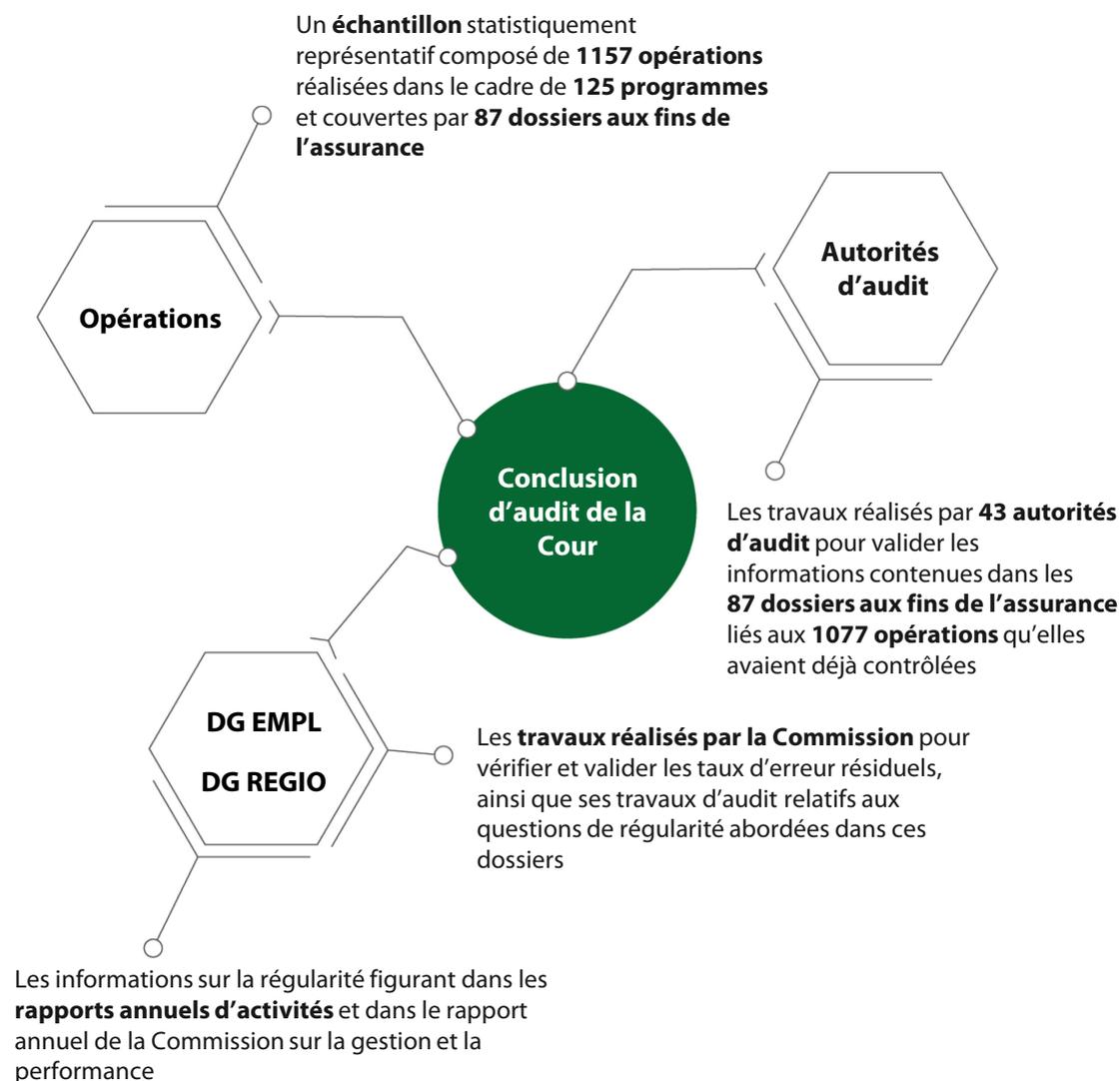
## Étendue de l'analyse et approche suivie

**22** Le présent document d'analyse donne une vue d'ensemble pluriannuelle de notre évaluation de la légalité et de la régularité des dépenses de cohésion relevant de la période 2014-2020. Dans ce document, nous résumons nos résultats d'audit déjà présentés ainsi que nos constatations relatives aux systèmes de gestion et de contrôle des États membres, établissons les causes profondes des erreurs commises durant cette période et rendons compte de notre évaluation antérieure des mesures mises en place pour permettre à la Commission de prévenir ou de détecter et de corriger les erreurs et, ainsi, de réduire le niveau d'erreur. Lorsque cela est possible, nous fournissons également des informations propres aux différents pays. Enfin, nous décrivons les défis que la clôture de la période 2014-2020 ainsi que la légalité et la régularité des dépenses de cohésion de la période 2021-2027 poseront aux auditeurs.

**23** Nous avons axé notre analyse sur nos résultats d'audit relatifs aux exercices 2017 à 2022 (voir [annexe III](#)), ce qui nous permet de couvrir la totalité des dépenses de la période 2014-2020 déjà supportées, déclarées, remboursées et passées par le cycle de contrôle à la fin de 2022. L'exercice 2017 a été le premier au cours duquel la Commission a accepté des dépenses en lien avec l'exercice comptable allant du 1<sup>er</sup> juillet 2015 au 30 juin 2016, déclarées par les États membres au titre des programmes de la période 2014-2020 (voir [annexe II](#)). Excepté les avances, les paiements effectués de 2014 à 2016 relevaient, pour la plupart, de la période 2007-2013.

**24** Pour les exercices 2017 à 2022, nous avons examiné 1 157 opérations effectuées dans les 27 États membres et au Royaume-Uni (voir [annexe III](#)). Nous avons en outre contrôlé les travaux relatifs à ces opérations, réalisés par les autorités d'audit des États membres (voir [figure 2](#)).

**Figure 2 – Travaux d’audit de la Cour des comptes européenne relatifs aux dépenses relevant de la période 2014-2020 (jusqu’à l’exercice 2022)**



*Remarques:*

\* Les chiffres concernent les opérations relevant de la période 2014-2020 examinées lors des audits relatifs aux exercices 2017 à 2022.

\*\* L’échantillon statistiquement représentatif comprenait 1 157 opérations, dont 1 077 opérations pour lesquelles les dépenses avaient été vérifiées par les autorités d’audit, 9 opérations non comprises dans l’échantillon des autorités d’audit et 71 opérations relatives à des instruments financiers.

Source: Cour des comptes européenne.

**25** En raison de notre méthode d’échantillonnage, les travaux réalisés dans chaque État membre sur l’ensemble de la période (autrement dit, le nombre d’opérations examinées) sont proportionnés au montant dépensé. Pour les États membres ayant réalisé plus de 76 % de l’ensemble des dépenses de cohésion (la Pologne, l’Italie, l’Espagne, le Portugal, la Hongrie, la Tchéquie, la Roumanie, la Grèce et l’Allemagne), nos échantillons d’audit agrégés étaient suffisamment grands pour que nous puissions dégager des informations et des indications propres à l’État membre concerné.

**26** Nous n'avons pas encore effectué d'audit spécifiquement consacré au système de corrections financières; cet aspect n'est donc pas traité en détail dans le présent document d'analyse. Nous prévoyons d'entreprendre un audit sur la question de savoir si la Commission et les États membres utilisent efficacement les corrections financières pour protéger les intérêts financiers de l'UE et pour garantir la régularité des dépenses de cohésion.

**27** Notre analyse repose sur nos rapports annuels, sur nos rapports spéciaux et avis dans le domaine de la cohésion (voir [annexe V](#)) et sur plusieurs rapports de la Commission, dont le [rapport annuel sur la gestion et la performance](#) et les [RAA de la DG EMPL](#) et [de la DG REGIO](#). D'autres documents et études de la Commission ont également été pris en considération. Pour établir une comparaison avec la période précédente, nous avons utilisé les résultats de notre examen pluriannuel de la régularité des dépenses en gestion partagée relevant de la période 2007-2013<sup>21</sup>, qui a donné lieu à une publication en 2014.

**28** Le présent document n'est pas un rapport d'audit, mais un document d'analyse reposant sur nos travaux d'audit antérieurs dans le domaine de la cohésion et sur des informations publiques. Il présente les enseignements tirés de l'application du modèle d'assurance relatif aux dépenses de cohésion de la période 2014-2020. Il vise à contribuer à un nouveau renforcement de ce modèle pour la clôture de la période passée et pour la période 2021-2027, qui a commencé récemment. Il est également établi en vue de l'élaboration de la proposition législative relative à la politique de cohésion pour la période postérieure à 2027. Enfin, les résultats de notre analyse pourraient alimenter la réflexion que mène notre institution sur l'avenir de notre approche et sur notre utilisation des travaux d'autres auditeurs.

---

<sup>21</sup> [Agriculture et cohésion: vue d'ensemble des dépenses de l'UE au cours de la période 2007-2013](#).

## Quelle a été notre évaluation globale de la régularité des dépenses de cohésion?

**29** Le cadre d'assurance de la politique de cohésion vise à faire en sorte que, pour chaque programme (ou groupe de programmes), les dépenses déclarées par les États membres et vérifiées par la Commission soient exemptes d'erreur significative. La réglementation fixe le seuil de signification à 2 %<sup>22</sup>, ce qui correspond au niveau que nous utilisons, dans la déclaration d'assurance, pour formuler notre opinion sur la légalité et la régularité des recettes et des dépenses de l'UE<sup>23</sup>. Dans cette section, nous apportons une vue d'ensemble de nos constatations et des informations que nous avons publiées, concernant la légalité et la régularité des dépenses de cohésion et le cadre d'assurance pour la période 2014-2020.

### Le niveau d'erreur a été moins élevé dans les dépenses de cohésion relevant de la période 2014-2020 que dans celles de la période 2007-2013, mais il est resté significatif

**30** En combinant nos résultats annuels relatifs aux exercices 2017 à 2022, nous estimons que, pour ces exercices, le niveau d'erreur dans les dépenses relevant du CFP 2014-2020 a avoisiné 4,8 %. Ce chiffre est inférieur de 1,2 point de pourcentage à celui que nous avons calculé pour le CFP 2007-2013 à un stade similaire de sa mise en œuvre (c'est-à-dire pour les exercices 2009 à 2013): notre estimation du niveau d'erreur pluriannuel atteignait alors 6,0 % des fonds dépensés<sup>24</sup>.

---

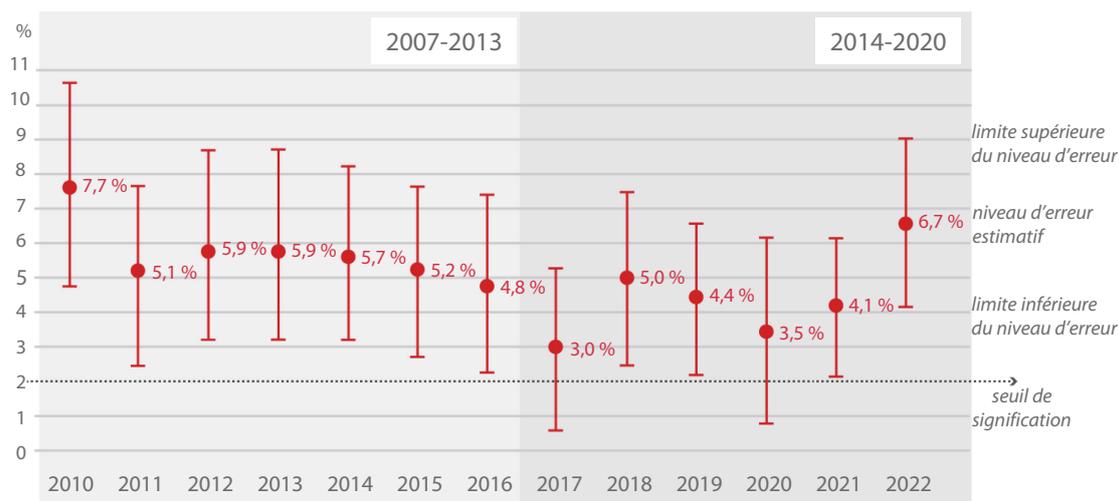
<sup>22</sup> Article 28, paragraphe 11, du [règlement délégué \(UE\) n° 480/2014 de la Commission](#), rapport annuel sur la gestion et la performance concernant l'exercice 2022, volume III, annexe 5, point 5.1.5, et [méthodologie de la Cour des comptes européenne](#).

<sup>23</sup> [Rapport annuel relatif à 2022](#), annexe 1.1, point 35.

<sup>24</sup> [Agriculture et cohésion: vue d'ensemble des dépenses de l'UE au cours de la période 2007-2013](#), point 23.

**31** Bien que nos résultats aient varié selon les années, notre niveau d'erreur estimatif a dépassé le seuil de 2 % chaque année de 2017 à 2022 (il l'a fortement dépassé pour la plupart des exercices, avec une valeur record de 6,7 % en 2022). Cette observation vaut également pour la période 2007-2013 (voir [figure 3](#)).

**Figure 3 – Niveaux d'erreur estimés par la Cour des comptes européenne pour les dépenses de cohésion (exercices 2010 à 2022)**



Source: Cour des comptes européenne.

**32** Nos constatations d'audit aux fins de la déclaration d'assurance montrent que les paiements fondés sur les remboursements sont davantage exposés à un risque d'erreur que les paiements fondés sur des droits (comme ceux de la plupart des volets de la politique agricole commune)<sup>25</sup>. Au total, un quart des opérations de nos échantillons relatifs aux exercices 2017 à 2022 – pourtant presque toutes déjà examinées par les autorités d'audit – contrevenaient d'une façon ou d'une autre aux exigences légales. Dans 60 % des cas (171 erreurs, soit 15 % de l'échantillon total), nous avons classé les erreurs dans la catégorie des erreurs quantifiables. Les «erreurs supplémentaires» (c'est-à-dire les erreurs venant en sus de celles que les autorités d'audit avaient détectées et corrigées) que nous avons relevées ont eu, environ une fois sur quatre, un fort impact sur l'opération concernée (plus de 80 % du montant des dépenses déclarées pour l'opération en question étaient affectés).

<sup>25</sup> Rapport annuel relatif à 2022, point 1.18.

**33** La période d'éligibilité des dépenses de 2014-2020 s'est achevée le 31 décembre 2023. Au cours de la pandémie de COVID-19, les États membres ont bénéficié d'assouplissements considérables en ce qui concerne la reprogrammation des fonds (et le recours à REACT-EU pour apporter des fonds supplémentaires)<sup>26</sup>. Dans notre [rapport annuel relatif à 2020](#), nous avons formulé des observations sur la probabilité accrue que, pendant la pandémie de COVID-19, l'efficacité des contrôles et des vérifications effectués par les autorités de gestion et d'audit soit réduite, avec pour conséquence possible une augmentation du risque que des erreurs ou des irrégularités ne soient pas détectées et corrigées<sup>27</sup>.

### **La plupart des autorités d'audit ont fait état de niveaux d'erreur inférieurs au seuil de signification pour les exercices 2017 à 2022**

**34** Pour que les autorités d'audit puissent émettre une opinion d'audit sans réserve sur la légalité et la régularité des dépenses comptabilisées, le taux d'erreur résiduel figurant dans le rapport annuel de contrôle (voir point **14**) doit être inférieur au seuil de signification de 2 % établi dans le règlement délégué de la Commission complétant le RPDC<sup>28</sup>.

**35** La plupart des autorités d'audit n'ont pas fait état, dans leurs rapports annuels de contrôle, de niveaux d'erreur significatifs dans les dépenses de cohésion réalisées au titre de la période 2014-2020. Lors de nos audits relatifs aux exercices 2017 à 2022, nous n'avons dénombré que 33 cas (en lien avec 25 programmes, alors qu'il en existait plus de 400) dans lesquels l'autorité d'audit compétente avait notifié un taux d'erreur résiduel dépassant 2 % avant tout ajustement par la Commission<sup>29</sup>. Une grande partie de ces cas (liés à 14 des 25 programmes) se sont produits en 2020 (en d'autres termes, ils concernaient l'exercice comptable 2018-2019).

---

<sup>26</sup> [Rapport annuel relatif à 2022](#), point 6.17.

<sup>27</sup> [Rapport annuel relatif à 2020](#), point 2.32.

<sup>28</sup> Article 28, paragraphe 11, du [règlement délégué \(UE\) n° 480/2014 de la Commission](#).

<sup>29</sup> Sur la base des annexes des rapports annuels d'activités 2017 à 2022 de la DG EMPL et de la DG REGIO.

**36** Année après année, toutefois, nos audits montrent que beaucoup d'autorités d'audit passent à côté d'un grand nombre d'erreurs dans les opérations qu'elles contrôlent. Il est possible que la Commission détecte ensuite certaines de ces erreurs, ce qui donne lieu à des ajustements, et que nous en découvriions d'autres (si le dossier aux fins de l'assurance fait partie de notre échantillon). C'est à cause de ces erreurs supplémentaires que nous concluons que les dépenses de cohésion dans leur ensemble présentent un niveau d'erreur significatif.

**37** Enfin, bien que les avances versées aux instruments financiers ne soient pas des dépenses supportées, le RPDC<sup>30</sup> institue une exception autorisant les autorités d'audit à les inclure dans la population couverte par leurs audits si ces avances ont été payées au cours de l'exercice comptable et, ainsi, à en tenir compte dans le calcul du taux d'erreur résiduel. Ces paiements présentent généralement peu de risques, mais une valeur relativement élevée. Lorsque les comptes comprennent aussi bien des paiements d'avances que des dépenses supportées, les taux d'erreur résiduels calculés par les autorités d'audit sont donc susceptibles de donner une idée trop faible du niveau d'erreur qui caractérise les dépenses réellement supportées.

### **Depuis 2018, le «taux maximal» de la Commission témoigne d'un niveau d'erreur significatif dans les dépenses de cohésion**

**38** La Commission calcule un IPC concernant la régularité des dépenses effectuées au titre de chaque Fonds, et le publie ensuite dans le RAA (voir point **18**). L'IPC agrégé correspond à la moyenne pondérée des différents taux d'erreur résiduels, ajustée, le cas échéant, en fonction des résultats des contrôles et des audits réalisés par la Commission. Depuis 2018, celle-ci publie également un «taux maximal» pour tenir compte des risques supplémentaires que peuvent présenter ces dépenses<sup>31</sup>. Le calcul de l'IPC ne tient pas compte de l'incidence des avances versées aux instruments financiers (voir point **37**).

---

<sup>30</sup> Article 41, paragraphe 1, du [règlement portant dispositions communes pour 2014-2020](#).

<sup>31</sup> Rapport annuel d'activités 2018 de la DG REGIO, notes de bas de page 12 et 52; rapport annuel d'activités 2018 de la DG EMPL, note de bas de page 38.

**39** Après avoir ajusté les taux d'erreur communiqués par les autorités d'audit, la Commission a estimé que le taux maximal concernant les dépenses de cohésion avait dépassé le seuil de signification de 2 % pendant chacun des cinq exercices écoulés depuis 2018 et qu'il était donc également supérieur à ce seuil pour l'ensemble de la période.

**40** En revanche, l'IPC qu'elle a calculé et publié a été légèrement inférieur au seuil de signification pour quatre des cinq exercices en question. Nous pensons toutefois que la méthode de la Commission ne permet d'estimer qu'un taux d'erreur minimal, avec pour conséquence qu'un certain nombre d'erreurs risquent de passer inaperçues et de ne pas être corrigées (voir points **65** à **68**)<sup>32</sup>.

**41** Depuis 2019, la Commission a perfectionné sa méthode d'estimation des taux maximaux en prenant en considération le risque d'erreurs dans des opérations ne faisant pas partie de l'échantillon sélectionné pour les programmes audités par elle-même ou par notre institution au cours de l'année. Ces taux peuvent également comprendre un «complément» destiné à tenir compte des programmes non audités et fondé sur les taux d'erreur relatifs à d'autres programmes, communiqués par l'autorité d'audit concernée, ou un taux forfaitaire, si l'autorité d'audit n'a encore fait l'objet d'aucun audit<sup>33</sup>.

**42** Dans notre rapport annuel relatif à 2021, nous avons signalé que deux faiblesses persistaient: lorsque le programme avait été audité au titre d'un exercice comptable antérieur, la Commission n'ajoutait pas le complément; d'autre part, le complément ajouté risquait parfois de s'avérer insuffisant pour tenir compte de toutes les erreurs que la Commission n'avait pas remarquées lors de ses audits de conformité. Ces faiblesses se répercutent également sur le risque au moment de la clôture présenté par la Commission, cette dernière ne procédant pas systématiquement aux corrections nécessaires pour faire passer le taux d'erreur résiduel sous le seuil de signification<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Rapport spécial 26/2021, points 58 à 61.

<sup>33</sup> Rapport annuel d'activités 2022 de la DG REGIO, note de bas de page 65; rapport annuel d'activités 2022 de la DG EMPL, note de bas de page 71; rapport annuel relatif à 2022, point 6.66.

<sup>34</sup> Rapport annuel relatif à 2021, point 5.62, et rapport annuel relatif à 2022, point 6.70.

## Pour estimer les niveaux d'erreur, la Commission et les autorités d'audit ne tiennent compte que des corrections financières

**43** Les taux communiqués par la Commission dans ses RAA et dans son rapport annuel sur la gestion et la performance correspondent aux irrégularités donnant lieu à des corrections financières en vertu des dispositions réglementaires applicables (voir point [14](#)).

**44** Pour que les autorités des États membres et la Commission imposent des corrections financières, une erreur doit constituer une irrégularité au sens du [RPDC 2014-2020](#), c'est-à-dire une violation du droit «résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique»<sup>35</sup>. Les erreurs que nous relevons n'entrent pas toutes dans cette catégorie. Conformément à notre mandat en vertu du traité, nous sommes tenus de signaler les erreurs liées à tous les types de violations de la réglementation applicable, et nous considérons qu'une opération comporte une erreur chaque fois qu'une des conditions du paiement des dépenses correspondantes n'a pas été totalement remplie.

**45** La Commission a exprimé son désaccord sur certaines des erreurs supplémentaires que nous avons signalées ou sur la quantification de nos constatations concernant trois exercices de la période 2017-2022 (les exercices 2018, 2020 et 2022). Toutefois, même déduction faite des erreurs contestées, nos niveaux d'erreur estimatifs relatifs aux trois exercices en question restent supérieurs tant au seuil de signification de 2 % qu'aux taux d'erreur communiqués par la Commission. Si l'on analyse les différents dossiers constitués aux fins de l'assurance, les erreurs contestées n'auraient une incidence que sur trois des 13 dossiers pour lesquels nous avons estimé que le niveau d'erreur résiduel dépassait 2 %.

**46** Les autres divergences de méthode concernant la quantification des erreurs (par exemple, en cas de non-respect des règles sur les marchés publics<sup>36</sup>) n'interviennent que peu dans les différences entre les taux d'erreur communiqués.

---

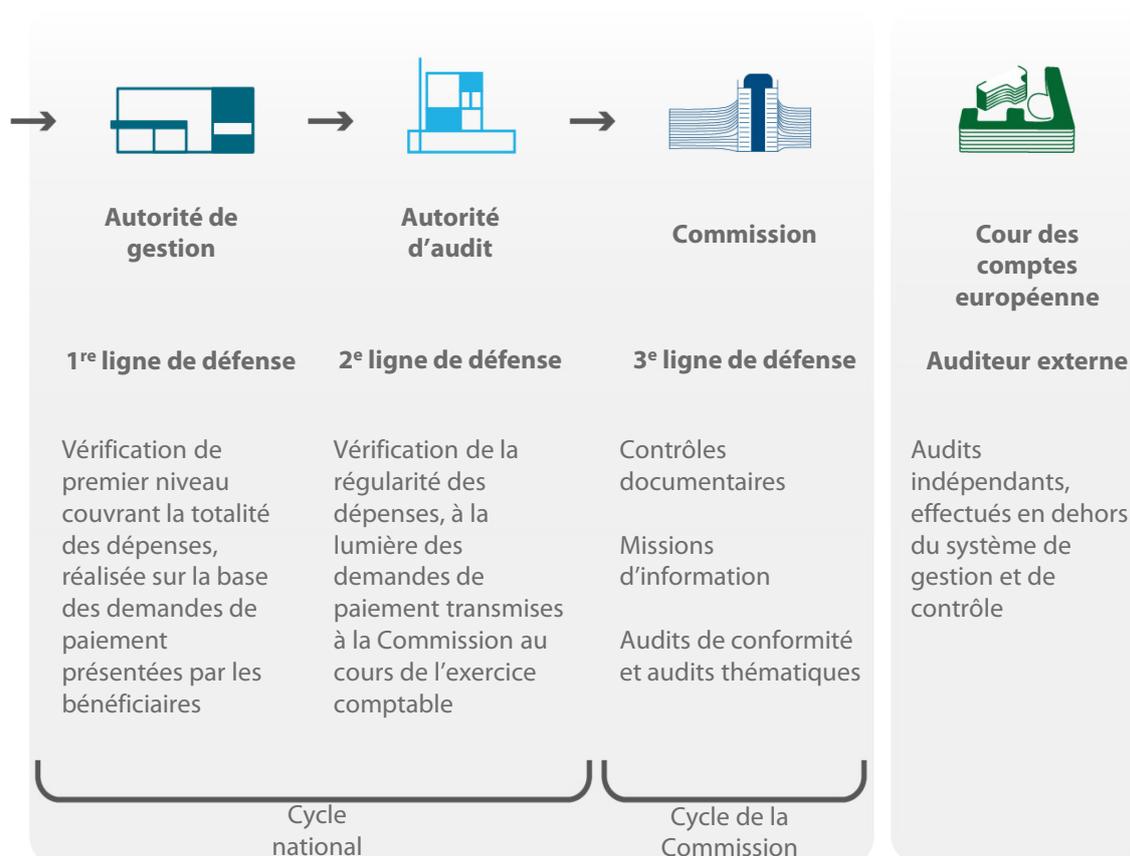
<sup>35</sup> Article 2, paragraphe 36, du [règlement portant dispositions communes pour 2014-2020](#).

<sup>36</sup> [Rapport annuel relatif à 2022](#), annexe 1.1, point 27.

## Quelles ont été nos constatations concernant la fiabilité des travaux des principaux acteurs du système de contrôle de la politique de cohésion?

**47** Comme le montre la *figure 4*, trois lignes de défense contribuent à prévenir, à détecter et à corriger les dépenses irrégulières dans la politique de cohésion. Considérés ensemble, nos travaux sur la régularité et sur les systèmes de contrôle et de surveillance de la Commission et des États membres englobant la période 2014-2020 ont permis d'évaluer le fonctionnement de chacun de ces trois niveaux.

**Figure 4 – Système de contrôle des dépenses de cohésion**



Source: Cour des comptes européenne.

## **Pour ce qui est de garantir la régularité des dépenses de cohésion, les contrôles de premier niveau opérés par les autorités de gestion ne sont pas suffisamment efficaces**

**48** En tant que «première ligne de défense», les autorités de gestion devraient veiller à ce que seuls des projets éligibles soient sélectionnés en vue d'un financement. Par la suite, le rôle des contrôles de premier niveau auxquels elles procèdent est essentiel pour garantir la régularité des dépenses de cohésion. Elles doivent en particulier vérifier que les produits et services cofinancés ont été fournis et s'assurer que les dépenses déclarées par les bénéficiaires ont bien été supportées et sont conformes à l'ensemble de la législation applicable, des exigences du programme et des conditions de financement. Pour les dépenses relevant de la période 2014-2020, il convient de procéder à ces contrôles pour chaque demande de remboursement présentée par les bénéficiaires. Toute irrégularité décelée doit ensuite être corrigée avant que les dépenses en question soient déclarées à la Commission.

**49** Nos résultats d'audit des six dernières années<sup>37</sup>, mais aussi le nombre et l'incidence financière des erreurs notifiées par les autorités d'audit (voir *annexe IV*) et par la Commission, témoignent du fait que les autorités de gestion ne parviennent pas encore à atténuer avec une efficacité suffisante le risque d'erreur élevé inhérent aux dépenses de cohésion. Si elle avait fonctionné efficacement, cette «première ligne de défense» aurait en fait pu, et dû, détecter et corriger une grande partie de ces erreurs.

## **Les autorités d'audit constituent une deuxième ligne de défense essentielle, mais elles ne détectent pas toujours les dépenses irrégulières avec une efficacité totale**

**50** Les autorités d'audit constituent une «deuxième ligne de défense» essentielle pour ce qui a trait aux dépenses de cohésion. Elles doivent être indépendantes des autorités de gestion et respecter les exigences réglementaires et les normes qui leur sont applicables. Elles ont pour mission de faire en sorte que des audits du bon fonctionnement du système de gestion et de contrôle d'un programme soient réalisés sur un échantillon représentatif d'opérations, sur la base des dépenses déclarées<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Rapport annuel relatif à 2022, point 6.42.

<sup>38</sup> Article 127, paragraphe 1, du règlement portant dispositions communes pour 2014-2020.

### **Compte tenu des erreurs supplémentaires que nous avons détectées, le taux d'erreur résiduel dépasse 2 % dans la moitié environ des dossiers aux fins de l'assurance que nous avons contrôlés**

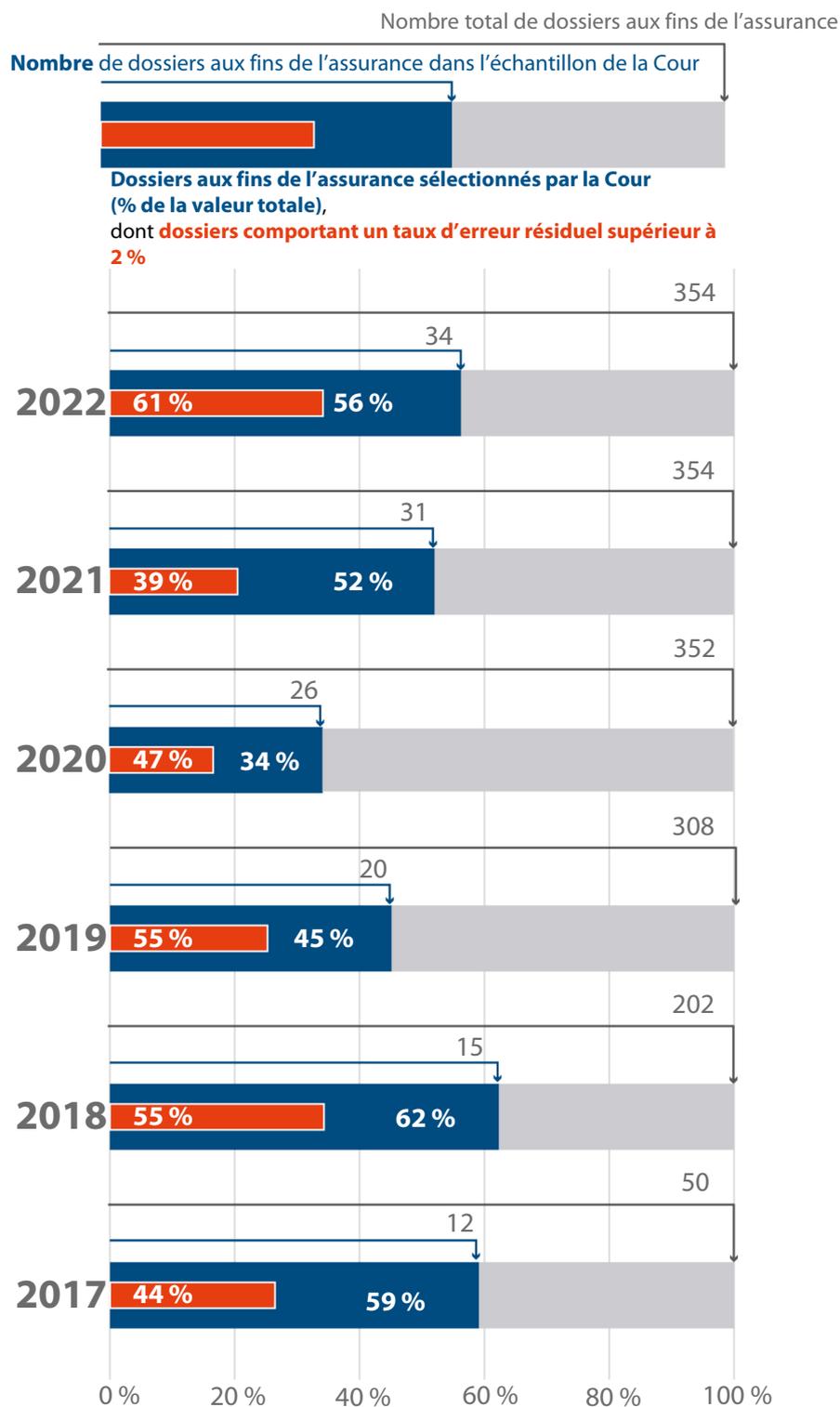
**51** Au total, nous avons découvert des erreurs que n'avaient pas révélées les contrôles effectués par les autorités d'audit, dans 51 des 87 dossiers aux fins de l'assurance que nous avons examinés au moins une fois pour les exercices 2017 à 2022. Dans 43 cas, ces erreurs supplémentaires ont eu pour effet de porter au-dessus du seuil de 2 % le taux d'erreur résiduel communiqué par les autorités d'audit.

**52** Ces 43 dossiers aux fins de l'assurance couvraient une grande partie des dépenses certifiées à la Commission. De 2017 à 2022, ils n'ont jamais représenté moins de 39 % des dépenses comprises dans nos échantillons; en 2022, leur part dans ces dépenses a atteint un niveau record de 61 %. Globalement, ils ont représenté environ 45 % des dépenses certifiées à la Commission dans les dossiers de notre échantillon (voir *figure 5*)<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Rapport annuel relatif à 2022, point 6.47.

**Figure 5 – Nombre de dossiers aux fins de l’assurance présentant un taux d’erreur résiduel supérieur au seuil de signification (exercices 2017 à 2022)**



*Remarque:* Notre analyse tient également compte de l’évaluation de la Commission, concernant les dossiers aux fins de l’assurance compris dans notre échantillon.

Source: Cour des comptes européenne.

**53** Par ailleurs, il existe un écart entre les taux présentés dans le rapport annuel de contrôle et ceux que nous avons recalculés afin de tenir compte des erreurs supplémentaires que nous avons détectées. Dans 42 des 138 dossiers aux fins de l'assurance entrant dans notre échantillon (c'est-à-dire dans environ un tiers des cas), la différence entre l'estimation de l'autorité d'audit et la nôtre dépassait 2 points de pourcentage. Dans plus de la moitié de ces 42 cas, elle excédait 5 points de pourcentage.

### **Lorsque les autorités d'audit déclarent un taux d'erreur résiduel de 2 %, elles ne prévoient aucune «marge de sécurité» pour tenir compte des erreurs supplémentaires**

**54** Sur la base des constatations communiquées par les autorités d'audit, les autorités de gestion et de certification appliquent des corrections financières qui consistent à retirer les dépenses liées aux projets concernés avant de présenter les comptes annuels à la Commission. Outre les corrections destinées à tenir compte des irrégularités décelées, elles opèrent des corrections supplémentaires dans les cas où les autorités d'audit ont fait état d'un taux d'erreur résiduel supérieur au seuil de signification de 2 % pour un programme donné.

**55** Le législateur tolérant un niveau d'erreur maximal de 2 % dans les dépenses financées sur le budget de l'UE, les autorités de gestion et de certification appliquent des corrections juste suffisantes pour atteindre l'objectif de 2 %. Pour quelque 17 % des dossiers aux fins de l'assurance comportant un taux d'erreur résiduel évalué à plus de 2 % à l'issue des nouveaux calculs réalisés par notre institution ou par la Commission, le taux d'erreur résiduel communiqué précédemment était exactement de 2 %. Cette approche ne laisse aucune «marge de sécurité» pour les erreurs supplémentaires détectées lors des audits réalisés après la présentation des comptes et rend nécessaires des corrections financières extrapolées supplémentaires.

### **Des faiblesses dans les travaux des autorités d'audit réduisent le degré de confiance que la Commission peut placer dans ces travaux**

**56** Au fil des ans, nous avons décelé, dans les travaux de 40 des 43 autorités d'audit que nous avons auditées, des faiblesses de nature et de gravité variables, qui ont eu des répercussions sur plus de la moitié des opérations que nous avons contrôlées. En outre, la plupart des erreurs supplémentaires que nous avons mises au jour auraient pu, et dû, être détectées par les autorités d'audit lorsque celles-ci ont contrôlé les

mêmes opérations (voir point 20). Cela réduit la mesure dans laquelle la Commission peut se fier aux résultats de leurs travaux.

**57** Pour les exercices 2017 à 2022, nous avons décelé et signalé des insuffisances dans l'étendue et la qualité des travaux des autorités d'audit à propos de 124 des 171 erreurs supplémentaires. Ces insuffisances concernaient en particulier:

- la planification et la préparation des travaux d'audit;
- la qualité des travaux d'audit eux-mêmes;
- la documentation des travaux d'audit.

### **Planification et préparation des audits**

**58** L'échantillonnage est un aspect essentiel de la planification d'un audit. Les autorités d'audit sont tenues d'examiner des échantillons statistiques représentatifs d'opérations et de conserver une piste d'audit appropriée pour pouvoir montrer que les échantillons ont été constitués de manière indépendante, objective et impartiale. Or, dans le cas de sept des 43 autorités d'audit dont nous avons examiné les travaux à une ou plusieurs reprises pour les exercices 2017 à 2022, nous avons détecté des problèmes concernant la manière dont les échantillons étaient sélectionnés et nous avons repéré des lacunes dans les pistes d'audit relatives à l'échantillonnage.

**59** Les listes de contrôle d'audit sont un autre élément clé de la planification et de la préparation des audits, car elles reflètent les exigences minimales relatives aux contrôles à effectuer et les procédures communes que doivent respecter les auditeurs. Au cours de nos audits, nous avons constaté que les listes de contrôle d'audit étaient très inégalement détaillées selon les autorités d'audit et ce, bien que la Commission ait communiqué ses propres listes de contrôle à ces autorités au début de la période dans un souci d'uniformisation. Encore maintenant, à l'approche de la clôture de la période 2014-2020, nous continuons de trouver des listes de contrôle qui ne comprennent pas de questions spécifiques sur la fraude, les conflits d'intérêts, le double financement ou les aides d'État, alors même que les autorités d'audit sont tenues de procéder à des contrôles concernant ces problèmes.

**60** Au total, nous avons détecté des erreurs quantifiables supplémentaires dans 21 % des opérations pour lesquelles nous avons également constaté que la planification des audits présentait des faiblesses.

## Qualité des travaux d'audit

**61** En outre, pour environ 27 % des opérations, nous avons décelé des faiblesses touchant la qualité ou l'exhaustivité des travaux d'audit eux-mêmes. Ces faiblesses étaient souvent liées aux contrôles relatifs aux critères de sélection et d'éligibilité des projets. Nous avons en particulier constaté que certaines autorités d'audit ne vérifiaient pas systématiquement si les pièces justificatives corroboraient les informations fournies par les bénéficiaires (voir exemples à l'[encadré 2](#)).

### Encadré 2

#### Les autorités d'audit se fient aux déclarations sur l'honneur des bénéficiaires ou des participants pour évaluer l'éligibilité

Les autorités d'audit ont tendance à trop se fier aux déclarations sur l'honneur des bénéficiaires lorsqu'elles vérifient la conformité aux critères d'éligibilité et aux autres exigences, comme la capacité technique des soumissionnaires, le statut de PME des candidats, le respect des conditions liées au statut de jeune ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation (jeune NEET), la composition du ménage, le respect du plafond *de minimis* pour les aides d'État et l'absence de double financement ou de conflits d'intérêts.

De nombreuses erreurs supplémentaires sont dues au fait que certaines autorités d'audit omettent parfois de contrôler les pièces justificatives ou de documenter ces contrôles afin de corroborer la fiabilité des informations communiquées par les bénéficiaires ou les participants.

## Documentation des travaux d'audit

**62** Enfin, les normes professionnelles d'audit<sup>40</sup> et les règles en matière d'audit des dépenses de cohésion<sup>41</sup> exigent que les travaux d'audit soient dûment documentés, de manière à permettre à un auditeur expérimenté n'ayant eu aucun lien antérieur avec la mission de comprendre les travaux d'audit réalisés ainsi que les conclusions auxquelles ils ont conduit et la façon dont celles-ci ont été établies. Cependant, pour environ un tiers des opérations, la documentation contenue dans les dossiers des autorités d'audit était insuffisante, soit que les auditeurs eux-mêmes n'aient pas documenté les travaux de façon satisfaisante, soit que les processus d'examen de l'autorité d'audit aient été inappropriés.

---

<sup>40</sup> En particulier la norme internationale d'audit 230.

<sup>41</sup> Article 127, paragraphe 3, du [règlement portant dispositions communes pour 2014-2020](#).

**63** Après que nos audits relatifs aux exercices 2017 et 2018 ont révélé des insuffisances dans la documentation des autorités d’audit, celles-ci et la Commission ont constitué un groupe de travail chargé de s’atteler au problème. En décembre 2019, le groupe de travail a publié un document de réflexion expliquant comment les auditeurs devraient documenter leurs travaux et quelles pièces justificatives ils devraient conserver dans leurs dossiers d’audit. Ce document n’est pas un manuel exhaustif, et son utilisation n’est pas obligatoire, mais il s’agit d’un premier pas vers une amélioration de la manière dont les autorités d’audit réalisent et documentent leurs travaux.

**64** Nos résultats d’audit relatifs aux six derniers exercices montrent que les faiblesses que nous avons décelées dans les travaux de plusieurs autorités d’audit limitent la fiabilité de ces travaux<sup>42</sup>. Puisque les autorités d’audit jouent un rôle crucial dans le cadre d’assurance, leurs travaux doivent être améliorés afin de garantir la conformité des opérations au cadre juridique. Cependant, la Commission est responsable en dernier ressort de l’exécution du budget de l’UE. La responsabilité globale de l’exécution du budget ne porte pas seulement sur la légalité et la régularité des dépenses, mais aussi sur le respect des principes de la bonne gestion financière<sup>43</sup>.

## **La Commission vérifie les comptes annuels, mais ses contrôles visant à détecter des erreurs supplémentaires présentent des insuffisances**

### **Les contrôles documentaires ne sont pas conçus pour mettre au jour des dépenses inéligibles non détectées précédemment**

**65** Dans le cadre de ses contrôles en vue de l’approbation des comptes (voir point 15), la Commission vérifie la cohérence des informations sur la régularité communiquées par les autorités d’audit afin de confirmer que les taux d’erreur résiduels sont fiables, principalement moyennant des contrôles documentaires. Pour ce faire, elle analyse, à l’aide de listes de contrôle standardisées, les informations figurant dans chaque dossier aux fins de l’assurance et elle tient également compte d’autres informations d’audit.

---

<sup>42</sup> D’après le point III de la synthèse du [rapport spécial 26/2021](#).

<sup>43</sup> Article 317 du [traité sur le fonctionnement de l’Union européenne](#).

**66** Le contrôle documentaire peut être complété par des missions d'information qui, afin de contribuer à l'appréciation de la fiabilité des travaux des autorités d'audit, comprennent parfois une réexécution partielle des audits des opérations réalisés par celles-ci. D'après la Commission, elles concourent au recensement des risques en vue des audits de conformité. Cependant, les contrôles documentaires ne sont pas conçus pour mettre au jour des erreurs supplémentaires. Cela limite leur valeur ajoutée pour ce qui est de confirmer la régularité des opérations sous-jacentes et la validité des taux d'erreur résiduels communiqués par les autorités d'audit<sup>44</sup>.

### **Les audits de conformité de la Commission apportent une réelle valeur ajoutée, mais ils sont peu nombreux**

**67** Les audits de conformité de la Commission constituent l'élément le plus efficace dans ses travaux sur les dossiers aux fins de l'assurance. Ils ont pour principal objectif d'établir avec une assurance raisonnable que les États membres ont détecté, corrigé et signalé toutes les faiblesses graves des systèmes (et toutes les erreurs) avant de présenter leurs comptes annuels à la Commission. Ils visent également à vérifier la fiabilité des opinions d'audit et des taux d'erreur résiduels communiqués par les autorités d'audit. Ces audits sont axés sur l'examen des travaux des autorités d'audit et sur la réexécution des travaux relatifs à un échantillon d'opérations. Ils peuvent conduire à une réévaluation des taux d'erreur résiduels et déclencher des corrections financières supplémentaires, le cas échéant. Cependant, la Commission ne réalise qu'un nombre limité d'audits de conformité (40 par an en moyenne).

**68** Les audits de conformité de la Commission suivent généralement une approche fondée sur les risques. À cet effet, la Commission procède chaque année à une évaluation des risques, après son contrôle documentaire de l'ensemble des programmes, afin de sélectionner les autorités d'audit et les programmes les plus à risque et de les soumettre à ses audits de conformité. De 2017 à 2022, elle a effectué 162 audits de ce type. Ces travaux permettent à la Commission de déceler un grand nombre d'irrégularités qui n'ont été repérées ni au cours des contrôles documentaires opérés auparavant, ni dans le cadre des travaux des autorités des États membres. Lors de 118 de ces 162 audits (73 %), la Commission a constaté que l'autorité d'audit avait sous-estimé le taux d'erreur résiduel. Dans 67 cas (41 %), son nouveau calcul du taux d'erreur résiduel a donné un résultat supérieur à 2 %. Les audits de conformité de la Commission débouchent sur des conclusions similaires à nos propres constatations.

---

<sup>44</sup> [Rapport spécial 26/2021](#), point VII de la synthèse ainsi que points 26, 29 et 30.

**69** Nos audits nous ont permis de déceler deux principaux défauts dans les audits de conformité de la Commission:

- o premièrement, dans le cadre de contrôle et d'assurance établi par le RPDC, la Commission ne peut se prononcer sur la fiabilité des taux d'erreur résiduels communiqués par les autorités d'audit pour un exercice comptable donné que près de deux ans après la fin de la période comptable en cause<sup>45</sup>;
- o deuxièmement, les taux d'erreur résiduels estimatifs que la Commission publie dans les RAA et dans le rapport annuel sur la gestion et la performance sont seulement des taux provisoires. En effet, la Commission peut profiter de ses contrôles documentaires pour demander aux autorités d'audit d'effectuer des vérifications supplémentaires en lien avec les insuffisances qu'elle a détectées, et les constatations d'erreurs résultant de ses audits peuvent encore changer à la suite des procédures de validation des éléments de fait avec les autorités des États membres. Par voie de conséquence, les conclusions présentées dans les rapports d'audit finaux ne sont pas définitives, mais restent susceptibles d'être modifiées une fois achevé l'ensemble du cycle d'audit (voir points [130](#) à [133](#)).

---

<sup>45</sup> Rapport annuel relatif à 2017, point 6.54.

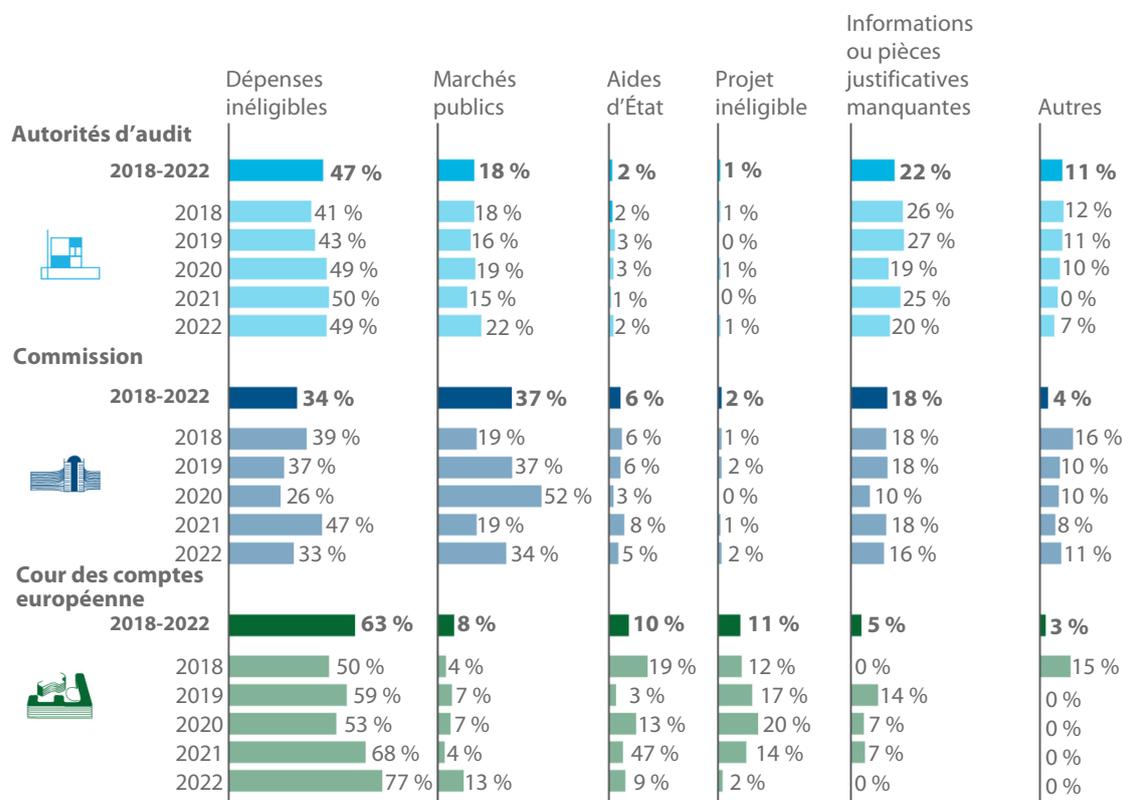
## De quels types sont les erreurs commises et où se produisent-elles?

**70** En 2018, les autorités d’audit ont commencé à utiliser une typologie commune, convenue entre la Commission et les États membres, pour signaler les erreurs. Cela fournit une meilleure base pour analyser les erreurs détectées par les différents acteurs du système de gestion et de contrôle. Nous appliquons nous aussi une typologie similaire pour les erreurs que nous relevons lors de nos propres travaux. Dans cette section, nous examinons dans une perspective pluriannuelle la répartition, par type, des erreurs supplémentaires que nous avons détectées, par rapport à celles le plus fréquemment relevées par la Commission et aux erreurs signalées par les autorités d’audit. Nous avons également recherché des constantes géographiques.

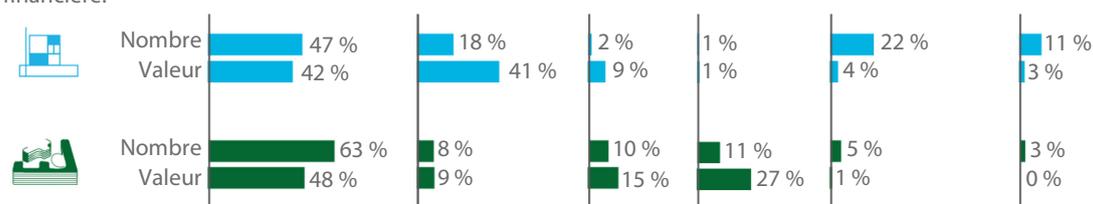
### Dans les dépenses de cohésion, certaines catégories d’erreurs sont plus fréquentes que d’autres

**71** Dans les opérations relevant de la période 2014-2020, les dépenses et projets inéligibles ont constitué le type d’erreur le plus répandu et celui qui a le plus influé sur notre niveau d’erreur estimatif, suivis par le non-respect des règles en matière d’aides d’État et par le non-respect des règles nationales et de l’UE sur les marchés publics. La [figure 6](#) représente la répartition du nombre d’erreurs, par catégorie. Elle montre également quelles catégories d’erreurs ont eu la plus forte incidence sur le taux d’erreur, en séparant les irrégularités repérées par les autorités d’audit des erreurs supplémentaires qui leur ont échappé mais qui ont été ensuite relevées par la Commission ou par nos auditeurs.

**Figure 6 – Répartition des différents types d’erreurs détectées par les autorités d’audit, la Commission et la Cour des comptes européenne, pour les exercices 2018 à 2022 (chiffres annuels et moyenne sur cinq ans)**



La répartition du nombre d’erreurs détectées ne coïncide pas nécessairement avec celle de leur incidence financière:



(\*) Aucune donnée relative à l’incidence financière des erreurs détectées par la Commission n’est disponible.

Source: Cour des comptes européenne.

## Les dépenses inéligibles sont le principal type d’erreur, tant par le nombre que par l’incidence financière

**72** Pour les exercices 2018 à 2022, le type d’erreur le plus important – tant numériquement que du point de vue de l’incidence financière – détecté par tous les auditeurs était constitué par les dépenses inéligibles. Ce type d’erreur englobe un large éventail d’infractions aux dispositions du RPDC ou des règlements spécifiques des différents Fonds et/ou aux règles nationales d’éligibilité. Cependant, l’établissement

des règles d'éligibilité appartient avant tout aux États membres. La catégorie des dépenses inéligibles comprend des irrégularités telles que la déclaration de coûts non liés au projet, la déclaration de dépenses non effectuées ou non payées par le bénéficiaire, l'inclusion de participants inéligibles, la surdéclaration des frais de personnel et l'inclusion de la TVA récupérable dans les déclarations de dépenses. Elle englobe également les coûts inéligibles en lien avec des instruments financiers et les irrégularités dans le recours aux options de coûts simplifiés (OCS).

**73** Le nombre d'erreurs liées à des dépenses inéligibles, décelées par les autorités d'audit a été relativement stable d'une année sur l'autre (toujours entre 40 % et 50 %), mais leur incidence financière a fluctué. La Commission a relevé un moindre pourcentage de dépenses inéligibles: environ un tiers des erreurs détectées au cours des audits de conformité entraînent dans cette catégorie.

**74** Les dépenses inéligibles ont également été le type d'erreur supplémentaire le plus fréquemment révélé par nos audits, et celui qui a eu la plus forte incidence financière. Près des deux tiers des erreurs que nous avons mises au jour étaient liées à des dépenses inéligibles, alors même que nos échantillons sont presque entièrement composés de dépenses déjà contrôlées par les autorités des États membres et que les autorités d'audit relèvent un grand nombre d'erreurs de ce type. Dans notre [rapport annuel relatif à 2022](#), nous avons recommandé à la Commission de prendre des mesures d'atténuation des erreurs récurrentes, afin de limiter les dépenses irrégulières et leur impact.

**75** Un exemple typique d'erreur supplémentaire liée à des dépenses inéligibles et révélée par nos audits relatifs à la période 2014-2020 est celui des mesures de soutien aux jeunes considérés comme «NEET» (ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation) dans lesquelles les participants aux projets ne remplissaient pas les critères d'éligibilité (voir [encadré 3](#)).

### Encadré 3

#### **Erreurs supplémentaires détectées, en lien avec l'inclusion de participants inéligibles dans des projets relevant de l'initiative pour l'emploi des jeunes**

Lors de nos audits relatifs à la période 2014-2020, nous avons découvert des erreurs supplémentaires liées à l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) dans plusieurs États membres. La plupart de ces erreurs auraient pu être détectées moyennant de meilleures vérifications des pièces justificatives demandées pour prouver la conformité au critère d'éligibilité de base (statut de jeune NEET).

Une opération soutenue par l'IEJ en Espagne a consisté à subventionner les contrats de travail de jeunes chercheurs universitaires qui remplissaient les critères du statut de NEET et étaient enregistrés dans le système national de garantie pour la jeunesse. Au moment où ils ont posé leur candidature, huit des 30 participants dont nous avons contrôlé le dossier étaient employés par une autre université ou suivaient des études de troisième cycle au sein de l'université qui recrutait<sup>46</sup>. Par conséquent, ils ne satisfaisaient pas aux conditions requises pour avoir le statut de NEET, et les dépenses correspondantes étaient inéligibles.

Dans deux projets relevant de l'IEJ, en France, seules ont été utilisées, pour vérifier le statut de jeune NEET des participants, des déclarations sur l'honneur dont les autorités d'audit n'ont pas contrôlé la fiabilité, même sur la base d'un échantillon. Les contrôles supplémentaires que nous avons opérés afin de déterminer le statut des participants compris dans notre échantillon ont révélé qu'un quart d'entre eux avaient en fait un emploi et ne pouvaient donc pas prétendre au soutien de l'UE<sup>47</sup>.

Ces constatations nous ont amenés à formuler, dans nos rapports relatifs à 2021 et à 2022<sup>48</sup>, des recommandations au sujet du contrôle des conditions d'éligibilité.

#### **Les autorités d'audit détectent plus souvent les erreurs liées aux marchés publics qu'elles ne l'ont fait pour la période 2007-2013**

**76** Le non-respect des règles nationales et/ou de l'UE sur les marchés publics a été la principale source d'erreurs dans le domaine de la cohésion pour la période 2007-2013. Pour cette période, cette catégorie a représenté près de la moitié de notre taux d'erreur estimatif<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> Rapport annuel relatif à 2019, encadré 5.5.

<sup>47</sup> Rapport annuel relatif à 2021, encadré 5.2.

**77** Pendant la période 2014-2020, la Commission a mis en œuvre, dans le cadre de son plan d'action en matière de marchés publics, plusieurs mesures destinées à renforcer les capacités administratives des États membres ainsi que le respect des procédures de marché public dans le domaine de la politique de cohésion. Ce plan d'action, établi en 2013 et mis à jour à plusieurs reprises depuis lors<sup>50</sup>, comprenait des mesures relatives à la prévention des irrégularités, mais aussi à l'actualisation des listes de contrôle d'audit<sup>51</sup>.

**78** Le plan d'action a contribué à accroître la détection, par les autorités des États membres, des erreurs liées aux marchés publics. Pour les exercices 2018 à 2022, les autorités d'audit ont indiqué que quelque 18 % des erreurs quantifiables qu'elles avaient relevées concernaient des infractions aux règles sur les marchés publics, et que l'incidence financière de ces erreurs avoisinait 41 %. D'après les rapports des autorités d'audit, l'Italie et la Hongrie sont les deux États membres où ont été commises les plus nombreuses infractions aux règles sur les marchés publics durant cette période. Dans les opérations que nous avons contrôlées au titre de ces exercices, les autorités d'audit avaient détecté et corrigé 80 erreurs liées aux marchés publics avant nos audits. Nous avons décelé 33 erreurs supplémentaires, liées aux marchés publics, que n'avaient pas repérées les autorités d'audit et en avons quantifié 11.

**79** Pendant la période couverte par le présent document d'analyse (c'est-à-dire les exercices 2017 à 2022), la part de notre niveau d'erreur estimatif qui peut être imputée à des erreurs supplémentaires liées à des infractions aux règles sur les marchés publics s'est élevée à 9 %, contre 45 % pour la période 2007-2013. Le fort pourcentage d'irrégularités de ce type dans les informations communiquées par les autorités d'audit de 2018 à 2022 (ces irrégularités ont contribué à hauteur de 41 % à l'incidence financière totale, comme l'indique la *figure 6*) montre que les dépenses de cohésion continuent de comporter des erreurs liées aux marchés publics. Nos audits ont toutefois fait apparaître une amélioration de la capacité des autorités d'audit de détecter ce type d'irrégularités par rapport à la période 2007-2013. Nous avons

---

<sup>48</sup> [Rapport annuel relatif à 2021](#), recommandation n° 5.3 et [rapport annuel relatif à 2022](#), recommandation n° 6.5.

<sup>49</sup> [Agriculture et cohésion: vue d'ensemble des dépenses de l'UE au cours de la période 2007-2013](#), point 30.

<sup>50</sup> [Rapport annuel relatif à 2018](#), réponse de la Commission au point 6.26.

<sup>51</sup> [Plan d'action en matière de marchés publics](#) (en anglais).

présenté une analyse plus détaillée de la situation des marchés publics dans un rapport récent<sup>52</sup>.

### **Les projets inéligibles et les erreurs liées aux aides d'État sont peu nombreux, mais ils contribuent fortement à notre niveau d'erreur estimatif**

**80** Les projets inéligibles sont généralement peu nombreux, mais ils ont une forte incidence financière, car la totalité du montant des dépenses certifiées relevant de ces projets est inéligible. Il en va de même des infractions aux règles sur les aides d'État, le non-respect de ces règles faisant souvent obstacle à l'obtention d'un financement par les bénéficiaires.

**81** Pour ces deux types d'erreurs, nos propres constatations d'audit donnent à penser que les autorités d'audit ne détectent pas assez efficacement les infractions aux règles. Comme le montre la *figure 6*, la Commission ne relève pas non plus toutes ces erreurs lors de ses audits des travaux des autorités d'audit. Seules 3 % des erreurs notifiées par les autorités d'audit et 8 % de celles signalées par la Commission entrent dans ces catégories.

**82** Par contre, environ un cinquième des erreurs supplémentaires que nous quantifions concernent des projets inéligibles ou des infractions aux règles sur les aides d'État. Leur incidence financière cumulée atteint 42 % de notre niveau d'erreur estimatif. Le nombre d'erreurs supplémentaires liées à des infractions aux règles sur les aides d'État a atteint un sommet en 2018 en raison d'une grave faiblesse systémique que la Commission et notre institution ont détectée au Portugal, où les règles nationales entraient en contradiction avec les règles de l'UE dans ce domaine (voir *encadré 4*).

---

<sup>52</sup> Rapport spécial 28/2023.

## Encadré 4

### Règles nationales différant des règles de l'UE sur les aides d'État, pour ce qui est de l'effet incitatif

Les règles de l'UE en matière d'aides d'État reposent sur le principe selon lequel ces aides ne devraient être autorisées que si elles subventionnent des activités qui, en leur absence, n'auraient pas pu être réalisées. Cet «effet incitatif» est considéré comme automatique pour les régimes relevant du [règlement général d'exemption par catégorie](#) lorsque les travaux débutent après la date de la demande de financement.

En 2018, nous avons découvert, au Portugal, trois projets relevant du FEDER dépourvus d'effet incitatif. Nous avons également constaté que, pour ce qui a trait à l'effet incitatif, les règles nationales entraient en contradiction avec celles de l'UE. Avant notre audit, la Commission avait décelé plusieurs opérations concernées par la même erreur et avait demandé à l'autorité de gestion du programme en cause d'exclure ces opérations des comptes. L'État membre a modifié sa réglementation nationale afin de la mettre en conformité avec les règles de l'UE et de prévenir de nouvelles irrégularités, mais ni les autorités de l'État membre ni la Commission n'ont pris de mesures correctrices suffisantes pour éliminer les erreurs existantes ou pour en neutraliser l'incidence potentielle au moyen d'une correction financière dans les dépenses déjà certifiées pour l'exercice comptable 2016-2017.

En 2019, nous avons détecté un problème similaire. La Commission a alors demandé aux autorités portugaises de recenser toutes les opérations concernées durant les deux exercices comptables suivants et d'apporter les corrections nécessaires pour exclure des comptes les dépenses irrégulières correspondantes. Le montant total des corrections qui en ont résulté a dépassé 174 millions d'euros<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Rapport annuel relatif à 2018, points 6.30 à 6.32; rapport annuel relatif à 2019, point 5.27, et rapport annuel d'activités 2020 de la DG REGIO, note de bas de page 95.

## **Les niveaux d'erreur sont significatifs dans la plupart des principaux États membres bénéficiaires des fonds relevant de la cohésion, mais ces États diffèrent par la manière dont ils appliquent le cadre d'assurance**

**83** Notre analyse pluriannuelle montre que nous découvrons toujours des erreurs non détectées au niveau des États membres, dans des opérations pourtant déjà contrôlées. Nous avons analysé nos propres résultats d'audit, mais aussi ceux des autorités d'audit et de la Commission, afin d'en savoir davantage sur la régularité des dépenses de cohésion dans les États membres qui reçoivent la majeure partie du financement et d'évaluer l'efficacité avec laquelle ces États appliquent le cadre d'assurance.

### **Nos résultats relatifs aux exercices 2017 à 2022 font apparaître un niveau d'erreur significatif dans la plupart des principaux États membres bénéficiaires des fonds relevant de la cohésion**

**84** Soixante-seize pour cent des dépenses de cohésion sont réalisées par neuf États membres: la Pologne, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Hongrie, la Tchéquie, la Roumanie, la Grèce et l'Allemagne. Ces États membres contribuent à hauteur de 91 % à notre niveau d'erreur estimatif. En outre, la grande majorité (90 %) des erreurs à fort impact (celles qui ont été quantifiées au moins à 80 % de la valeur de l'opération contrôlée) détectées l'ont été dans ces pays.

**85** Durant la période 2007-2013, le niveau d'erreur a été significatif dans chacun des principaux États membres bénéficiaires. Il l'a également été dans les 18 autres États membres pris collectivement<sup>54</sup>. Sur la base des erreurs supplémentaires que nous avons constatées, nos résultats d'audit relatifs à la période 2014-2020 indiquent que le niveau d'erreur a été significatif pour les principaux pays bénéficiaires, excepté la Pologne. Dans ce dernier cas, un grand programme représentait plus d'un tiers du total des dépenses de cohésion du pays. Dans ce programme, le niveau d'erreur indicatif était inférieur au seuil de signification, alors qu'il était significatif dans les autres programmes polonais considérés ensemble.

---

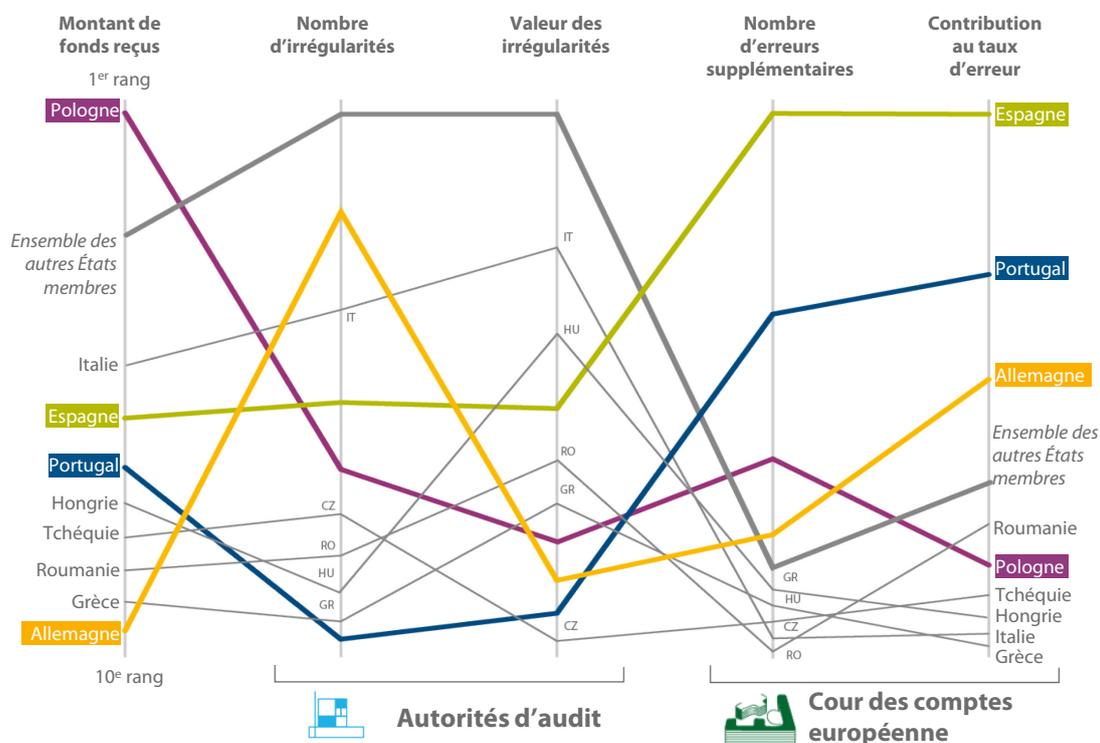
<sup>54</sup> [Agriculture et cohésion: vue d'ensemble des dépenses de l'UE au cours de la période 2007-2013, point 43.](#)

## Le degré d'efficacité dans la détection des dépenses irrégulières varie selon les États membres

**86** Comme le montre la *figure 7*, nos constatations relatives à la fréquence et à la valeur des irrégularités dans certains États membres diffèrent de celles des autorités d'audit respectives de ces pays. Dans la mesure où nos constatations portent uniquement sur les erreurs supplémentaires (c'est-à-dire celles que les autorités des États membres n'avaient pas relevées avant nous), cela indique que certains États membres sont plus efficaces que d'autres pour prévenir et détecter les erreurs.

**87** Par exemple, les irrégularités déclarées par l'autorité d'audit de la Pologne (le principal État membre bénéficiaire des dépenses de cohésion) étaient peu nombreuses et de faible valeur. Les erreurs supplémentaires que nous avons décelées étaient assez nombreuses, mais de valeur peu élevée. Elles ont donc relativement peu contribué à notre taux d'erreur. Pour leur part, les autorités d'audit d'Allemagne ont fait état d'un grand nombre d'irrégularités, également de faible valeur. Cependant, nous avons détecté un petit nombre d'erreurs supplémentaires se traduisant par un fort taux d'erreur moyen. C'est pourquoi l'Allemagne a été le troisième plus grand contributeur à notre taux d'erreur. Nous pouvons en conclure que certaines autorités d'audit sont plus efficaces que d'autres pour détecter les irrégularités de valeur élevée.

**Figure 7 – Vue d’ensemble de la contribution des différents États membres aux irrégularités relevées et signalées par les autorités d’audit et aux erreurs supplémentaires détectées par la Cour des comptes européenne (exercices 2017 à 2022)**



*Remarques:* 1) Cette vue d’ensemble couvre les irrégularités et les erreurs analysées aux points 71 à 82. 2) Elle présente un classement des États membres (du premier au dernier) selon leurs résultats pour les différents aspects examinés. Pour chaque aspect, les États membres sont classés en fonction de leur part dans le total. 3) Les noms des États membres qui sont expressément cités aux points susmentionnés sont mis en évidence dans le graphique.

*Source:* Cour des comptes européenne, sur la base de nos propres données et des informations communiquées par les autorités d’audit à la Commission.

**88** Comme celle de l’Allemagne, la part de l’Espagne et du Portugal dans les erreurs que nous avons détectées a également été disproportionnée par rapport au montant des fonds reçus. Pour chacun de ces deux pays, nous avons décelé un grand nombre d’erreurs supplémentaires d’un même type. Ainsi, en ce qui concerne les exercices 2017 à 2022, la plupart des erreurs liées aux aides d’État mises au jour par nos auditeurs l’ont été au Portugal, en raison du problème spécifique exposé à l’encadré 4. Durant la même période, nous avons détecté davantage de projets inéligibles en Espagne que dans les autres États membres (voir exemple à l’encadré 5).

**89** Nous avons également découvert des faiblesses spécifiques dans les travaux des autorités d'audit de ces pays (voir point 57). Dans ces conditions, nous estimons que ces trois États membres en particulier doivent renforcer les capacités de détection de leurs autorités d'audit, avec le soutien de la Commission.

### Encadré 5

#### Enregistrement a posteriori de jeunes NEET dans le système de garantie pour la jeunesse

Nous avons examiné plusieurs opérations financées au titre de l'IEJ en Espagne en 2021. Quatre d'entre elles concernaient des réductions des cotisations patronales à la sécurité sociale liées à des contrats de travail intérimaire signés avec des jeunes NEET.

La législation nationale relative à l'IEJ et le programme dont relèvent ces opérations exigent que les participants NEET soient enregistrés dans le système national de garantie pour la jeunesse. Cet enregistrement leur ouvre accès à un certain nombre de mesures d'assistance (telles qu'un accompagnement et un plan d'action personnalisés, y compris des dispositifs d'aide sur mesure), tout en servant à vérifier qu'ils respectent les exigences liées au statut de NEET.

Or pour trois des quatre opérations portant sur des réductions des cotisations à la sécurité sociale, l'enregistrement dans le système national a eu lieu a posteriori, parfois même plusieurs années après que la réduction a été accordée. L'organisme national chargé de gérer les réductions des cotisations à la sécurité sociale, qui se trouve être à la fois l'organisme intermédiaire et le bénéficiaire des opérations concernées, a procédé de la sorte sans en avertir préalablement les participants NEET.

L'enregistrement ayant eu lieu a posteriori, il n'a pas pu servir à vérifier l'éligibilité des participants en qualité de jeunes ne suivant ni études ni formation. Du fait de l'absence de vérifications en ce sens, la Commission avait déjà appliqué une correction financière de 25 % avant la réalisation de notre audit. Nous estimons que l'enregistrement a posteriori des participants dans le système national rend ces trois opérations examinées inéligibles à un financement de l'UE, et ce à plusieurs titres. En effet, non seulement il n'a pas été possible de vérifier à l'avance si les participants suivaient des études ou une formation, mais cette façon de procéder est également contraire à d'autres conditions de la garantie pour la jeunesse et de l'IEJ. Et surtout, il en a résulté que les jeunes NEET ont été privés de tous les avantages supplémentaires offerts par ces deux instruments<sup>55</sup>.

---

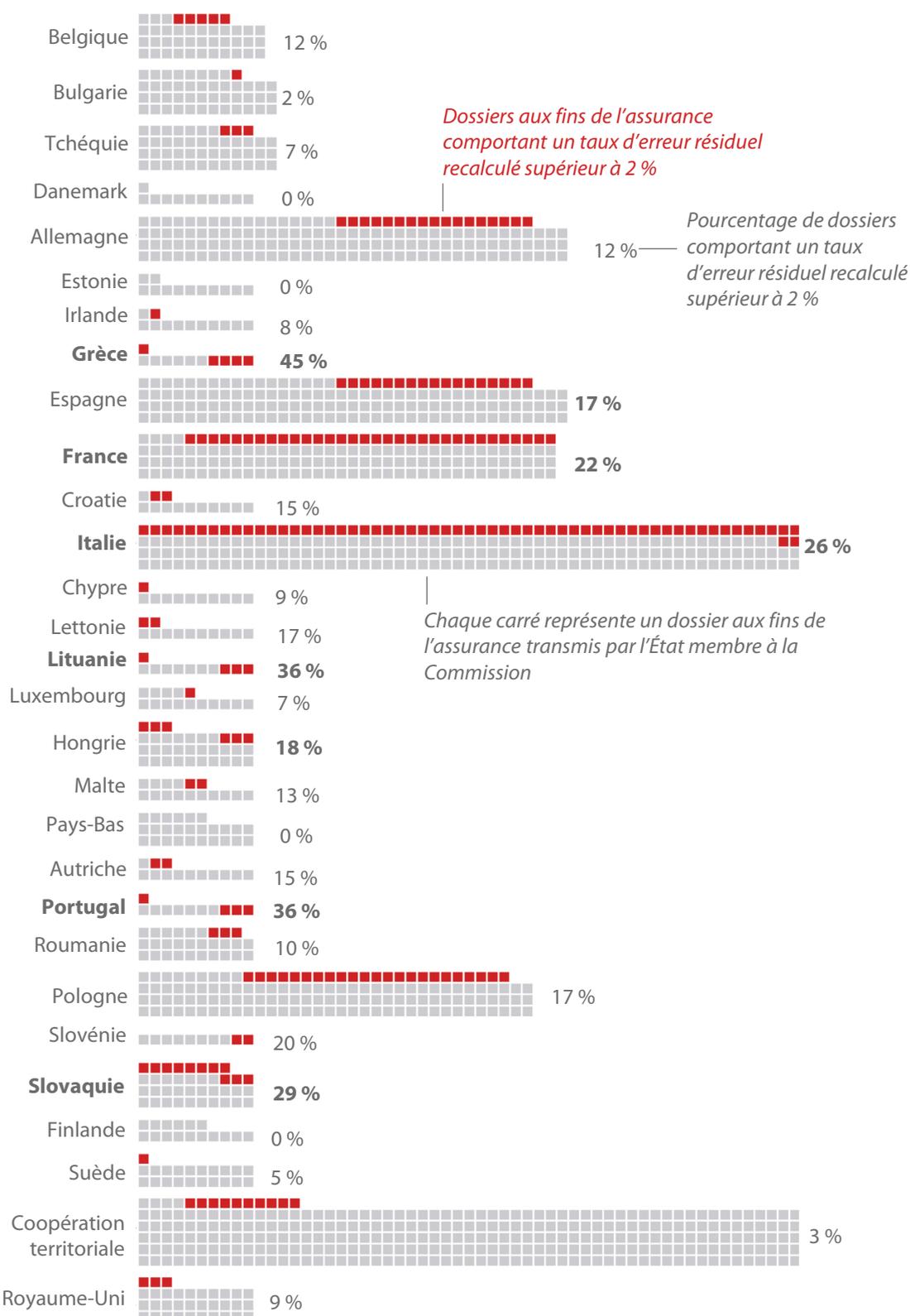
<sup>55</sup> Rapport annuel relatif à 2021, encadré 5.5.

### **Les taux d'erreur résiduels recalculés par la Commission dépassent plus souvent le seuil de signification de 2 % pour certains États membres que pour d'autres**

**90** Nous avons également examiné l'évaluation de la Commission concernant les dossiers constitués aux fins de l'assurance présentés par tous les États membres. Nous avons rassemblé les informations relatives aux taux d'erreur résiduels confirmés (c'est-à-dire réévalués) publiés dans les RAA de la DG EMPL et de la DG REGIO pour chaque dossier aux fins de l'assurance et pour chaque exercice de 2017 à 2022.

**91** Il ressort de notre analyse que le nombre de cas où les taux d'erreur résiduels recalculés par la Commission ont dépassé le seuil de signification a été particulièrement élevé pour certains États membres: la Grèce (45 % des dossiers aux fins de l'assurance), la France (22 % de ces dossiers), l'Italie (26 %), la Lituanie (36 %), le Portugal (36 %) et la Slovaquie (29 %) (voir *figure 8*).

**Figure 8 – Évaluation des taux d’erreur résiduels par la Commission pour chaque État membre (exercices 2017 à 2022)**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des RAA 2017 à 2022 de la DG EMPL et de la DG REGIO.

**92** Le fort pourcentage de dossiers dont le taux d'erreur résiduel recalculé par la Commission dépasse 2 % indique que celle-ci détecte des problèmes de régularité dans de nombreux dossiers aux fins de l'assurance. Il laisse également à penser que les États membres n'appliquent pas le cadre d'assurance avec la même efficacité. Dans le cas de la Grèce et du Portugal, toutefois, le pourcentage élevé de dossiers comportant un taux d'erreur recalculé supérieur à 2 % s'explique également par le fait que tous les programmes sont groupés dans un même dossier aux fins de l'assurance.

**93** Pour cinq des neuf États membres qui reçoivent 76 % des fonds relevant de la cohésion (l'Espagne, la Grèce, la Hongrie, le Portugal et la Roumanie), notre échantillon a compris, au moins une fois entre 2017 et 2022, plus de 50 % de dossiers aux fins de l'assurance présentant un taux d'erreur résiduel recalculé supérieur à 2 %. Pour les quatre autres principaux États membres bénéficiaires, nous avons réévalué les taux d'erreur à plus de 2 % dans au moins 25 % des dossiers aux fins de l'assurance examinés.

## Quelles ont été les causes profondes des erreurs au niveau national?

**94** Les 171 erreurs supplémentaires quantifiables relevées lors de nos audits sont des erreurs qui n'avaient pas été détectées ni corrigées auparavant par les différents niveaux des systèmes de contrôle des États membres. Nous avons analysé nos données relatives aux erreurs supplémentaires afin de déterminer comment et pourquoi elles se produisent, et quel acteur, dans l'État membre, est à leur origine. Les erreurs survenues à chaque niveau auraient pu être détectées et corrigées par le niveau de contrôle suivant dans les États membres.

**95** À la lumière de cette analyse et des travaux antérieurs de la Commission<sup>56</sup>, nous avons cerné trois causes profondes d'erreurs. Il s'agit de problèmes en lien avec:

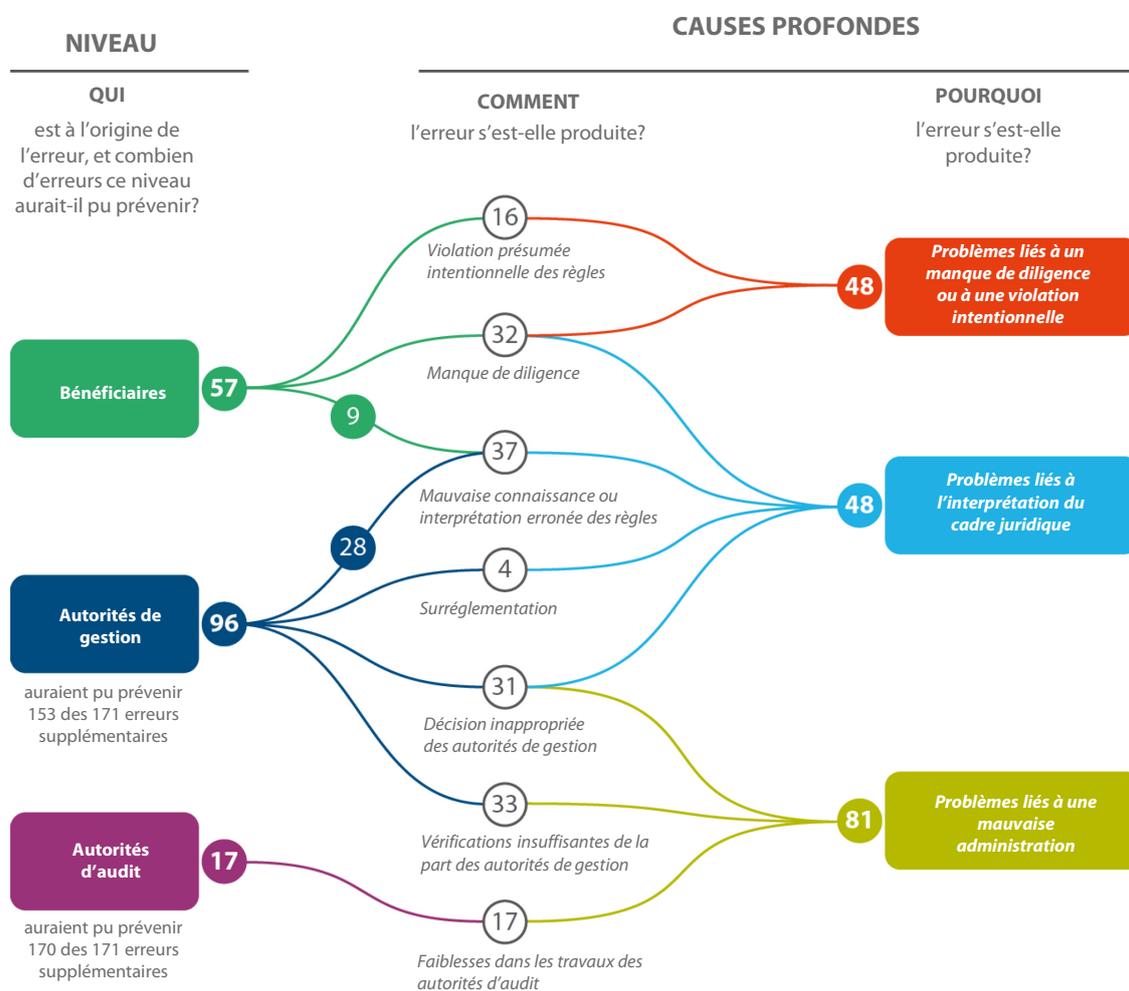
- o une mauvaise administration par les autorités des États membres,
- o un manque de diligence ou une violation (présumée) intentionnelle des règles au niveau des bénéficiaires,
- o l'interprétation du cadre réglementaire.

**96** La *figure 9* indique à quel niveau se produisent les erreurs (quel acteur est à leur origine), ainsi que comment et pourquoi elles surviennent. Les autorités d'audit auraient pu prévenir 170 des erreurs supplémentaires que nous avons découvertes.

---

<sup>56</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, «Causes profondes des erreurs et mesures prises à cet égard (article 32, paragraphe 5, du règlement financier)», COM(2017) 124 final, et étude réalisée pour le Parlement européen, *Single audit approach – Root causes of the weaknesses in the work of the member states' managing and audit authorities*, IPOL\_STU(2022)732267.

**Figure 9 – Vue d’ensemble des causes profondes des erreurs supplémentaires que nous avons détectées, et niveau auquel ces erreurs se sont produites (exercices 2017 à 2022)**



*Remarque:* Les erreurs sont réparties par principale caractéristique. Selon nous, une des 171 erreurs supplémentaires que nous avons décelées est essentiellement imputable à la Commission.

*Source:* Cour des comptes européenne.

## Près de la moitié des erreurs supplémentaires s’expliquaient par des problèmes d’administration au niveau des autorités des États membres

**97** Aux fins de la présente analyse, nous entendons par «bonne administration» le fait de veiller à ce que les opérations soient bien planifiées, bien sélectionnées, bien mises en œuvre et bien contrôlées, afin que seules des dépenses légales et régulières soient déclarées et certifiées à la Commission. Les faiblesses en la matière peuvent consister en des prises de décision inappropriées ou des vérifications insuffisantes de

la part des autorités de gestion et en des faiblesses dans les travaux des autorités d'audit.

### **Les autorités de gestion auraient pu prévenir plus d'un tiers des erreurs supplémentaires que nous avons détectées**

**98** Quelque 37 % des erreurs supplémentaires dont nous avons fait état pour la période 2014-2020 peuvent être attribuées à une action ou à l'inaction des autorités de gestion ou des organismes auxquels elles délèguent des tâches. Cette cause profonde se manifeste souvent par des décisions inappropriées de la part de ces autorités, lorsque celles-ci approuvent des opérations (18 %).

**99** Les autorités de gestion auraient pu déceler 19 % des erreurs que nous avons mises au jour. Ces erreurs trouvaient leur origine dans l'insuffisance des contrôles de premier niveau opérés pendant la mise en œuvre des projets, voire, pour certains aspects, dans l'absence totale de tels contrôles. Cette catégorie comprend des cas tels que l'approbation des dépenses d'un projet dont les objectifs n'ont pourtant pas été atteints, l'apport d'une aide financière non conforme aux conditions énoncées dans les documents d'approbation des projets, l'absence de contrôles de l'éligibilité des participants ou le remboursement de dépenses non supportées par les bénéficiaires.

**100** Nos audits montrent régulièrement que les autorités de gestion n'ont pas effectué de contrôles appropriés lorsqu'elles ont vérifié les dépenses éligibles et les critères d'éligibilité. Selon nous, il s'agit là d'un des principaux facteurs de risque pour les dépenses de cohésion. Pour la période 2021-2027, le RPDC prévoit que les autorités de gestion passent à des contrôles de premier niveau fondés sur une évaluation des risques. La Commission escompte que les contrôles seront ainsi axés sur les dépenses à haut risque, et que cela aura des incidences positives. Nous estimons toutefois que ce changement majore le risque pour la régularité des dépenses, dans la mesure où les demandes de paiement de certains bénéficiaires pourraient échapper à toute vérification par les autorités de gestion.

### **Les évaluations effectuées par les autorités d'audit ont parfois été inappropriées**

**101** Des insuffisances dans la planification et la préparation des audits ainsi que dans la qualité de la documentation des travaux d'audit amoindrissent la fiabilité de ces travaux (voir points [56](#) à [62](#)). Ces insuffisances influent parfois sur l'évaluation, par les autorités d'audit, des erreurs qu'elles ont détectées.

**102** Parmi les erreurs supplémentaires que nous avons relevées en ce qui concerne les exercices 2017 à 2022, 17 (10 %) étaient dues à des travaux insuffisants ou à une évaluation incorrecte de la part des autorités d'audit. Ces cas avaient trait, pour la plupart, à l'absence de signalement des erreurs et/ou à leur quantification erronée.

### **Plus d'un quart des erreurs que nous avons détectées résultaient d'un manque de diligence ou d'une violation présumée intentionnelle des règles de la part des bénéficiaires**

**103** Nous avons également relevé des erreurs supplémentaires dans des cas où les règles étaient assez claires, mais où le bénéficiaire n'a pas suffisamment veillé à les suivre. Parmi les 171 erreurs supplémentaires que nous avons signalées et quantifiées pour les exercices 2017 à 2022, 32 (19 %) entrent dans cette catégorie. Elles comprennent, par exemple, des situations où les bénéficiaires ont déclaré des équipements qu'ils ont utilisés à des fins autres que celles prévues.

**104** Lorsque les erreurs résultent d'un acte ou d'une omission intentionnel(le) de la part des bénéficiaires, nous soupçonnons généralement une fraude. En notre qualité d'auditeur externe de l'UE, nous ne sommes pas mandatés pour enquêter sur les cas de fraude présumée portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE, et nos procédures d'audit ne visent pas à détecter les fraudes. Nous transmettons les cas suspects décelés dans le cadre de nos travaux à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) ou au Parquet européen<sup>57</sup>.

**105** Dans les 1 157 opérations que nous avons examinées pour les exercices 2017 à 2022, nous avons relevé 16 cas de violation intentionnelle des règles, ce qui équivaut à 9 % des 171 erreurs supplémentaires que nous avons détectées.

---

<sup>57</sup> Rapport annuel relatif à 2022, points 1.44, 1.46 et 1.47.

**106** Le rapport annuel de la Commission sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne et la lutte contre la fraude relatif à 2022 mentionne, pour chaque domaine d'intervention, un taux de détection de la fraude fondé sur les données communiquées par les autorités des États membres<sup>58</sup>. Ce taux est obtenu en calculant la part, en pourcentage, des montants irréguliers liés à des fraudes dans le montant total des paiements. Le taux publié pour les dépenses de cohésion de la période 2014-2020 est légèrement inférieur à 0,5 %. Ce rapport affirme également que, pour la même période, les États membres ont déclaré comme étant des cas de fraude présumée un onzième (9 %) des irrégularités qu'ils ont enregistrées dans le système de gestion des irrégularités (*Irregularity Management System*, ou IMS).

**107** Nous avons signalé précédemment que les autorités de gestion ne déclarent pas tous les cas de fraude et que cela nuit à la fiabilité des taux de détection de la fraude publiés dans les rapports sur la protection des intérêts financiers de l'UE. Nous avons également constaté que, si des améliorations ont bien été apportées à la manière dont les autorités de gestion identifient les risques de fraude et conçoivent les mesures préventives, la détection de la fraude, la réaction face à celle-ci et la coordination de la lutte antifraude doivent être encore renforcées<sup>59</sup>. Cette situation a perduré en 2022: les autorités des États membres n'ont pas notifié dûment les cas de fraude présumée et n'ont pas suffisamment traité le risque de fraude. Nous avons en outre relevé que quelque 35 % des listes de contrôle des autorités d'audit ne mentionnaient pas expressément ce risque<sup>60</sup> et ne décrivaient pas la manière dont ces autorités en tenaient compte dans leurs audits.

---

<sup>58</sup> Voir 34<sup>e</sup> rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne et la lutte contre la fraude, figure 6.

<sup>59</sup> Rapport spécial 06/2019, points 80 et 89.

<sup>60</sup> Rapport annuel relatif à 2022, points 6.56 et 6.58.

## Des divergences dans l'interprétation des exigences légales ont été à l'origine d'un quart des erreurs que nous avons décelées

**108** Les bénéficiaires et les autorités publiques doivent respecter de multiples ensembles de règles telles que les dispositions générales prévues dans le RPDC, les dispositions spécifiques des différents Fonds, les actes délégués et actes d'exécution, les règles horizontales de l'UE (par exemple en matière de marchés publics ou d'aides d'État) et les règles nationales d'éligibilité<sup>61</sup>. Par surcroît, ces dispositions changent généralement d'un cycle de programmation à l'autre. L'expérience tirée de nos audits montre que l'application d'un cadre fortement réglementé à plusieurs milliers de bénéficiaires et d'autorités publiques dans 27 États membres présente un inconvénient: les divergences d'interprétation sont inévitables, y compris entre autorités de gestion et autorités d'audit. Parfois, elle génère même une insécurité juridique qui peut empêcher les autorités publiques de mettre les programmes en œuvre comme prévu<sup>62</sup>.

**109** Notre analyse montre que des règles peu claires ou des problèmes d'interprétation des règles ont constitué la cause profonde d'environ 24 % des erreurs supplémentaires (37 cas). Dans certains de ces cas, les bénéficiaires ont déclaré des dépenses irrégulières parce qu'ils avaient mal compris les règles. Cette catégorie d'erreurs englobe également les cas où les règles établies dans la législation nationale ne répondent pas à toutes les exigences de la législation correspondante de l'UE, ainsi que les erreurs dues au non-respect de règles nationales plus strictes que la législation de l'UE (surréglementation nationale).

**110** Dans plus de la moitié de ces 37 cas, les erreurs se sont produites parce que les autorités de gestion elles-mêmes avaient mal interprété les règles. L'*encadré 6* en donne un exemple.

---

<sup>61</sup> Article 65, paragraphe 1, du [règlement portant dispositions communes pour 2014-2020](#).

<sup>62</sup> Voir, par exemple, [document d'information «Simplification de la mise en œuvre de la politique de cohésion après 2020»](#), point 44.

## Encadré 6

### Erreurs supplémentaires détectées par la Cour des comptes européenne et dues à une interprétation erronée des règles par l'autorité de gestion

En ce qui concerne l'exercice 2019, nous avons détecté, en Italie, deux projets initialement financés avec des fonds nationaux, qui avaient été matériellement achevés avant l'approbation de leur financement par l'UE et étaient donc inéligibles. Les autorités de l'État membre avaient, à tort, interprété l'expression «matériellement achevé» comme faisant référence à la clôture financière ou administrative d'un projet. Or l'achèvement matériel fait référence à la fin des travaux ou des activités nécessaires aux réalisations du projet, laquelle intervient généralement avant la clôture administrative ou financière<sup>63</sup>.

Nous avons donc recommandé à la Commission de préciser ce qu'il faut entendre par opérations «matériellement achevées et/ou totalement mises en œuvre». Elle n'a toutefois pas encore fait part de ces clarifications à tous les États membres<sup>64</sup>, mais seulement à ceux qui étaient le plus directement concernés. La Commission a également proposé de modifier sa «typologie des erreurs» pour la période 2021-2027 afin de traiter ces erreurs comme une catégorie distincte.

## Le cadre organisationnel des États membres influe sur leur aptitude à prévenir et à détecter les erreurs

**111** D'après les estimations de la Commission, les États membres ont mis en place quelque 1 400 autorités pour gérer et contrôler les programmes de cohésion au cours de la période 2014-2020: 116 autorités d'audit, environ 300 autorités de certification et de gestion, et plus de 900 organismes intermédiaires<sup>65</sup>. L'évaluation ex post de la politique de cohésion de la période 2007-2013, réalisée par la Commission, indique également que le risque de divergences dans l'interprétation des règles à différents niveaux augmente avec le nombre d'autorités par programme<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> Rapport annuel relatif à 2019, points 5.19 et 5.20.

<sup>64</sup> Rapport annuel relatif à 2022, annexe 6.2.

<sup>65</sup> Document d'information «Simplification de la mise en œuvre de la politique de cohésion après 2020», point 55.

<sup>66</sup> Document d'information «Simplification de la mise en œuvre de la politique de cohésion après 2020», point 57.

**112** Notre analyse a fait apparaître une corrélation entre le nombre de programmes dans un État membre et les niveaux d'erreur constatés par les autorités d'audit (lesquels sont révélateurs de faiblesses dans les travaux des autorités de gestion). Nous avons également découvert une corrélation négative avec la taille des programmes: le nombre d'erreurs est plus élevé dans les petits programmes.

**113** Il y a donc lieu de penser que les États membres dont l'administration est décentralisée et où les programmes sont mis en œuvre au niveau régional (par exemple la Belgique, l'Allemagne, la France, l'Espagne et l'Italie) pourraient rencontrer davantage de difficultés pour exécuter efficacement leurs programmes relevant de la politique de cohésion.

**114** Le RPDC 2021-2027 prévoit des simplifications de la structure administrative des programmes moyennant, par exemple, le remplacement des autorités de certification par une fonction comptable et l'introduction de «dispositions proportionnées renforcées» pour les programmes, dispositions qui consistent à réduire les contrôles effectués par les autorités des États membres et par la Commission. Comme nous l'avons souligné dans des travaux antérieurs, rien ne permet d'affirmer que les avantages potentiels de la simplification l'emporteront sur les risques liés à une diminution de l'étendue des contrôles<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Avis 06/2018, points 113 à 115.

## Qu'a fait la Commission pour prévenir et pour corriger les erreurs?

**115** Dans cette section, nous examinons quelles mesures existent et comment la Commission les applique afin de réduire le niveau d'erreur dans les dépenses de cohésion. Nous analysons les moyens susceptibles d'empêcher les erreurs dans les déclarations et de corriger les erreurs que ne détectent pas les autorités des États membres.

### La simplification du cadre réglementaire de la politique de cohésion n'a pas encore produit les résultats escomptés

**116** Malgré diverses initiatives de simplification, le cadre réglementaire de la politique de cohésion a pris encore plus d'ampleur avec le temps. Entre la période 2007-2013 et la période 2014-2020, le nombre de pages de règlements et d'orientations a plus que doublé<sup>68</sup>.

**117** Pour la période 2021-2027, la Commission a décidé de cesser de publier de nouveaux documents d'orientation à l'intention des autorités de gestion et d'audit, et de ne conserver les documents existants que si cela s'avère nécessaire. Elle prévoit également de réduire le nombre d'actes de droit dérivé. Nous constatons que cette approche risque d'accroître l'insécurité juridique pour les autorités de gestion et les bénéficiaires et qu'en fin de compte, le risque d'erreur pourrait même s'en trouver accru<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Document d'information «Simplification de la mise en œuvre de la politique de cohésion après 2020», point 45.

<sup>69</sup> Avis 06/2018, point 101.

## Les options de coûts simplifiés limitent le risque d'erreur dans les opérations, mais leur utilisation n'est pas systématique

**118** Les options de coûts simplifiés (OCS), prévues à l'article 67 du RPDC, visent à apporter de nombreux avantages tels qu'un allègement de la charge administrative, une augmentation de la flexibilité et de l'adaptabilité, une amélioration de la transparence et de l'auditabilité et une facilitation de la mise en œuvre des projets dans les délais.

**119** Les OCS sont la mesure de simplification la plus fréquemment employée. Les autorités de gestion ont autorisé leur utilisation dans environ 80 % des programmes couverts par une enquête de la Commission en 2017<sup>70</sup>. Cela ne s'est toutefois pas nécessairement traduit par une utilisation effective des OCS dans ces programmes.

**120** Nos audits des opérations dans lesquelles ont été utilisées des options de coûts simplifiés ont montré que ces opérations étaient moins exposées aux erreurs; en outre, les OCS constituent une mesure de simplification importante, mais elles ne sont pas toujours mises en œuvre comme il se doit. Notre approche d'audit en matière d'OCS tient compte de leurs avantages escomptés pour ce qui est d'alléger la charge administrative et d'insuffler davantage d'agilité dans la mise en œuvre des projets. Toutefois, lorsque nous avons besoin de vérifier qu'une activité déclarée a bel et bien été réalisée, nous pouvons rechercher des éléments probants attestant les coûts réellement supportés et payés.

**121** Pour les exercices 2017 à 2022, nous avons constaté que la proportion d'opérations comportant des erreurs était d'une sur 24 lorsque les OCS étaient utilisées, contre une sur cinq en cas de remboursement des coûts réels. Les erreurs les plus fréquentes, parmi celles liées aux OCS, concernent des faiblesses dans la conception de ces options (voir exemple à l'[encadré 7](#)).

---

<sup>70</sup> Étude de la Commission européenne intitulée *Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF*, p. 61; document d'information «Simplification de la mise en œuvre de la politique de cohésion après 2020», point 74.

## Encadré 7

### Coûts inéligibles en raison du calcul inapproprié des coûts indirects

En Tchéquie, l'autorité de gestion d'un programme opérationnel relevant du Fonds social européen/Fonds européen de développement régional a lancé un appel à projets complémentaire approuvé au titre du programme Horizon 2020.

Les règles d'Horizon 2020 permettent d'inclure les coûts d'amortissement dans la base de calcul des coûts indirects, lesquels sont remboursables au taux forfaitaire de 25 % des coûts directs éligibles.

L'autorité de gestion ne les a cependant pas transposées correctement dans la législation nationale. En conséquence, les bénéficiaires pouvaient déclarer les coûts d'investissement comme des coûts directs ainsi qu'un amortissement hypothétique de ces investissements dans la base de calcul des coûts indirects, ce qui a entraîné une surdéclaration systématique pour tous les projets assujettis aux mêmes règles nationales<sup>71</sup>.

**122** Malgré l'action de la Commission pour encourager le recours aux OCS, celles-ci n'ont guère été utilisées dans l'ensemble des Fonds au cours de la période 2014-2020, et ce, même dans des cas où il aurait été opportun de les employer<sup>72</sup>, comme pour certains types d'opérations relevant du Fonds européen de développement régional/Fonds de cohésion. Cela s'explique principalement par l'insécurité juridique et par la charge administrative supplémentaire liée au fait d'utiliser les OCS parallèlement aux systèmes nationaux et régionaux traditionnels fondés sur le remboursement des coûts réels<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Rapport annuel relatif à 2022, encadré 6.3.

<sup>72</sup> Rapport spécial 06/2021, points I et III de la synthèse.

<sup>73</sup> Document d'information «Simplification de la mise en œuvre de la politique de cohésion après 2020», point 75, sur la base de l'étude de la Commission européenne (2017) intitulée *Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF*.

## La retenue sur les paiements intermédiaires pourrait être efficace, si les contrôles de régularité précédaient le déblocage du solde annuel restant dû

**123** La Commission applique une retenue de 10 % sur les montants versés aux États membres au cours d'un exercice comptable donné (voir point **16**). Cette retenue vise à protéger le budget et à atténuer le risque inhérent que les États membres déclarent des dépenses comportant des erreurs. Le montant correspondant doit être déblocqué lorsque la Commission approuve les comptes annuels.

**124** Cependant, le niveau d'erreur communiqué par les autorités d'audit est sans incidence sur l'approbation des comptes. Le RPDC n'oblige la Commission à analyser les questions de légalité et de régularité qu'à une étape postérieure à cette approbation<sup>74</sup>. Le risque que les contrôles de légalité et de régularité effectués ultérieurement fassent apparaître un niveau d'erreur significatif (c'est-à-dire un taux d'erreur résiduel supérieur à 2 %) dans les dépenses comptabilisées n'empêche donc pas la Commission de débloquer les 10 % initialement retenus.

**125** La Commission peut interrompre les paiements ou suspendre le paiement du solde restant dû au titre de l'exercice (et la libération du montant retenu sur les paiements intermédiaires), si des éléments attestent l'existence d'irrégularités graves au moment de l'approbation des comptes. Ces outils visent à prévenir de futures dépenses irrégulières<sup>75</sup>. Comme cela a déjà été signalé, ils ont pour effet de retarder les paiements effectués sur le budget de l'Union et, ainsi, d'exercer une pression supplémentaire sur l'État membre afin qu'il remédie aux insuffisances<sup>76</sup> entravant le bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle. Les interruptions et les suspensions ne peuvent pas être utilisées lorsque, après calcul du solde annuel par la Commission, il apparaît que les États membres ne doivent pas recevoir un paiement supplémentaire, mais rembourser des fonds – comme cela a été le cas dans la plupart des programmes au cours des exercices 2017 à 2022. Cette approche, conforme au RPDC, ne permet cependant pas de protéger le budget de l'UE tant que l'évaluation de la régularité n'est pas achevée<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> Article 139, paragraphe 5, du [règlement portant dispositions communes pour 2014-2020](#).

<sup>75</sup> Articles 83 et 143 du [règlement portant dispositions communes pour 2014-2020](#).

<sup>76</sup> [Document d'analyse 01/2023](#), encadré 20.

<sup>77</sup> [Rapport spécial 26/2021](#), point 21.

**126** Pour la période 2021-2027, la situation juridique a changé. Les comptes pour lesquels a été déclaré un taux d'erreur résiduel supérieur au seuil de signification de 2 % ne sont pas recevables et ne peuvent pas être présentés à la Commission<sup>78</sup>. D'un autre côté, la retenue a été ramenée à 5 % et continuera d'être libérée avant que la Commission ait terminé ses contrôles de régularité<sup>79</sup>. Ce taux réduit est peut-être suffisant pour la politique de cohésion dans son ensemble, mais pas pour tous les programmes. Notre expérience montre que la conclusion de la Commission sur la régularité des dépenses revient à porter le taux d'erreur résiduel au-dessus de 5 % dans certains cas, en particulier si les erreurs supplémentaires que nous trouvons sont prises en considération<sup>80</sup>.

### **Les corrections financières effectuées jusqu'à présent n'ont entraîné aucune perte directe de fonds pour les États membres concernés**

**127** La Commission peut demander des corrections financières lorsque des insuffisances graves dans les systèmes de gestion et de contrôle d'un État membre ont entraîné des erreurs systémiques. Elle peut également le faire en cas d'irrégularités isolées. Ces corrections peuvent résulter de ses propres audits, de ses travaux donnant suite à nos audits, d'enquêtes de l'OLAF, ou encore d'audits ou de contrôles effectués au niveau national lorsque les corrections apportées ont été insuffisantes. En outre, il incombe à la Commission de réaliser le suivi des irrégularités signalées par les autorités des États membres et de s'assurer que les problèmes sont traités et que les erreurs sont corrigées de manière à prévenir les irrégularités. Ce suivi est nécessaire pour corriger les erreurs non détectées précédemment par les autorités des États membres, y compris les erreurs supplémentaires que nous décelons.

---

<sup>78</sup> Article 98, paragraphe 5, du [règlement portant dispositions communes pour 2021-2027](#).

<sup>79</sup> [Rapport spécial 26/2021](#), point 22.

<sup>80</sup> Voir annexe 7 des rapports annuels d'activités 2017 à 2022 de la DG EMPL et de la DG REGIO.

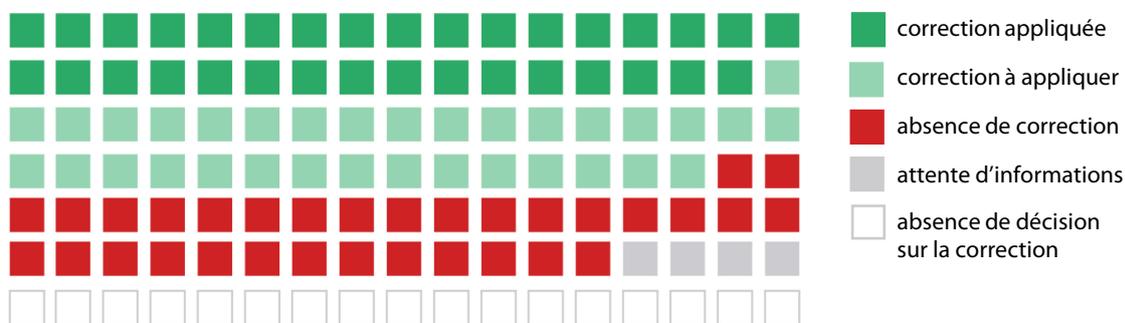
## La durée d'une procédure de correction financière à l'encontre d'un État membre peut atteindre 20 mois

**128** Nous avons examiné les actions entreprises par la Commission pour donner suite à nos différentes constatations relatives aux exercices 2017 à 2021 (ceux pour lesquels des actions de suivi avaient déjà été entamées lorsque nous avons réalisé notre analyse). Nous avons principalement porté notre attention sur les erreurs quantifiables.

**129** La Commission a accepté nos constatations relatives à 119 des 124 erreurs supplémentaires que nous avons quantifiées entre 2017 et 2021. En ce qui concerne ces 119 erreurs, comme le montre la [figure 10](#), nous avons trouvé des éléments attestant que la Commission:

- o a appliqué ou prévoit d'appliquer des corrections pour 66 erreurs ayant une incidence financière (environ 55 %) conformément à son interprétation des erreurs (voir point [44](#));
- o a estimé ne pas disposer d'une base juridique solide pour appliquer des corrections financières ou n'a pas jugé nécessaire de le faire, compte également tenu des informations supplémentaires apportées par les États membres, dans 32 cas (environ 27 %);
- o n'avait pas encore décidé d'appliquer ou non des corrections financières, ou attendait des informations supplémentaires de la part de l'État membre concerné, pour les 21 erreurs restantes (dont 16 remontaient à 2021).

**Figure 10 – Suites données par la Commission à nos constatations: état d'avancement**



Source: Cour des comptes européenne.

**130** Les procédures juridiques de la Commission relatives au suivi des erreurs et à l'application des corrections financières comprennent en outre une procédure de validation avec l'État membre concerné. Cette validation s'ajoute à toutes les étapes formelles de notre propre processus d'audit. Les mesures correctives ne sont donc pas prises immédiatement.

**131** Notre analyse a montré que, pour un tiers des erreurs supplémentaires que nous avons quantifiées entre 2017 et 2021, le suivi de la Commission était toujours en cours. Dans ces cas, la durée moyenne écoulée depuis la fin de notre audit était de 31 mois (soit plus de 2,5 années).

**132** Dans les cas clôturés au moment de notre analyse, la durée moyenne écoulée entre la fin de l'audit et l'achèvement du suivi de la Commission était de 11 mois dans les cas où la Commission avait décidé de ne pas appliquer de corrections financières, et de 20 mois dans les cas où des corrections avaient été effectuées. Depuis la création de la direction conjointe d'audit, en juillet 2021, cette durée moyenne a diminué jusqu'à avoisiner sept mois dans les cas où il n'y a pas de corrections.

**133** Il en va de même en ce qui concerne les propres audits de la Commission: le délai écoulé avant qu'elle puisse confirmer que les corrections envisagées ont été dûment mises en œuvre peut atteindre plusieurs années<sup>81</sup>.

### **D'après les informations communiquées par la Commission, les contrôles au niveau de l'UE avaient entraîné 620 millions d'euros de corrections financières supplémentaires à la fin de 2022**

**134** Pour la période 2014-2020, les autorités de gestion et de certification effectuent la majeure partie des corrections financières et des déductions. Celles-ci tiennent également compte des constatations communiquées par leurs autorités d'audit (voir point 55). Dans ses RAA, la Commission publie le montant que les États membres ont provisoirement ou définitivement retiré des comptes<sup>82</sup>. Les fonds retirés peuvent être réintroduits ou réutilisés pour des dépenses éligibles, au sein du même programme<sup>83</sup>. Après avoir approuvé les comptes, la Commission peut demander des

---

<sup>81</sup> Rapport spécial 26/2021, points 81 et 82.

<sup>82</sup> Voir annexe 7H des rapports annuels d'activités 2021 de la DG EMPL et de la DG REGIO.

<sup>83</sup> Articles 137, paragraphe 2, et 143, paragraphe 3, du [règlement portant dispositions communes pour 2014-2020](#).

corrections financières supplémentaires en lien avec des irrégularités isolées; elle peut également appliquer des corrections extrapolées, si les taux d'erreur résiduels recalculés dépassent 2 %. Il lui est en outre possible de s'attaquer aux faiblesses systémiques touchant plusieurs programmes en appliquant des corrections à tous les programmes concernés. Ces corrections résultent de ses propres audits ou de ses actions de suivi relatives aux dépenses certifiées et s'ajoutent aux montants que les autorités de gestion et de certification ont retirés des comptes à la suite de leurs audits et vérifications.

**135** Les RAA de la DG EMPL et de la DG REGIO indiquent que, fin 2022, la Commission avait demandé aux États membres d'opérer des corrections financières supplémentaires de ce type pour un montant de 620 millions d'euros depuis le début de la période 2014-2020, sur la base des audits et contrôles effectués au niveau de l'UE. Une grande majorité (88 %) de ces corrections résultaient de ses propres audits<sup>84</sup>. Le montant comprend également 291 millions d'euros de corrections appliquées afin de tenir compte des taux d'erreur résiduels recalculés pour les exercices comptables précédents. Pour ces corrections financières aussi, le RPDC autorise les États membres à remplacer les montants corrigés par d'autres dépenses, régulières celles-ci.

---

<sup>84</sup> Voir annexe du rapport annuel d'activités 2022 de la DG EMPL, p. 148, et annexe du rapport annuel d'activités de la DG REGIO, p. 130.

## Jusqu'à présent, aucune correction financière nette n'a été appliquée pour la période 2014-2020

**136** Enfin, pour la période 2014-2020, la Commission a la possibilité d'appliquer des corrections nettes lorsque les audits réalisés par l'UE font apparaître des insuffisances graves dans les systèmes de gestion et de contrôle après la présentation des comptes, et que ces insuffisances n'ont pas été décelées, signalées et corrigées par les États membres<sup>85</sup>. Les corrections financières nettes sont le seul type de corrections qui entraîne une perte directe et immédiate de fonds pour l'État membre concerné. Cependant, les dispositions du [RPDC 2014-2020](#) subordonnent la possibilité d'appliquer des corrections financières nettes au respect simultané de plusieurs exigences légales. D'après le RAA 2022 de la DG EMPL, les conditions pour appliquer des corrections financières nettes semblaient être réunies dans un cas, pour lequel la Commission avait l'intention de lancer une procédure en 2023<sup>86</sup>. Au moment où la présente analyse a été réalisée, aucune correction financière nette n'avait toutefois été imposée. La possibilité d'appliquer des corrections financières nettes sera maintenue pendant la période 2021-2027, mais il reste à voir comment elle sera employée dans la pratique, par rapport à la période 2014-2020.

---

<sup>85</sup> Article 145, paragraphe 7, du [règlement portant dispositions communes pour 2014-2020](#).

<sup>86</sup> [Rapport annuel d'activités 2022 de la DG EMPL](#), p. 62; voir aussi [rapport annuel relatif à 2022](#), point 6.72.

## Prochaines étapes

**137** Le dernier exercice comptable de la période 2014-2020 durera jusqu'au 30 juin 2024. Par conséquent, les autorités des États membres demanderont des paiements à la Commission et procéderont à leurs contrôles et à leurs audits des dépenses au delà de la date d'éligibilité finale du 31 décembre 2023, puis transmettront les documents de clôture pour le 15 février 2025<sup>87</sup>. Le règlement STEP permet de choisir de repousser d'un an, c'est-à-dire jusqu'au 15 février 2026, la date limite de présentation des demandes de paiement final et des documents de clôture relatifs à un programme. Nous nous sommes penchés sur certains facteurs susceptibles d'influer sur le cours des choses jusqu'à la clôture définitive des programmes par la Commission.

### À cause du lancement tardif des programmes de la période 2014-2020 et des fonds supplémentaires octroyés, certains États membres ont été soumis à une pression accrue pour absorber les fonds

**138** Une adoption tardive de la législation et des programmes retarde le démarrage de la mise en œuvre, ce qui a des répercussions sur les paiements provenant du budget de l'UE. Pour la période 2007-2013, la Commission avait adopté 95 % des programmes avant la fin de 2007, mais en ce qui concerne la période 2014-2020, seuls 56 % des programmes avaient été adoptés au 31 décembre 2014<sup>88</sup>; les 31 derniers ne l'ont été qu'en décembre 2015, presque deux ans après le début de la période. Le temps disponible pour dépenser les fonds mis à disposition par l'UE au titre de la période 2014-2020 est donc plus court.

**139** Comme nous l'avons déjà signalé dans nos rapports, la pression pour absorber les fonds de l'UE disponibles augmente lorsque la période d'éligibilité approche de son terme<sup>89</sup>. En outre, les États membres doivent également dépenser, d'ici à la fin de la période d'éligibilité en cours, les fonds supplémentaires apportés aux programmes de cohésion dans le cadre de REACT-EU en 2020 et en 2021 (voir point 05).

---

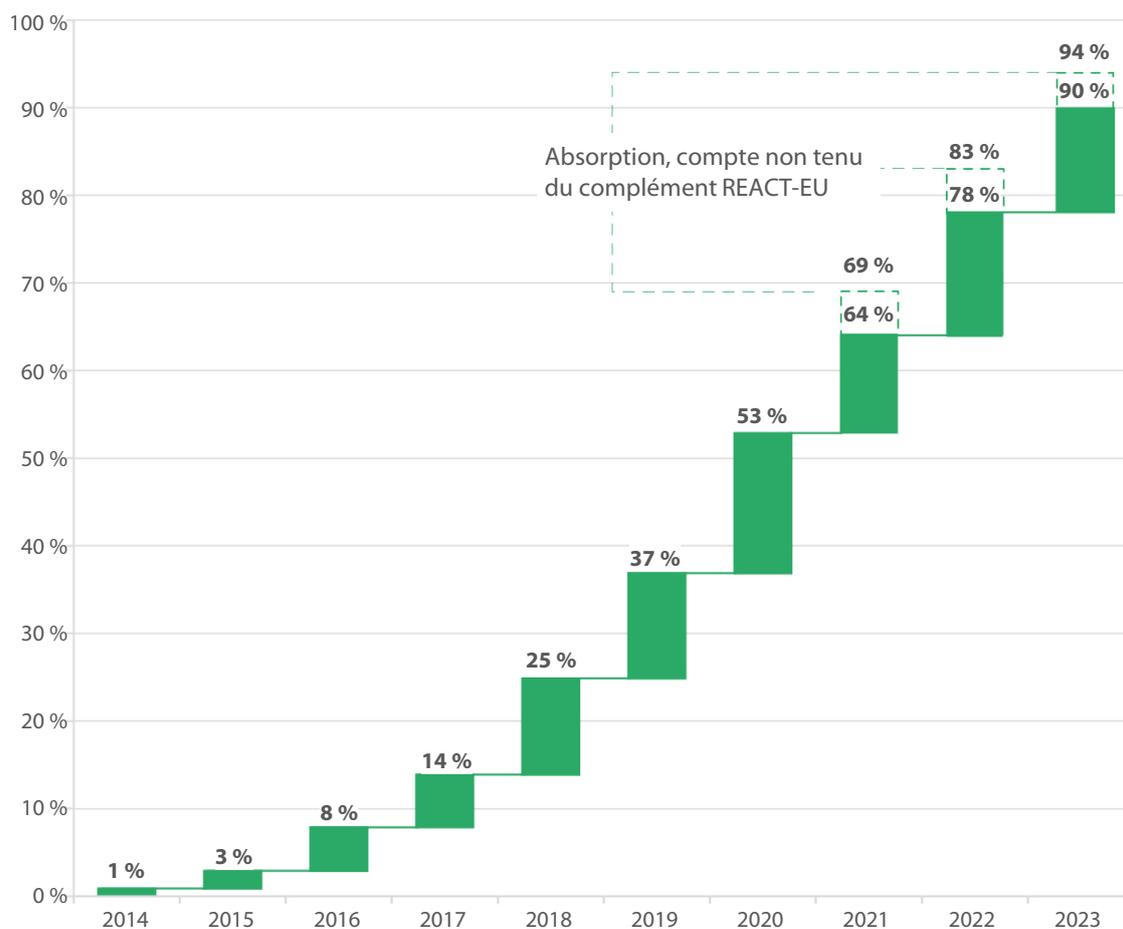
<sup>87</sup> Articles 138 et 141 du [règlement portant dispositions communes pour 2014-2020](#).

<sup>88</sup> [Rapport spécial 17/2018](#), encadré 2.

<sup>89</sup> [Étude de cas rapide sur les engagements restant à liquider dans le budget de l'UE](#), point 20 et points 34 à 39; [rapport spécial 17/2018](#), points 20, 21 et 83.

**140** Au cours de la dernière année de la période d'éligibilité, l'absorption des fonds relevant de la cohésion de la période 2014-2020 a rattrapé le niveau requis. À la fin de 2023, les États membres avaient déclaré, et la Commission avait payé, des dépenses se montant à quelque 94 % de l'ensemble des dotations. Ce taux tombe à 90 % si l'on tient compte des dotations au titre de REACT-EU (voir [figure 11](#)).

**Figure 11 – Taux d'absorption des fonds relevant de la cohésion, à la fin de 2023**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la plateforme [cohesiondata.europa.eu](https://cohesiondata.europa.eu).

**141** Les assouplissements apportés pour lutter contre la pandémie de COVID-19 (l'initiative d'investissement et l'initiative d'investissement+ en réaction au coronavirus) ont fortement contribué à accroître l'absorption au cours des exercices comptables 2020-2021 et 2021-2022. La législation modifiée a élargi le champ des coûts éligibles afin d'inclure les dépenses en lien avec la COVID-19 et a autorisé un financement à 100 % au moyen de fonds de l'UE. Ce dernier a eu une incidence non négligeable sur l'absorption. En juin 2021, cette option avait été choisie pour 178 programmes de 17 États membres et du Royaume-Uni (y compris plusieurs programmes relevant de la coopération territoriale européenne).

**142** Cependant, l'abandon de l'exigence de cofinancement national ou privé des programmes va à l'encontre d'un principe établi de longue date: un cofinancement national ou privé obligatoire garantit l'engagement des États membres (ou des bénéficiaires) ainsi que leur appropriation, et assure l'optimisation des ressources pour les investissements bénéficiant d'un soutien de l'UE<sup>90</sup>.

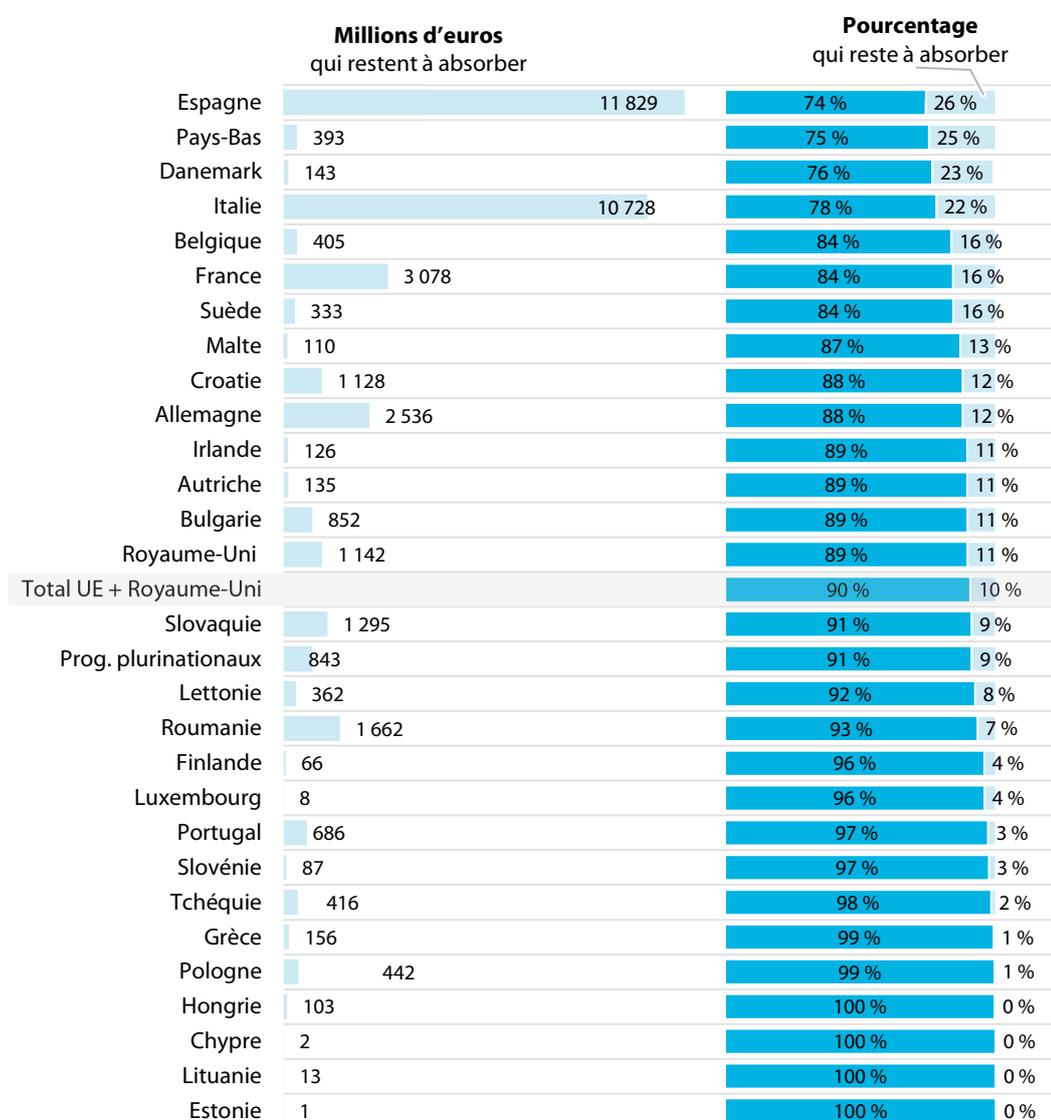
**143** À la fin de 2023, les taux d'absorption variaient considérablement selon les États membres<sup>91</sup>: ils allaient de 74 % en Espagne à 100 % en Hongrie, à Chypre, en Lituanie et en Estonie (voir [figure 12](#)).

---

<sup>90</sup> Document d'analyse 01/2023, point 71, et considérant 86 du [règlement portant dispositions communes pour 2021-2027](#).

<sup>91</sup> [Rapport annuel relatif à 2021](#), point 2.16; [rapport spécial 17/2018](#), points 27 et 28, et [plateforme de données ouvertes sur la cohésion](#).

Figure 12 – Niveaux d’absorption dans les États membres à la fin de 2023



*Remarque:* Les montants «qui restent à absorber» (en bleu clair) correspondent aux paiements que les États membres peuvent encore demander à la Commission. L’absorption ultérieure de ces montants ne reflète pas nécessairement l’avancement de la mise en œuvre des projets dans l’État membre concerné.

*Source:* Cour des comptes européenne, sur la base des données de la plateforme [cohesiondata.europa.eu](https://cohesiondata.europa.eu).

**144** Toutes les dépenses restantes pour les programmes de la période 2014-2020, y compris tout montant déclaré en remplacement de dépenses retirées ou ayant fait l'objet de corrections financières, doivent encore être soumises à l'ensemble du cycle de contrôle avant que la Commission puisse les rembourser. Depuis l'entrée en vigueur du règlement STEP, les États membres ont la possibilité d'opérer ces contrôles pour la mi-2025, un an après la fin (mi-2024) du dernier exercice comptable de la période. Cela laisse davantage de temps aux autorités des États membres pour effectuer tous les contrôles administratifs requis.

**145** De surcroît, la période d'éligibilité d'un autre instrument temporaire, la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), coïncide avec les dernières années de la période 2014-2020 des dépenses de cohésion. Cela intensifie la pression sur la capacité des administrations de certains États membres à garantir la régularité des dépenses et leur conformité aux principes de la bonne gestion financière.

### **Pour l'approbation finale, la législation n'exige pas de confirmer la régularité des dépenses de l'ensemble de la période**

**146** La clôture des programmes de la période 2014-2020 sera fondée uniquement sur les documents relatifs au dernier exercice comptable et sur le rapport final de mise en œuvre, lequel contiendra des sections spécifiques sur la dernière phase de la mise en œuvre du programme. Les règles en matière d'examen et d'approbation des comptes du dernier exercice comptable sont les mêmes que pour tout autre exercice comptable.

**147** Aux yeux de la Commission, cela simplifie la procédure<sup>92</sup>. Cependant, avant la clôture, les autorités responsables des programmes devront encore procéder à l'évaluation finale de l'éligibilité des coûts déclarés pour certaines opérations, et en particulier les investissements soutenus au moyen d'instruments financiers, l'apurement des avances sur les aides d'État, l'évaluation finale des opérations génératrices de recettes et le traitement réservé aux projets non opérationnels<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> Lignes directrices de la Commission concernant la clôture des programmes opérationnels (2022/C 474/01), p. 1.

<sup>93</sup> Rapport annuel relatif à 2022, point 6.75.

**148** Comme pour tous les autres exercices comptables, la Commission doit rendre une décision annuelle d'approbation concernant la régularité des dépenses. Le RPDC n'exige toutefois pas qu'une décision de ce type soit arrêtée pour la période prise dans son ensemble. Les autorités d'audit n'ont pas d'obligation légale explicite de fournir une assurance sur l'ensemble des dépenses de la période<sup>94</sup>. Même après le paiement du solde final et la clôture d'un programme, la Commission peut encore soulever des questions en lien avec la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes aux dépenses figurant dans les comptes approuvés. La réglementation ne fixe aucun délai pour l'achèvement des évaluations de la légalité et de la régularité des programmes de la période 2014-2020. On ne sait donc pas à quel moment il sera possible de considérer cette période comme terminée<sup>95</sup> et toutes les questions de légalité et de régularité en suspens, comme réglées.

---

<sup>94</sup> Rapport spécial 36/2016, point 121.

<sup>95</sup> Rapport spécial 36/2016, point 78.

## Observations finales

**149** Notre tour d’horizon des constatations déjà présentées dans nos rapports et des informations publiées par la Commission, au sujet de la période de dépenses 2014-2020, montre que le cadre d’assurance de la politique de cohésion a certes contribué à abaisser le niveau d’erreur global depuis 2007, mais qu’il n’a pas été suffisamment efficace pour le faire passer sous le seuil de signification de 2 % fixé dans la réglementation. Il apparaît donc que des améliorations s’imposent encore dans la façon dont le cadre est mis en œuvre, aussi bien par les autorités des États membres que par la Commission.

**150** Les systèmes de gestion et de contrôle nationaux ou régionaux ne présentent pas tous l’efficacité requise pour ce qui est de prévenir ou de détecter les irrégularités dans les dépenses déclarées par les bénéficiaires. En outre, les contrôles opérés par la Commission présentent des faiblesses qui empêchent de mettre en évidence les erreurs que n’ont pas détectées les autorités des États membres. Ses audits de conformité sont efficaces, mais peu nombreux. À la lumière de ces éléments, nous estimons qu’il est nécessaire de prendre des mesures supplémentaires afin de renforcer la mise en œuvre du cadre d’assurance des dépenses de cohésion de la période 2021-2027 et, en particulier, son pilotage par la Commission, puisqu’elle est responsable en dernier ressort de l’exécution du budget de l’UE.

**151** Les changements apportés par voie réglementaire à la conception du cadre d’assurance pour la période 2014-2020 n’ont pas produit le résultat attendu, à savoir faire passer le niveau d’erreur sous le seuil de signification: pour chaque exercice de 2017 à 2022, notre estimation annuelle du taux d’erreur dans les dépenses déclarées au titre de la période 2014-2020 a dépassé 2 %. Comme nous, la Commission conclut que le taux d’erreur dans les dépenses de cohésion est significatif, même si le chiffre qu’elle obtient est inférieur au nôtre, parce qu’elle ne quantifie que les irrégularités donnant lieu, selon elle, à des corrections financières.

**152** Les contrôles de premier niveau effectués par les autorités de gestion doivent couvrir toutes les dépenses avant leur déclaration à la Commission. Toutefois, nos constatations d’audit, de même que celles des autorités d’audit et que les résultats des propres vérifications de la Commission, montrent que ces contrôles ne permettent pas encore d’atténuer avec une efficacité suffisante le risque d’erreur élevé inhérent aux dépenses de cohésion. En fait, cette «première ligne de défense» aurait pu, et dû, détecter et corriger un grand nombre des erreurs supplémentaires que nous avons décelées. Nous estimons donc que les insuffisances des contrôles de premier niveau

constituent l'un des principaux facteurs de risque pour la régularité des dépenses de cohésion, et que la Commission ainsi que les États membres devraient prêter davantage attention à l'efficacité des contrôles des autorités de gestion.

**153** Les autorités d'audit constituent une «deuxième ligne de défense» essentielle. Cependant, et bien qu'elles détectent un grand nombre d'irrégularités dans les déclarations de dépenses établies par les autorités de gestion, nous avons relevé des faiblesses dans les travaux de beaucoup d'autorités d'audit, ce qui limite la confiance que la Commission peut placer dans leurs contrôles. Des erreurs passent inaperçues en raison d'insuffisances dans la planification et la préparation de leurs travaux d'audit, ainsi que dans la qualité de ces travaux eux-mêmes et dans leur documentation. Au fil des ans, nous avons décelé, dans les travaux de 40 des 43 autorités d'audit examinées, des faiblesses qui ont eu des répercussions sur plus de la moitié des opérations que nous avons contrôlées. Étant donné leur rôle crucial dans le cadre d'assurance, nous avons recommandé aux autorités d'audit d'apporter diverses améliorations afin de faire en sorte que leurs résultats d'audit tiennent pleinement compte du cadre juridique applicable.

**154** Enfin, la Commission pourrait obtenir davantage de résultats en augmentant le nombre de ses audits de conformité, qui sont plus efficaces que les contrôles documentaires pour détecter les irrégularités, mais sont actuellement peu nombreux.

**155** Nous avons également examiné quels types d'erreurs étaient le plus souvent détectés dans ce domaine de dépenses où les paiements fondés sur des remboursements sont majoritaires. Le type d'erreurs supplémentaires que nous avons le plus fréquemment découvert consistait dans les dépenses inéligibles. Ces erreurs et celles liées à des projets inéligibles sont celles qui ont le plus contribué à notre niveau d'erreur estimatif pour les exercices 2017 à 2022, suivies par le non-respect des règles en matière d'aides d'État et par le non-respect des règles nationales et de l'UE sur les marchés publics. Les autorités d'audit ont amélioré leur aptitude à mettre au jour les erreurs liées aux marchés publics par rapport à la période 2007-2013, mais elles détectent moins les projets inéligibles et les erreurs liées aux aides d'État.

**156** Nos résultats d'audit indiquent que le niveau d'erreur dépasse le seuil de signification dans la plupart des principaux États membres bénéficiaires des fonds relevant de la cohésion. Certains types d'erreurs sont plus répandus dans certains États membres. Cela souligne combien il importe que la Commission continue de traiter activement les problèmes propres aux différents pays.

**157** Notre analyse des causes profondes des erreurs supplémentaires que nous détectons montre que les autorités de gestion auraient pu en prévenir plus d'un tiers moyennant une meilleure prise de décision ou des vérifications plus efficaces. Plus d'un quart de ces erreurs peuvent être attribuées à un manque de diligence ou à une violation présumée intentionnelle des règles de la part des bénéficiaires, et un autre quart, à des problèmes d'interprétation du cadre réglementaire. La grande question, pour la Commission, est de savoir comment fournir des orientations plus explicites afin de clarifier les aspects sur lesquels la base juridique n'est pas suffisamment précise, mais aussi afin d'empêcher la «surréglementation».

**158** En ce qui concerne les mesures auxquelles la Commission peut recourir en vue de prévenir ou de détecter les erreurs, nous constatons que la simplification du cadre réglementaire n'a pas produit tous les résultats escomptés. Durant la période 2014-2020, les options de coûts simplifiés ont été la mesure de simplification la plus fréquemment employée. Nos constatations d'audit confirment que les opérations réalisées au moyen d'options de coûts simplifiés sont moins exposées aux erreurs, mais que l'utilisation de ces options n'est pas systématique.

**159** La retenue de 10 % sur chaque paiement intermédiaire jusqu'à l'approbation des comptes annuels pourrait constituer un garde-fou efficace. Cependant, la Commission n'analyse les questions de légalité et de régularité qu'après avoir débloqué le montant retenu. Pour la période 2021-2027, la retenue a été ramenée à 5 %, mais les comptes comportant un taux d'erreur résiduel supérieur au seuil de signification ne sont pas recevables.

**160** La Commission recourt aux corrections financières afin de protéger les intérêts financiers de l'UE lorsqu'elle estime qu'il existe des insuffisances graves dans le système de gestion et de contrôle d'un programme. Elle déclare avoir appliqué des corrections supplémentaires pour un montant total avoisinant 620 millions d'euros, principalement en lien avec ses propres audits. Elle n'a toutefois encore jamais imposé de corrections financières nettes, qui se solderaient par une perte directe de fonds pour l'État membre concerné.

**161** Malgré le système d’approbation annuelle des comptes, la mise en œuvre des Fonds de la politique de cohésion de la période 2014-2020 comprend encore plusieurs éléments à caractère pluriannuel dont il conviendra de tenir compte lors des procédures de clôture et après le paiement du solde final, sur le plan de la légalité et de la régularité. Cependant, la réglementation ne fixant pas de délai pour la clôture définitive, il n’est pas possible de prévoir combien de temps sera nécessaire pour parvenir à une conclusion sur tous les programmes.

**162** La pression pour absorber les fonds de l’UE disponibles augmente vers la fin de chaque période d’éligibilité. Depuis 2020, le taux d’absorption des fonds relevant de la cohésion, particulièrement faible dans les premières années de la période 2014-2020, a rattrapé le niveau requis. Cela s’explique en grande partie par les assouplissements apportés afin de lutter contre la pandémie de COVID-19 (voir point [142](#)) et, notamment, par la possibilité d’un financement intégral par l’UE. Cependant, l’abandon de l’exigence de cofinancement national, régional ou privé des programmes va à l’encontre d’un principe de longue date concernant les finances de l’UE: un cofinancement public régional ou national (ou un cofinancement privé) est considéré comme une protection essentielle pour assurer une utilisation économique, efficiente et efficace des fonds de l’UE et pour garantir l’appropriation des investissements publics, et contribue à ce titre à la réduction des risques qui pèsent sur le bon usage des fonds et sur la régularité des dépenses. Il conviendrait donc que cette mesure d’assouplissement reste exceptionnelle et temporaire.

Le présent document d’analyse a été adopté par la Chambre II, présidée par Annemie Turtelboom, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 29 mai 2024.

*Par la Cour des comptes*

Tony Murphy  
*Président*

# Annexes

## Annexe I – Vue d’ensemble des rôles et des responsabilités des autorités des États membres et de la Commission



### AUTORITÉ DE GESTION (OU ORGANISMES INTERMÉDIAIRES)

Responsable de la gestion et de la mise en œuvre des programmes.

Chargée de sélectionner les différents projets et bénéficiaires, dans le cadre de ces programmes, en fonction de critères convenus au préalable.

Procède aux «vérifications de gestion» (contrôles de premier niveau) des opérations financées et des dépenses déclarées avant leur certification: vérifie, d’une part, que les produits cofinancés ont été fournis et, d’autre part, que les dépenses déclarées par les bénéficiaires ont été payées et qu’elles sont conformes au droit applicable, au programme opérationnel et aux conditions de soutien de l’opération.

Pour le dossier aux fins de l’assurance, elle établit/ils établissent:

- *la déclaration de gestion,*
- *un résumé annuel des contrôles et des vérifications.*



### AUTORITÉ DE CERTIFICATION

Avant de transmettre les demandes de paiement intermédiaire à la Commission, certifie qu’elles procèdent de systèmes de comptabilité fiables, sont fondées sur des pièces justificatives susceptibles d’être vérifiées et ont été contrôlées par l’autorité de gestion.

Pour le dossier aux fins de l’assurance, elle établit:

- *les comptes certifiés.*



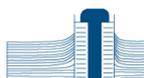
### AUTORITÉ D’AUDIT

Réalise des audits du bon fonctionnement du système de gestion et de contrôle des programmes.

Soumet les dépenses inscrites dans les comptes annuels pour les programmes à des audits des opérations, sur la base des dépenses déclarées à la Commission au cours de l’exercice comptable.

Pour le dossier aux fins de l’assurance, elle établit:

- *le rapport annuel de contrôle,*
- *l’opinion d’audit.*



### COMMISSION

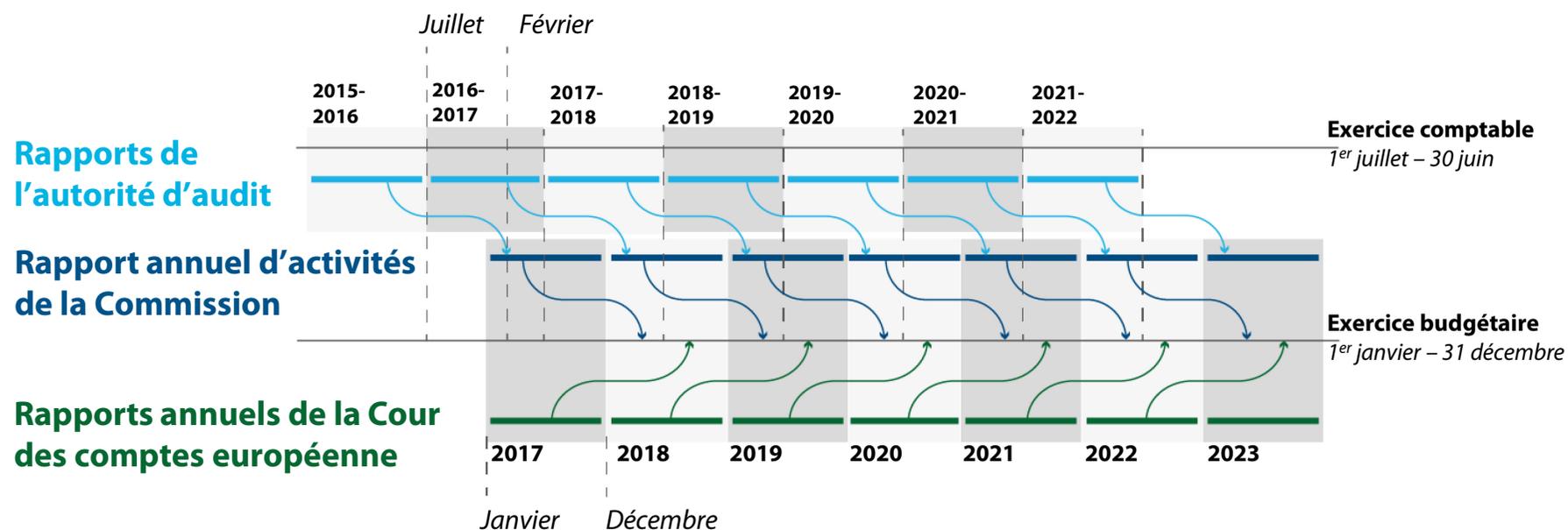
Effectue des contrôles administratifs, des contrôles documentaires et des audits de conformité (après avoir approuvé les comptes) afin de se prononcer sur les taux d’erreur résiduels communiqués par les autorités d’audit et de les valider.

Peut également réaliser des audits de régularité afin de contrôler les travaux d’une autorité d’audit. Si ces audits révèlent des irrégularités ou des insuffisances graves, la Commission peut alors imposer des corrections financières (nettes) supplémentaires.

Agrège les résultats et les publie dans les rapports annuels d’activités (RAA) ainsi que dans son rapport annuel sur la gestion et la performance.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des articles 125 à 127 du [RPDC 2014-2020](#).

## Annexe II – Exercices comptables et établissement des différents rapports: frise chronologique



Source: Cour des comptes européenne.

## Annexe III – Vue d’ensemble de l’échantillon de la Cour des comptes européenne, par État membre (exercices 2017 à 2022)

État membre	Contribution prévue de l'UE (millions d'euros)	Contribution versée par l'UE (millions d'euros)	Nombre de dossiers aux fins de l'assurance contrôlés	Nombre d'opérations contrôlées	Nombre d'opérations concernées par des faiblesses dans les travaux de l'autorité d'audit	Nombre d'erreurs quantifiables détectées	Typologie des erreurs quantifiables (pour les 10 principaux pays bénéficiaires uniquement)
PL	79 271	71 497	28	237	103	29 (12 %)	
IT	48 773	30 741	10	79	42	6 (8 %)	
ES	45 601	28 683	11	101	53	31 (31 %)	
RO	24 568	18 214	5	41	17	6 (15 %)	
PT	23 234	20 847	6	94	85	31 (33 %)	
CZ	22 703	19 139	8	59	30	9 (15 %)	
HU	22 624	19 974	8	82	24	11 (13 %)	
DE	20 724	15 177	8	60	41	13 (22 %)	
FR	19 383	12 867	6	35	27	3 (9 %)	
EL	18 548	16 939	6	82	30	14 (17 %)	
SK	14 405	10 352	4	28	27	4	A – Dépenses inéligibles
UK	10 988	8 025	4	32	29	2	B – Erreurs liées aux marchés publics
CT	9 407	7 395	4	15	11	3	C – Erreurs liées aux aides d'État
HR	9 161	5 735	4	30	9		D – Projets inéligibles
BG	8 102	6 010	4	29	1		E – Pièces justificatives manquantes
LT	7 111	6 355	3	23	8	1	F – Autres erreurs
LV	4 690	3 580	4	29	7	2	
EE	3 715	3 390	2	25	17		
SI	3 366	2 839	3	22	2	1	
BE	2 459	1 735	1	7	5		
SE	2 117	1 442	1	8	8	1	
NL	1 586	937	1	4	2	1	
FI	1 504	1 265	1	5	5		
AT	1 274	1 073	1	5	5		
IE	1 188	1 054	1	5	5	1	
CY	882	787	1	8	1	1	
MT	834	579	1	4	4		
DK	634	401	1	4	4		
LU	187	147	1	4	4	1	
<b>Total</b>	<b>409 040</b>	<b>317 180</b>	<b>138</b>	<b>1 157</b>	<b>606</b>	<b>171</b>	

Source: Cour des comptes européenne.

## Annexe IV – Vue d'ensemble des irrégularités signalées par les autorités d'audit, de 2018 à 2022

État membre	Nombre de dossiers aux fins de l'assurance transmis de 2017 à 2022	Montant des irrégularités signalées (millions d'euros)	Nombre d'irrégularités signalées
Pologne	134	41,9	789
Italie	228	197	3 389
Espagne	149	78,3	1 568
Roumanie	29	77,1	710
Portugal	11	23,2	268
Tchéquie	46	20,7	719
Hongrie	33	193,8	676
Allemagne	145	30,7	6 194
France	144	92,3	2 171
Grèce	11	56,5	581
Slovaquie	38	59,1	630
Royaume-Uni	33	52,9	599
Coopération territoriale	299	11,6	2 872
Croatie	13	16,2	191
Bulgarie	45	10,6	274
Lituanie	11	22,1	106
Lettonie	12	5,6	244
Estonie	12	1,7	40
Slovénie	10	3,4	153
Belgique	41	6,5	773
Suède	21	0,3	118
Pays-Bas	26	0,3	105
Finlande	16	0,1	50
Autriche	13	16,2	212
Irlande	12	5	69
Chypre	11	0,5	23
Malte	16	0,1	12
Danemark	11	0,7	117
Luxembourg	15	sans objet	sans objet
<b>Total</b>	<b>1 585</b>	<b>1 024,5</b>	<b>23 653</b>

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations communiquées par les autorités d'audit à la Commission.

## Annexe V – Rapports de la Cour des comptes européenne dans le domaine de la cohésion

### Rapports spéciaux

[Rapport spécial 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»

[Rapport spécial 10/2015](#) «Les problèmes liés aux marchés publics dans le cadre des dépenses de cohésion de l'UE nécessitent des efforts supplémentaires»

[Rapport spécial 19/2016](#) «Instruments financiers et exécution du budget de l'UE: quels enseignements tirer de la période de programmation 2007-2013?»

[Rapport spécial 24/2016](#) «Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour mieux faire connaître et respecter les règles relatives aux aides d'État dans la politique de cohésion»

[Rapport spécial 36/2016](#) «Une évaluation des modalités de clôture des programmes de cohésion et de développement rural pour la période 2007-2013»

[Rapport spécial 04/2017](#) «Protection du budget de l'UE contre les dépenses irrégulières: la Commission a recouru davantage aux mesures préventives et aux corrections financières dans le domaine de la cohésion au cours de la période 2007-2013»

[Rapport spécial 17/2018](#) «Les actions engagées par la Commission et les États membres dans les dernières années des programmes de la période 2007-2013 visaient bien à améliorer l'absorption, mais n'étaient pas suffisamment centrées sur les résultats»

[Rapport spécial 06/2019](#) «La lutte contre la fraude au détriment des dépenses de cohésion de l'UE: les autorités de gestion doivent renforcer la détection, la réaction et la coordination»

[Rapport spécial 07/2020](#) «Mise en œuvre de la politique de cohésion: coûts relativement faibles, mais manque d'informations pour pouvoir évaluer les économies liées à la simplification»

[Rapport spécial 06/2021](#) «Instruments financiers de la politique de cohésion à la clôture de la période 2007-2013: les travaux de vérification ont donné de bons résultats dans l'ensemble, mais certaines erreurs subsistent»

[Rapport spécial 24/2021](#) «Financement fondé sur la performance dans le cadre de la politique de cohésion: des ambitions louables, mais des obstacles ont subsisté au cours de la période 2014-2020»

[Rapport spécial 26/2021](#) «Régularité des dépenses de la politique de cohésion de l'UE: la Commission publie chaque année un niveau d'erreur estimatif minimal qui n'est pas définitif»

[Rapport spécial 02/2023](#) «Adaptation des règles de la politique de cohésion en réaction à la pandémie de COVID-19 – Flexibilité accrue dans l'usage des fonds, mais nécessité d'une réflexion sur l'utilisation de la politique de cohésion comme instrument de réponse aux crises»

[Rapport spécial 06/2023](#) «Conflits d'intérêts et dépenses agricoles et de cohésion de l'UE – Un cadre de prévention bien en place, non sans failles dans les mesures de transparence et de détection»

[Rapport spécial 28/2023](#) «Marchés publics dans l'UE – Recul de la concurrence pour les contrats de travaux, de biens et de services passés entre 2011 et 2021»

### **Documents d'information et d'analyse**

[Agriculture et cohésion: vue d'ensemble des dépenses de l'UE au cours de la période 2007-2013](#)

[Document d'information – Simplification de la mise en œuvre de la politique de cohésion après 2020](#)

[Document d'information – La performance dans le domaine de la cohésion](#)

[Étude de cas rapide – Gros plan sur les engagements restant à liquider dans le budget de l'UE](#)

[Document d'analyse 01/2023](#) «Le financement octroyé par l'UE au titre de la politique de cohésion et de la facilité pour la reprise et la résilience: une analyse comparative»

### **Avis**

[Avis 02/2004](#) sur le modèle de contrôle unique (*single audit*) (et proposition relative à un cadre de contrôle interne communautaire)

[Avis 07/2011](#) 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

[Avis 06/2018](#) 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 plus, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile et migration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas

# Sigles, acronymes et abréviations

**CFP:** cadre financier pluriannuel

**DG EMPL:** direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission

**DG REGIO:** direction générale de la politique régionale et urbaine de la Commission

**FEAD:** Fonds européen d'aide aux plus démunis

**FEDER:** Fonds européen de développement régional

**FSE:** Fonds social européen

**IEJ:** initiative pour l'emploi des jeunes

**IPC:** indicateur de performance clé

**NEET:** ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation (*not in employment, education or training*)

**OCS:** option de coûts simplifiés

**OLAF:** Office européen de lutte antifraude

**RAA:** rapport annuel d'activités

**REACT-EU:** soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*)

**RPDC:** règlement portant dispositions communes

**STEP:** plateforme Technologies stratégiques pour l'Europe (*Strategic Technologies for Europe Platform*)

**TVA:** taxe sur la valeur ajoutée

# Glossaire

**Absorption:** réception de fonds de l'UE par un État membre, lorsque les conditions du paiement sont réunies.

**Aide d'État:** soutien direct ou indirect fourni par les pouvoirs publics à une entreprise ou à une organisation, qui lui confère un avantage par rapport à ses concurrents.

**Audit de conformité:** évaluation, par la Commission, de la fiabilité des travaux des autorités d'audit relatifs à un exercice comptable donné.

**Audit thématique:** audit effectué par la Commission et portant spécifiquement sur les programmes et sur les domaines de dépenses à haut risque que n'examinent pas, ou pas suffisamment, les autorités d'audit.

**Autorité d'audit:** entité nationale indépendante responsable de l'audit des systèmes et des opérations relevant d'un programme de dépenses de l'UE.

**Autorité de certification:** organisme chargé par un État membre de certifier l'exactitude et la conformité des déclarations de dépenses et des demandes de paiement.

**Autorité de gestion:** autorité (publique ou privée) nationale, régionale ou locale désignée par un État membre pour gérer un programme financé par l'UE.

**Bénéficiaire:** personne physique ou morale qui reçoit une subvention ou un prêt financés sur le budget de l'UE pour mettre en œuvre un projet ou un programme.

**Bonne gestion financière:** gestion des ressources conforme aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités.

**Cadre financier pluriannuel:** programme de dépenses de l'UE définissant, généralement pour une période de sept ans, les priorités (sur la base des objectifs des politiques) ainsi que les plafonds de dépenses. Il représente la structure dans laquelle s'inscrivent les budgets annuels de l'UE et fixe une limite pour chaque catégorie de dépenses. Le présent document d'analyse porte sur la période 2014-2020.

**Coopération territoriale européenne:** instrument de coopération interrégionale, transfrontalière et transnationale, servant de cadre aux échanges en matière de politiques et à la mise en œuvre d'actions communes.

**Correction financière nette:** correction financière, effectuée par la Commission, qui oblige l'État membre à rembourser les dépenses irrégulières au budget de l'UE, de sorte que le montant correspondant est définitivement déduit des fonds de l'UE qui lui sont alloués.

**Correction financière:** mesure visant à protéger le budget de l'UE contre les dépenses irrégulières ou frauduleuses et consistant à retirer ou à recouvrer des fonds afin de compenser des paiements indûment effectués en faveur de programmes ou de projets soutenus par l'Union européenne.

**Déclaration d'assurance:** déclaration publiée dans le rapport annuel de la Cour des comptes européenne, dans laquelle celle-ci formule son opinion d'audit sur la fiabilité des comptes de l'UE ainsi que sur la régularité des opérations sous-jacentes à ces derniers.

**Échantillonnage statistique représentatif:** recours à des techniques statistiques pour sélectionner un échantillon qui présente les caractéristiques de la population dont il est extrait.

**Erreur quantifiable:** dans les informations relatives aux résultats des tests sur les opérations, catégorie utilisée par la Cour des comptes européenne lorsqu'elle détermine sur quelle part du montant d'une opération porte une erreur.

**Erreur:** résultat d'un calcul incorrect ou d'une irrégularité découlant du non-respect des obligations légales et contractuelles.

**Facilité pour la reprise et la résilience:** mécanisme de soutien financier de l'UE visant à atténuer les conséquences socio-économiques de la pandémie de COVID-19 et à stimuler la reprise, tout en répondant aux défis d'un avenir plus écologique et plus numérique.

**Fonds de cohésion:** Fonds de l'UE destiné à réduire les disparités économiques et sociales au sein de l'Union en finançant des investissements dans le domaine environnemental et dans les infrastructures de transport, dans les États membres dont le revenu national brut par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE.

**Fonds de la politique de cohésion:** dans le contexte de la présente analyse, les quatre Fonds de l'UE destinés à soutenir la cohésion économique, sociale et territoriale partout dans l'UE durant la période 2014-2020, à savoir le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds de cohésion et le Fonds européen d'aide aux plus démunis.

**Fonds européen d'aide aux plus démunis:** Fonds de l'UE destiné à soutenir les actions des États membres visant à apporter une aide alimentaire et une assistance matérielle de base aux personnes les plus démunies de la société.

**Fonds européen de développement régional:** Fonds de l'UE destiné à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union en finançant des investissements visant à réduire les déséquilibres entre les régions.

**Fonds social européen:** Fonds de l'UE destiné à créer des possibilités de formation et des perspectives d'emploi ainsi qu'à améliorer la situation des personnes exposées au risque de pauvreté. Il a été remplacé par le Fonds social européen plus.

**Fraude présumée:** irrégularité donnant lieu à une procédure administrative ou judiciaire afin de déterminer son caractère frauduleux ou non.

**Fraude:** tout(e) acte ou omission intentionnel(le) relatif(ve) à l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets, ainsi qu'à la non-communication des informations requises et à l'utilisation indue de fonds de l'UE.

**Gestion partagée:** méthode d'exécution du budget de l'UE selon laquelle, contrairement à ce qui se passe dans la gestion directe, la Commission délègue les tâches d'exécution à un État membre, tout en restant responsable en dernier ressort.

**Indicateur de performance clé:** mesure quantifiable rendant compte de la performance au regard d'objectifs stratégiques.

**Initiative d'investissement en réaction au coronavirus:** ensemble de mesures visant à autoriser une utilisation souple des Fonds structurels et d'investissement européens en réaction à la pandémie de COVID-19.

**Initiative pour l'emploi des jeunes:** programme de l'UE visant à aider les jeunes qui ne travaillent pas et ne suivent ni études ni formation dans les régions où le taux de chômage des jeunes dépasse 25 %.

**Instrument financier:** soutien financier provenant du budget de l'UE et prenant la forme de participations, de quasi-participations, de prêts ou de garanties, ou d'autres instruments de partage des risques.

**Irrégularité:** violation des règles de l'UE (ou des règles nationales applicables) ou d'obligations contractuelles.

**Marché public:** acquisition, par des organismes de droit public ou d'autres autorités, de biens, de travaux ou de services.

**NEET:** personne qui ne travaille pas et ne suit ni études ni formation.

**Normes d'audit internationalement reconnues:** ensemble de normes professionnelles définissant les responsabilités des auditeurs, publiées par divers organismes de normalisation.

**Opération:** projet, contrat ou action qui fait partie d'un programme opérationnel et contribue à ses objectifs.

**Option de coûts simplifiés:** approche utilisée pour déterminer le montant d'une subvention au moyen de méthodes telles que les coûts unitaires standard, le financement à taux forfaitaire ou les montants forfaitaires, plutôt qu'en se fondant sur les coûts réellement supportés par le bénéficiaire. Elle est conçue pour réduire la charge administrative.

**Organisme intermédiaire:** organisme public ou privé qui gère des fonds de l'UE sous la responsabilité ou pour le compte d'une autorité de gestion.

**Période de programmation:** période dans le cadre de laquelle est planifié et exécuté un programme opérationnel ou un programme de dépenses de l'UE.

**Politique de cohésion:** politique de l'UE visant à réduire les disparités économiques et sociales entre régions et entre États membres en favorisant la création d'emplois, la compétitivité des entreprises, la croissance économique, le développement durable et la coopération transfrontalière et interrégionale.

**Programme opérationnel:** cadre pour mettre en œuvre les opérations financées par l'UE, conformément aux priorités et aux objectifs fixés dans un accord de partenariat conclu entre la Commission et l'État membre concerné.

**Rapport annuel d'activités:** rapport établi par chaque direction générale de la Commission et institution ou organisme de l'UE, qui y présente sa performance par rapport à ses objectifs, ainsi que l'utilisation de ses ressources financières et humaines.

**Rapport annuel sur la gestion et la performance:** rapport annuel de la Commission relatif à sa gestion du budget de l'UE et aux résultats obtenus. Il synthétise les informations contenues dans les rapports annuels d'activités de ses directions générales et de ses agences exécutives.

**REACT-EU:** programme de l'UE permettant d'allouer des fonds supplémentaires aux programmes existants de la politique de cohésion afin de soutenir la relance après la crise liée à la COVID-19 tout en promouvant la transition écologique et numérique.

**Règlement financier:** principal ensemble de règles régissant la manière dont le budget de l'UE est établi et utilisé, ainsi que les processus connexes, tels que le contrôle interne, l'établissement de rapports, l'audit et la décharge.

**Règlement portant dispositions communes:** règlement établissant les règles qui s'appliquent aux Fonds structurels et d'investissement européens.

**Retrait:** correction financière, opérée par l'État membre lorsqu'une irrégularité est décelée, consistant à déduire immédiatement le montant concerné des dépenses du programme et à remplacer l'opération en cause.

**Risque au moment de la clôture:** estimation, par la Commission, de la part des dépenses d'un programme qui resteront irrégulières à la clôture, après que tous les contrôles ex post et corrections auront été effectués.

**Seuil de signification:** niveau au delà duquel les erreurs détectées dans une population ou dans un ensemble d'états financiers examinés sont jugées préjudiciables à l'exactitude et à la fiabilité.

**Sondage en unités monétaires:** méthode d'échantillonnage statistique dans laquelle la probabilité de sélection d'une opération est proportionnelle à sa taille.

**Subvention:** financement, sur le budget de l'UE, des coûts supportés par un bénéficiaire pour un projet ou un programme éligible. Les subventions ne sont généralement pas remboursables.

**Système de gestion des irrégularités:** application utilisée par les États membres pour signaler les irrégularités, y compris les cas de fraude présumée, à l'OLAF.

**Taux d'absorption:** absorption de la dotation d'un État membre, exprimée en pourcentage.

**Taux d'erreur résiduel:** portion d'une population qui reste irrégulière une fois qu'il a été tenu compte de l'effet des procédures de contrôle, des recouvrements et des corrections appliqués.

## Équipe de la Cour des comptes européenne

Le présent document d'analyse a été adopté par la Chambre II (Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion), présidée par Annemie Turtelboom, Membre de la Cour. L'analyse a été effectuée sous la responsabilité de Helga Berger, Membre de la Cour, assistée de: Silvia Janik, cheffe de cabinet et Franz Ebermann, attaché de cabinet; Valeria Rota, manager principale; Orsolya Szarka, cheffe de mission; Zsuzsanna Csák, Dana Christina Mohamed et Janka Nagy-Babos, auditrices. L'assistance linguistique a été fournie par Michael Pyper. L'assistance graphique a été apportée par Agnese Balode.



*De gauche à droite:* Michael Pyper, Janka Nagy-Babos, Dana Christina Mohamed, Orsolya Szarka, Silvia Janik, Helga Berger, Zsuzsanna Csák, Valeria Rota et Franz Ebermann.

# DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2024

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

## **Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne**

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-849-2368-7	ISSN 2811-8200	doi:10.2865/822087	QJ-AN-24-003-FR-N
-----	------------------------	----------------	--------------------	-------------------

La politique de cohésion a représenté plus d'un tiers du budget de l'UE de la période 2014-2020. Le cadre d'assurance de cette politique a contribué à abaisser le niveau d'erreur global depuis 2007, mais n'a pas été suffisamment efficace pour le faire passer sous le seuil de signification. Nos résultats d'audit font systématiquement apparaître des niveaux d'erreur supérieurs à 2 %, d'un point de vue aussi bien annuel que pluriannuel. Cela montre que les principaux acteurs peuvent tous améliorer leur mise en œuvre du modèle d'assurance.

Le document d'analyse comprend une vue d'ensemble pluriannuelle de nos résultats d'audit, une évaluation du cadre d'assurance et des informations spécifiques par pays. Il aborde également les causes profondes des erreurs, ainsi que les mesures mises en place pour permettre à la Commission de prévenir et de corriger les erreurs.

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

Tél. +352 4398-1

Contact: [eca.europa.eu/fr/contact](https://eca.europa.eu/fr/contact)

Site web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE