

Plan d'action de la Commission pour un cadre de contrôle interne intégré (17 janvier 2006)

Légende: Le 17 janvier 2006, la Commission présente au Conseil, au Parlement européen et à la Cour des comptes européenne, un plan d'action destiné à atteindre l'objectif d'un cadre de contrôle interne intégré lequel contribuerait à assurer un contrôle interne plus efficace et plus efficient des fonds de l'Union.

Source: Commission des Communautés européennes. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et à la Cour des comptes européenne - Plan d'action de la Commission pour un cadre de contrôle interne intégré {SEC(2006) 49}, COM/2006/0009 final. Bruxelles: 17.01.2006. 17 p. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2006/com2006_0009fr01.pdf.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/plan_d_action_de_la_commission_pour_un_cadre_de_controle_interne_integre_17_janvier_2006-fr-2cc27355-f09a-414b-9ae4-e74cbc29e091.html

Date de dernière mise à jour: 04/09/2012

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et à la Cour des comptes européenne – Plan d'action de la Commission pour un cadre de contrôle interne intégré

(SEC(2006) 49)

1. Introduction et contexte

2004 a été le onzième exercice budgétaire consécutif pour lequel la Cour des comptes européenne a émis une déclaration d'assurance (ou DAS) assortie de réserves concernant une partie des crédits de paiement. En 2004, la DAS relative au budget général a été positive pour les paiements concernant les dépenses administratives, l'aide de préadhésion et la part des dépenses agricoles relevant du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), ce qui représente quelque 35 % des dépenses budgétaires.

Cette DAS assortie de réserves témoigne de la complexité des problèmes qui se posent à la Commission dans l'exécution du budget de l'UE et du défi qu'elle doit relever pour fournir à la Cour des comptes des preuves d'audit satisfaisantes. Le public perçoit la DAS assortie de réserves comme une critique sévère à l'encontre de la Commission pour sa gestion des ressources de l'Union. Ce sont deux raisons pour lesquelles la Commission s'est donné pour objectif stratégique d'obtenir une DAS positive au cours de son mandat.

La «feuille de route» de la Commission «pour un cadre de contrôle interne intégré»⁽¹⁾, de juin 2005, expose des propositions en faveur d'un cadre de contrôle intégré communautaire visant à atteindre cet objectif. Cette communication a proposé un cadre intégré qui contribuerait à assurer un contrôle interne plus efficace et plus efficient des fonds de l'UE et qui, du fait qu'il s'inscrirait dans la ligne de l'avis n° 2/2004⁽²⁾ de la Cour des comptes européenne (CCE) relatif à un cadre de contrôle interne intégré efficace et efficient, constituerait une base saine sur laquelle la Cour pourrait se fonder pour établir sa déclaration d'assurance.

La présente communication:

- fait état des mesures prises au sujet des objectifs exposés dans la communication de juin;
- traite des principales lacunes recensées dans l'évaluation des écarts⁽³⁾, en prenant également en considération le rapport annuel 2004 de la Cour des comptes;
- reflète le suivi à donner aux conclusions du Conseil ECOFIN du 8 novembre 2005;
- et, sur cette base, définit les principales actions concrètes à mener et le rôle que le Conseil, les États membres et le Parlement européen devraient jouer en vue de la réalisation d'un cadre de contrôle interne intégré qui soit fiable et opérationnel, procurant une assurance à la Commission et, en dernière instance, à la Cour des comptes.

2. Propositions concrètes d'actions pour la période 2006-2007

Les propositions ci-dessous ont été groupées par thème et comportent, dans chaque cas, une description du développement conceptuel de chaque action, partant de l'avis sur le contrôle unique et de la feuille de route jusqu'à l'évaluation des écarts et aux conclusions du Conseil ECOFIN du 8 novembre 2005. Les quatre thèmes sous lesquels sont regroupées ces actions⁽⁴⁾ sont les suivants:

- simplification et principes communs en matière de contrôle (actions 1-4);
- déclarations de gestion et assurance en matière d'audit (actions 5-8);
- approche de contrôle unique: mise en commun des résultats et priorité au rapport coûts/avantages (actions 9-11);

- écarts spécifiques aux secteurs (actions 12-16).

2.1. Simplification et principes communs en matière de contrôle

Pour trouver le juste équilibre permettant d'assurer un contrôle approprié et d'éviter de lourdes contraintes bureaucratiques et de mise en conformité, le cadre intégré introduira des principes communs mettant en exergue la clarté, la simplicité et une approche cohérente pour évaluer le risque d'erreur dans les opérations sous-jacentes. Cette approche doit être intégrée dans les réflexions de l'autorité législative, mettant l'accent sur une chaîne de contrôle appropriée et les responsabilités des différents acteurs.

Action 1: Réviser la législation proposée pour 2007-2013 en vue d'une simplification

La feuille de route a identifié l'aspect «étudier la possibilité d'une simplification accrue de la gestion des fonds de la CE, et [de] s'assurer que les exigences en matière de contrôle sont proportionnées aux risques» comme une lacune majeure à combler dans le domaine de la gestion des fonds communautaires et de la législation proposée pour la période 2007-2013.

Le Conseil a consolidé cette approche dans ses conclusions ECOFIN, au point 5: «Les dispositions qui seront adoptées pour la période de programmation 2007-2013 devraient prévoir la simplification des exigences en matière de contrôle tout en fournissant une assurance raisonnable».

L'évaluation des écarts a également permis de recenser, pour l'ensemble des modes de gestion, un certain nombre de secteurs qui sont davantage exposés aux illégalités et irrégularités en raison des difficultés rencontrées par les bénéficiaires dans l'application des critères d'éligibilité et d'autres conditions. Une simplification pourrait contribuer à éviter ce type d'irrégularité. Il convient de réduire la charge administrative pesant sur les bénéficiaires et de rendre la plus aisée possible une application correcte par les organismes intermédiaires.

La Commission gardera en vue la simplification du cadre réglementaire au cours des négociations sur l'ensemble de la législation de 2007-2013. Le soutien du Conseil et du Parlement européen en faveur de ces initiatives peut être considéré comme acquis.

Action 2: Intégrer des principes communs en matière de contrôle interne dans la proposition de révision du règlement financier

Les conclusions ECOFIN (point 6) indiquent qu'«il est possible de prévoir des principes et des éléments généraux communs applicables aux contrôles internes» qui pourraient aider «à optimiser l'efficacité, l'économie et l'efficacité des systèmes de contrôle actuels».

Il ressort de l'évaluation des écarts menée par les services de la Commission la nécessité de disposer d'un cadre juridique général fondé sur des principes communs. Celui-ci permettra de garantir que tous les intervenants sont liés par une série fondamentale de principes de contrôle et aussi de procurer à la Cour des comptes une base plus claire pour l'audit des procédures et processus de gestion. La portée et les orientations d'un principe budgétaire sur le contrôle interne sont illustrées dans un premier projet figurant à l'annexe 2.

Le Conseil et le Parlement européen devraient profiter de la consultation sur la révision du règlement financier pour donner leur avis sur la nécessité d'insérer un principe budgétaire sur le contrôle interne efficace et efficient établissant une norme commune.

Action 3: Établir et harmoniser la présentation des stratégies de contrôle et des informations probantes apportant une assurance raisonnable

Comme l'indique la feuille de route, l'objectif suprême du cadre de contrôle interne intégré est de garantir, et d'apporter la preuve, que des systèmes de surveillance et des contrôles sont en place qui maintiennent le risque d'irrégularité dans des limites raisonnables.

L'évaluation des écarts a montré qu'une définition et une démonstration appropriées de tous les éléments de la stratégie de contrôle employés dans un service ou un programme donné faisaient souvent défaut.

ECOFIN a souligné (point 3) «qu'il y a lieu de renforcer les contrôles et l'assurance requis en s'appuyant sur les structures de contrôle existantes», ce qui rejoint l'évaluation de la Commission, qui estime qu'une assurance d'un degré élevé est déjà obtenue et qu'en structurant plus efficacement sa présentation, les bases pour l'assurance peuvent être mieux communiquées à la Cour des comptes et à l'autorité de décharge.

Le Parlement européen a demandé à ce qu'une personne signe le rapport de synthèse annuel. La Commission considère qu'en adoptant le rapport de synthèse, elle assume pleinement sa responsabilité politique de l'exécution du budget et qu'elle exprime sa responsabilité politique vis-à-vis de l'autorité de décharge. La Commission est fermement convaincue qu'il ne serait pas opportun de remplacer cette responsabilité collective par la signature d'une personne. Elle va néanmoins s'efforcer d'exprimer plus clairement la responsabilité politique de la Commission dans le rapport de synthèse. Elle va améliorer la présentation des stratégies de contrôle en place dans chaque domaine politique, ainsi que les résumés retraçant leur mise en œuvre dans les rapports d'activité. En améliorant les lignes directrices sur la teneur des rapports d'activité annuels (RAA) des services de la Commission, on devrait renforcer la capacité de ces rapports à constituer un fondement solide pour la DAS de la CCE, en présentant clairement la base pour la propre assurance de chaque directeur général en ce qui concerne la gestion efficace du risque d'erreur dans la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

La Cour des comptes devrait pouvoir développer sa méthodologie DAS afin de s'appuyer efficacement sur les rapports d'activité annuels des services de la Commission et sur le rapport de synthèse de la Commission qui s'y rapporte, en se concentrant sur la gestion du risque d'erreur dans la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

Action 4: Engager un dialogue interinstitutionnel sur les risques pouvant être tolérés dans les opérations sous-jacentes

L'avis sur le «contrôle unique» a introduit la notion de «risque d'erreur acceptable», qui a été étoffée par la communication sur la feuille de route sous la forme d'une définition de l'assurance raisonnable en termes de gestion du risque d'erreur dans les opérations sous-jacentes. Le Parlement européen a livré son analyse politique de la question dans sa résolution sur la décharge 2003, dans laquelle il a également invité le Conseil à œuvrer avec le Parlement et la Commission pour donner à la création d'un cadre global de contrôle et d'audit la priorité et l'impulsion politique qu'il lui faut.

En conformité avec ce qui précède, au point 17 des conclusions ECOFIN, le Conseil a estimé qu'il devrait parvenir à un accord avec le Parlement européen au sujet des risques pouvant être tolérés dans les opérations sous-jacentes, en prenant également en compte le caractère pluriannuel du financement de l'UE. La Commission estime en outre qu'un tel accord pourrait aider la Cour des comptes, au moment de la finalisation de sa déclaration d'assurance, dans la mesure où il clarifie les attentes de l'autorité de décharge et permet de mettre en adéquation les coûts des contrôles avec les avantages attendus.

La Commission engagera un dialogue interinstitutionnel en mars 2006 sur les principes de base à considérer s'agissant des risques pouvant être tolérés dans les opérations sous-jacentes. Sur cette base, le Conseil et le Parlement européen devraient conclure un accord concernant ces risques d'ici la fin de l'année 2006.

2.2. Déclarations de gestion et assurance en matière d'audit

Les déclarations des membres de l'encadrement renforcent leur obligation de rendre compte et incitent les gestionnaires des fonds communautaires à évaluer leurs systèmes de contrôle sous-jacents et à les améliorer. Avec l'assurance émanant d'auditeurs indépendants, elles font partie de la structure qui fournit l'assurance à la Commission et, en dernière instance, à la Cour des comptes.

Action 5: Promouvoir des déclarations de gestion au niveau opérationnel et des rapports de synthèse au niveau national

Dans sa communication sur la feuille de route, la Commission a repris la proposition émise par le Parlement européen dans sa décharge 2003 aux termes de laquelle les États membres devraient fournir des déclarations annuelles de conformité ex ante et des déclarations d'assurance ex post au niveau politique le plus élevé.

L'évaluation des écarts menée par les services de la Commission a permis de recenser un certain nombre de secteurs dans lesquels des déclarations de gestion pourraient améliorer la surveillance et le contrôle, notamment en matière de gestion partagée, conjointe et centralisée indirecte.

La question des déclarations des États membres s'est heurtée à une certaine opposition au sein d'ECOFIN, qui a conclu que «les déclarations existantes à l'échelle opérationnelle peuvent constituer un moyen d'assurance important» (point 12), mais n'a pas reconnu l'utilité de déclarations au niveau national.

Eu égard à la conclusion susmentionnée, la Commission tâchera de veiller à ce que les déclarations existantes, et celles prévues dans la législation à venir, aient un impact maximal en termes d'amélioration de l'assurance quant à l'efficacité des structures de contrôle pour la gestion partagée et la gestion centralisée indirecte. En outre, en raison du grand nombre d'organismes intermédiaires, il y a des avantages considérables à avoir un interlocuteur unique, comme les organismes de coordination dans le secteur agricole, qui peuvent, par le biais de la formation et de l'orientation, promouvoir l'application harmonisée des contrôles et qui peuvent présenter une synthèse, à l'échelle nationale, des assurances données au niveau de la gestion opérationnelle ainsi que des mesures prises pour corriger d'éventuelles déficiences.

Les États membres devraient désigner un organisme de coordination national par domaine politique qui pourrait par exemple fournir à tous les intervenants une vue d'ensemble de l'assurance disponible en ce qui concerne les actions communautaires relevant de la gestion partagée et indirecte dans leur État membre. La coopération des États membres est nécessaire au moment d'ancrer une telle disposition dans la législation à venir et de veiller à son application par le biais de modalités de mise en œuvre et de lignes directrices, législation adaptée aux dispositions permettant de fournir une assurance sur les fonds communautaires dans le domaine politique.

Action 6: Examiner l'utilité de déclarations de gestion en dehors des modes de gestion partagée et centralisée indirecte

Dans le domaine des politiques extérieures et, dans une moindre mesure, des politiques internes, des déclarations de gestion pourraient jouer un rôle précieux en faisant en sorte qu'une plus grande attention soit accordée à l'importance d'un contrôle interne efficace, comme on l'a déjà indiqué pour la gestion partagée.

La Commission va étudier l'introduction de déclarations de gestion, s'il y a lieu, dans les modes de gestion conjointe et décentralisée.

Le Conseil et le Parlement européen devraient étudier avec soin l'opportunité des procédures et structures de contrôle interne exposées dans les nouvelles propositions législatives.

Action 7: Promouvoir les meilleures pratiques pour améliorer le rapport coûts/avantages des audits au niveau des projets

La feuille de route décrit, pour un certain nombre de cas, comment des auditeurs indépendants peuvent apporter une assurance supplémentaire pour les opérations sous-jacentes. L'évaluation des écarts et l'avis sur le contrôle unique ont tous deux identifié le risque de partialité lorsque l'auditeur a été sélectionné par le bénéficiaire ou l'organisme intermédiaire ou lorsque l'opinion de celui-ci n'est pas directement utilisable par la Commission parce que son champ ou son contenu sont restreints.

Le groupe d'experts a étudié la possibilité de recourir à des «procédures convenues» («*agreed upon procedures*»), ce qui nécessiterait explicitement une vérification transparente des principaux critères d'éligibilité et un niveau relativement plus élevé d'assurance pour un coût donné.

Sur la base de l'expérience étendue de ses services en matière de certificats d'audit, la Commission élaborera des propositions visant à optimiser le degré d'assurance pouvant être obtenu d'organismes d'audit tiers au niveau des projets.

Les États membres devraient contribuer activement à développer les possibilités d'utiliser les résultats d'audits indépendants dans la chaîne du contrôle et intégrer cet aspect dans leurs orientations pour le contrôle des fonds de l'UE.

Action 8: Favoriser une assurance supplémentaire émanant des ISC

La feuille de route propose que les institutions supérieures de contrôle des finances publiques exercent une surveillance sur les cadres de contrôle nationaux pour les fonds de la CE, tout en donnant un avis indépendant sur de potentielles déclarations de gestion.

L'évaluation des écarts a permis de recenser un certain nombre de secteurs relevant de la gestion partagée dans lesquels les ISC pourraient apporter une assurance supplémentaire en formulant une opinion sur la gestion des fonds de l'UE ou dans le cadre de leurs audits des fonds nationaux qui procurent des cofinancements pour les projets communautaires.

Le Conseil (point 14) a reconnu que certaines des institutions supérieures de contrôle des finances publiques étaient disposées à discuter de façon plus approfondie de la façon dont elles pourraient renforcer leur contribution à un cadre de contrôle intégré régissant les fonds de l'UE sans compromettre leur indépendance. Le comité de contact des Présidents des institutions supérieures de contrôle de l'Union européenne continue à contribuer à l'amélioration de ce cadre dans ce contexte et prévoit le suivi de ce travail en 2006⁽⁵⁾.

En collaboration avec la Cour des comptes européenne, la Commission renforcera son dialogue avec les ISC et analysera comment l'assurance existante pourrait être complétée et renforcée sur la base de rapports existants des ISC.

Les États membres devraient inviter leurs Parlements nationaux et régionaux à demander à leurs ISC un audit et une assurance sur le financement de l'UE à leur niveau. Les conclusions de ces rapports devraient aussi être mises à la disposition de la Commission et de la Cour des comptes européenne.

2.3. Approche de contrôle unique: mise en commun des résultats et priorité au rapport coûts/avantages

Afin de limiter autant que possible le chevauchement des activités de contrôle et d'élever au maximum le niveau du contrôle qui peut être atteint avec des ressources déterminées, le partage d'informations de contrôle bien définies et documentées permet de s'appuyer sur les contrôles réalisés à chaque niveau de la chaîne. Une évaluation formalisée, à chaque niveau, des coûts et des avantages permettra de démontrer que les contrôles en place ont optimisé le risque d'erreur résiduel dans les opérations sous-jacentes.

Action 9: Mettre au point des outils efficaces de partage des résultats des audits et des contrôles et promouvoir l'approche du contrôle unique

Dans le «concept de contrôle unique», le partage des données d'audit est essentiel pour cibler au mieux les actions d'audit et de contrôle. La feuille de route prévoit «la coordination des programmes de travail et la possibilité, pour chaque organisme de contrôle, d'avoir accès aux résultats des travaux des autres». L'évaluation des écarts a mis en évidence l'intérêt que revêt le partage des données d'audit dans tous les modes de gestion, à la fois entre les services de la Commission et, par le biais de la chaîne de contrôle, entre la Commission et les États membres ou les pays tiers. Le Conseil ECOFIN demande (point 6) à la

Commission d'apporter des clarifications sur «l'audit unique dans le cadre du contrôle interne».

La Commission se fondera sur son système comptable existant et sur ses outils de suivi des audits pour améliorer la mise en commun et la coordination des actions d'audit des différentes parties concernées.

Les États membres sont invités à continuer à coopérer activement avec les services compétents de la Commission pour décider des stratégies et des orientations en matière d'audit, de la planification des audits ainsi que de la mise en commun des résultats et de leur suivi.

Action 10: Procéder à une estimation initiale et à une analyse du coût des contrôles

L'avis de la Cour sur le contrôle unique et la feuille de route ont mis en lumière la nécessité d'atteindre un équilibre approprié entre les coûts et les avantages des contrôles.

L'évaluation des écarts a montré que, pour la majorité des services de la Commission, la notion d'estimation des coûts exigeait des développements conséquents.

Le Conseil ECOFIN (point 5) a demandé à la Commission d'évaluer le coût des contrôles par secteur de dépenses.

Une première mesure, qui doit mener à une analyse plus détaillée des coûts du contrôle, consistera pour la Commission à estimer le coût initial pour chaque domaine politique clé, en appliquant une méthodologie cohérente. Le but de la Commission est de présenter les résultats au début de l'année 2007.

Les États membres sont invités à fournir en temps utile des informations sur les coûts exposés pour le contrôle des dépenses relevant de la gestion partagée et de la gestion centralisée indirecte, et cela dans un format, à définir par la Commission, qui permettra les comparaisons.

Action 11: Engager des projets pilotes pour l'évaluation des avantages

Outre les considérations relatives au rapport coûts/avantages figurant dans la feuille de route et dans les conclusions du Conseil, l'évaluation des écarts a également mis en évidence les difficultés liées à la détermination et à la quantification des avantages retirés des différents aspects du contrôle interne, à savoir notamment les questions de réputation, l'effet dissuasif et les avantages liés à la diffusion des meilleures pratiques parmi les différents groupes de bénéficiaires.

Gardant ces difficultés à l'esprit, la Commission lancera une étude pilote sur les politiques internes, y compris la recherche, en vue de quantifier les avantages liés à une stratégie de contrôle déterminée, afin d'intégrer l'approche coûts/avantages dans la gestion du risque d'erreur dans les opérations sous-jacentes.

Le Conseil et le Parlement européen sont invités à intégrer les résultats de ces études pilotes dans leurs réflexions relatives aux risques pouvant être tolérés dans les opérations sous-jacentes.

2.4. Écarts spécifiques aux secteurs

En raison de la nature très hétérogène des différentes politiques de l'UE, le cadre intégré doit pouvoir faire l'objet d'une application souple si on veut le mettre en œuvre de façon optimale. À la suite de l'analyse détaillée effectuée dans l'évaluation des écarts, les services de la Commission sont maintenant en mesure de mettre en place les contrôles appropriés, combinés à un niveau proportionné de compte rendu, afin d'assurer que leur efficacité peut être aisément démontrée.

Action 12: Comblent les écarts mis en lumière par les services participants ⁽⁶⁾

Dans la feuille de route, la Commission a demandé à ses services⁽⁷⁾ de recenser les écarts et de proposer des plans d'action visant à finaliser le cadre de contrôle sur lequel la Cour peut fonder l'assurance qu'elle

recherche. Le rapport sur l'évaluation des écarts⁽⁸⁾ a aussi été examiné avec un groupe d'experts provenant des administrations nationales.

L'évaluation des écarts par chaque service fournit une comparaison détaillée des principes de contrôle exposés par la Cour des comptes dans son avis sur le contrôle unique et les contrôles actuellement en place, ou envisagés dans la législation pour 2007-2013. Ces évaluations ont été mises à jour à la suite de contacts bilatéraux informels avec des fonctionnaires de la Cour des comptes.

Chaque service de la Commission prendra des mesures, dans le cadre du cycle normal de planification stratégique et de programmation, pour combler ces écarts au moyen des plans de gestion annuels et rendre compte des progrès accomplis dans les rapports d'activité annuels.

Les États membres sont invités à coopérer avec les services de la Commission dans la mise en œuvre des actions, et lorsque les actions comportent des modifications à la législation le Conseil et le Parlement européen devraient être disposés à considérer ces amendements.

Action 13: Analyser les contrôles relevant de la gestion partagée (notamment pour les Fonds structurels) au niveau régional ainsi que la valeur des déclarations existantes

Comme l'a demandé le Conseil ECOFIN, la Commission examinera d'ici à la fin de 2006 la mise en œuvre actuelle des contrôles portant sur les Fonds structurels au niveau sectoriel et régional, en se penchant sur les contrôles par sondage, les organismes payeurs et les organismes de clôture ainsi que sur la valeur des déclarations existantes, sur la base, d'une part, des rapports annuels que doivent fournir pour le 30 juin 2006 les autorités des États membres en vertu de l'article 13 du règlement (CE) n° 438/2001 et, d'autre part, des audits exécutés par les services de la Commission.

Il convient que les États membres veillent à ce que les informations que doivent fournir les autorités en vertu de l'article 13 pour les Fonds structurels soient communiquées conformément au calendrier proposé. La question de savoir comment les États membres peuvent fournir une assurance à la Commission de la manière la plus efficiente et la plus efficace sera également examinée lors des réunions annuelles bilatérales avec les auditeurs des États membres.

Action 14: Fournir des orientations plus précises pour la gestion du risque d'erreur dans le cas des Fonds structurels

La feuille de route a mis en évidence un certain nombre de points à améliorer dans le domaine des Fonds structurels⁽⁹⁾, qui pourraient contribuer à gérer le risque d'erreur dans les opérations sous-jacentes tant pour le temps présent que pour l'avenir.

Le Conseil (point 6 des conclusions ECOFIN) a demandé des clarifications en ce qui concerne un certain nombre de questions, dont la plupart ont été traitées dans l'évaluation des écarts. Les services responsables renforceront les orientations existantes pour permettre aux bénéficiaires et aux intermédiaires d'adopter une approche ciblée en vue de réduire le taux d'erreurs dans les opérations sous-jacentes via des contrôles plus systématiques et une information accentuée envers les bénéficiaires. Une attention particulière sera également prêtée au rôle et aux responsabilités des organismes payeurs dans la fourniture d'une assurance concernant les Fonds structurels.

Une aide est demandée aux États membres pour développer et mettre en œuvre les orientations pour les Fonds structurels là où elles sont les plus nécessaires ainsi que pour leur diffusion.

Action 15: Promouvoir l'initiative des «contrats de confiance» pour les Fonds structurels

La feuille de route mentionne les «contrats de la confiance» comme une initiative qui peut contribuer à l'efficacité des contrôles tout au long de la période de programmation.

L'évaluation des écarts indique que l'initiative des «contrats de confiance» offre une assurance en matière d'audit sur une base annuelle qui est comparable à ce qui est proposé pour la nouvelle période et constitue donc un mécanisme particulièrement intéressant pour améliorer l'assurance relative à la période de programmation actuelle, tout en représentant une mesure proactive pour la préparation de la prochaine période de programmation.

Les conclusions ECOFIN (point 11) ont conféré un élan supplémentaire à cette action et cinq États membres (Danemark, Pays-Bas, Autriche, Portugal et Royaume-Uni) se sont récemment engagés au niveau politique à signer ces contrats.

Les États membres devraient mettre en œuvre pour les Fonds structurels les «contrats de confiance» pour fournir une assurance concernant la période actuelle ainsi que pour poser les bases de la prochaine période de programmation. Il convient que les États qui ne recourent pas à ce contrat réfléchissent à la manière dont ils peuvent fournir une assurance comparable pour la période actuelle et à la manière dont ils vont préparer leurs systèmes de contrôle pour la prochaine période de programmation.

Action 16: Mettre au point des lignes directrices communes par famille de politiques

La feuille de route exige que des mesures soient prises en vue de l'«amélioration des modalités de coopération conformément à l'approche du "contrôle unique" et [du] perfectionnement du corpus des lignes directrices sur les normes et principes communs concernant les méthodes d'audit, les contrôles clés et les stratégies en matière de contrôles sur place».

Comme indiqué dans l'évaluation des écarts, des progrès considérables ont déjà été accomplis dans de nombreuses familles de politiques grâce à des discussions bilatérales en ce qui concerne les taux d'erreurs, les recouvrements, les méthodes d'audit (sondage fondé sur le risque et sondage représentatif) et les vérifications sur place. Ces initiatives seront encore renforcées au cours de 2006.

Afin de permettre l'adoption d'approches cohérentes pour chaque famille de politiques, conformément au cadre de contrôle interne, la Commission produira des lignes directrices formelles pour chacune de ces familles en 2006 et 2007.

Étant donné qu'il s'agit principalement d'une mesure interne de la Commission, le Conseil, le Parlement et la Cour des comptes devraient bénéficier des progrès accomplis dans ce domaine grâce au compte rendu plus clair et plus cohérent qui figurera dans les rapports d'activité annuels des services.

3. Conclusions

Il appartient à la Commission et aux États membres de veiller ensemble à ce que la Cour soit en mesure de trouver, dans le cadre de l'audit, des éléments qui témoignent d'une progression vers une gestion appropriée du risque d'erreurs (en tenant compte d'un niveau de tolérance admis).

Chaque service se penchera sur les écarts mis en évidence dans son évaluation. Sur la base des avis favorables obtenus pour les dépenses administratives, l'aide de préadhésion, le Fonds européen de développement et la part des dépenses agricoles relevant du SIGC, les premières questions horizontales à examiner concerneront les politiques internes et les Fonds structurels.

Néanmoins, pour environ 80 % du budget, la Commission partage l'exécution avec les États membres et elle attend de ces derniers qu'ils disposent d'un cadre de contrôle approprié, correctement mis en œuvre. Il importe qu'ils assurent que leur gestion des crédits au nom de la Commission réduit le risque de dépenses irrégulières à un niveau acceptable et qu'ils sont en mesure de le démontrer aux auditeurs nationaux et communautaires.

La Commission insiste par conséquent sur l'aide que peuvent apporter les États membres, le Conseil et le Parlement européen, selon les modalités précisées ci-dessus et exposées à l'annexe 1, afin d'assurer le succès

de l'opération, dans l'intérêt de l'Union européenne et de ses citoyens.

[...]

ANNEXE 2

Projet de principe d'un contrôle interne efficace et efficient

(1) L'exécution du budget est assurée par un contrôle interne efficace et efficient, conformément à chaque mode de gestion.

(2) Aux fins de l'exécution du budget, le contrôle interne est défini comme un processus applicable à tous les niveaux de la chaîne du contrôle et conçu pour fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs suivants:

(a) l'efficacité et l'efficience des opérations;

(b) la fiabilité des informations financières;

(c) la préservation des actifs et de l'information ainsi que la prévention et la détection de la fraude et des irrégularités;

(d) la gestion appropriée des risques liés à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes.

(3) L'efficacité du contrôle interne est basé sur les meilleures pratiques internationales et comprend en particulier les éléments clés suivants: séparation des tâches, adéquation des connaissances et compétences nécessaires pour remplir les tâches confiées, stratégies appropriées de gestion des risques et de contrôle, promotion d'un comportement éthique propre à empêcher les conflits d'intérêt, communication d'informations et d'orientations pertinentes, pistes d'audit adéquates, intégrité des données dans les bases de données, suivi des performances, procédures pour les faiblesses de contrôle interne identifiées et les exceptions. Ces composantes du contrôle interne font l'objet d'évaluations périodiques.

(4) Un contrôle interne efficient repose, pour toutes les activités, sur les principes suivants: adéquation des contrôles au niveau du bénéficiaire, stratégies convenues en matière de risque visant à mettre en rapport le coût des contrôles avec le niveau du risque à gérer, résultats des contrôles accessibles à tous les acteurs appropriés de la chaîne de contrôle, législation et orientations claires et dénuées d'ambiguïté, mise en application de sanctions dissuasives au stade le plus précoce de la chaîne de contrôle, présentation d'une assurance annuelle en matière de gestion au niveau approprié afin de fournir une assurance raisonnable sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

⁽¹⁾ COM(2005) 252.

⁽²⁾ JO C 107 du 30.4.2004, p. 1 (avis sur le «contrôle unique»).

⁽³⁾ SEC(2006) 49 qui accompagne la présente communication.

⁽⁴⁾ Une vue d'ensemble de toutes les actions et questions connexes intéressant le Conseil et le Parlement européen est jointe à l'annexe 1.

⁽⁵⁾ Comme adopté dans sa réunion à Stockholm les 5 et 6 décembre 2005.

⁽⁶⁾ Les DG qui ont participé à l'évaluation des écarts sont celles dont l'activité dépassait un certain seuil, mesuré en euros, et qui réunissaient d'autres critères nécessaires.

⁽⁷⁾ Seuls les services présentant un niveau majeur de dépenses dans les différents modes de gestion ont été invités à fournir cette évaluation.

⁽⁸⁾ SEC(2005) 1152.

⁽⁹⁾ Les contrôles primaires (contrôles relatifs à la réalité de la prestation de service et aux dépenses déclarées) sont soit exhaustifs soit suffisants eu égard aux coûts et aux avantages des contrôles. Il existe une analyse de risque appropriée. Le taux d'erreurs pour chaque programme est évalué et communiqué. Une information adéquate est faite aux bénéficiaires. Des sanctions proportionnées mais

dissuasives sont appliquées en cas d'irrégularités graves. Les contrôles primaires sont dûment supervisés par l'organisme de mise en œuvre et par l'autorité de gestion. Des mesures correctrices sont prises chaque fois que cela est nécessaire. L'autorité de paiement dispose des moyens et des ressources pour obtenir l'assurance dont elle a besoin pour certifier les montants demandés à la Commission.