



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 19.9.2007
COM(2007) 537 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

sur le suivi des décisions de décharge 2005 (résumé) - Recommandations du Conseil

{SEC(2007) 1186}

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	3
I. Recommandation du Conseil relative au budget général.....	4
a) Introduction (document de travail de la Commission, points 1-4)	4
b) La déclaration d'assurance (DAS) et les informations à l'appui de celle-ci (document de travail de la Commission, points 5-6)	4
c) Contrôle interne de la Commission (document de travail de la Commission, points 7-9)	5
d) Gestion budgétaire (document de travail de la Commission, points 10-12).....	5
e) Recettes (document de travail de la Commission, points 13-21).....	5
f) Politique agricole commune (document de travail de la Commission, points 22-26)	6
g) Actions structurelles (document de travail de la Commission, points 27-31).....	6
h) Politiques internes, y compris la recherche (document de travail de la Commission, points 32-38).....	7
i) Actions extérieures (document de travail de la Commission, points 39-46).....	8
j) Stratégie de préadhésion (document de travail de la Commission, points 47-52)	8
k) Dépenses administratives (document de travail de la Commission, points 53-62)	8
l) Instruments financiers et activités bancaires (document de travail de la Commission, points 63-65)	9
II. Rapports spéciaux de la Cour des comptes (document de travail de la Commission, points 66-84)	9
III. Fonds européen de développement (document de travail de la Commission, points 85-87)	9

PRÉAMBULE

Conformément à l'article 276 du traité CE et à l'article 180 ter du traité Euratom, la «Commission met tout en œuvre pour donner suite aux observations accompagnant les décisions de décharge et aux autres observations du Parlement européen concernant l'exécution des dépenses ainsi qu'aux commentaires accompagnant les recommandations de décharge adoptées par le Conseil. À la demande du Parlement européen ou du Conseil, la Commission fait rapport sur les mesures prises à la lumière de ces observations et commentaires, et notamment sur les instructions données aux services chargés de l'exécution du budget. Ces rapports sont également transmis à la Cour des comptes»¹.

La Commission a ainsi établi des rapports de suivi, qui portent sur les recommandations du Conseil du 27 février 2007 et les résolutions votées par le Parlement européen le 24 avril 2007. Le présent rapport de suivi concerne les recommandations émises par le Conseil au sujet des décharges pour 2005. Un rapport de suivi distinct porte sur les recommandations émises par le Parlement au sujet des décharges données pour l'exercice budgétaire 2005².

Ces rapports de suivi résumés, qui sont publiés dans toutes les langues officielles de l'Union européenne, sont complétés par des documents de travail de la Commission reprenant en détail les réponses à chaque recommandation spécifique tant du Conseil que du Parlement. Les réponses décrivent les mesures envisagées ou déjà prises par la Commission, ainsi que les recommandations auxquelles elle ne donnera pas suite ou ne peut donner suite. En raison de contraintes en matière de traduction, les documents de travail détaillés sont publiés dans les langues anglaise, française et allemande. Chaque chapitre des rapports résumés comprend des renvois aux numéros correspondants des recommandations figurant dans les documents de travail.

Dans le contexte de la décharge pour 2005, la Commission a recensé au total 87 recommandations qui lui sont adressées par le Conseil. Elle estime que les mesures requises ont déjà été prises pour 32 d'entre elles. Pour 54 autres recommandations, la Commission accepte de prendre les mesures recommandées par le Conseil. Enfin, elle considère qu'une recommandation est inacceptable et ne prendra donc pas les mesures demandées³.

¹ Voir également l'article 147 du règlement financier applicable au budget général.

² Décharge 2005 pour le budget général, décharge 2005 pour le FED et décharge 2005 pour les agences.

³ Voir la recommandation 62.

I. RECOMMANDATION DU CONSEIL RELATIVE AU BUDGET GENERAL

A) Introduction (document de travail de la Commission, points 1-4)

La Commission souscrit entièrement à la recommandation du Conseil soulignant la nécessité d'améliorer plus avant la gestion financière et de garantir le bon fonctionnement et l'efficacité des contrôles. Elle a communiqué, en juillet 2007, un tableau de bord à mi-parcours sur la mise en œuvre du plan d'action pour un cadre de contrôle interne intégré et, au début de 2008, un rapport final sur la mise en œuvre du plan d'action. Ce rapport final comportera un premier examen de l'incidence des différentes actions sur l'assurance ainsi que des conclusions concernant la consolidation future du cadre de contrôle interne intégré.

À la lumière de l'expérience acquise, un certain nombre de mesures du plan d'action pour un cadre de contrôle interne intégré ont été affinées pour donner un nouvel élan à l'amélioration de l'assurance, en les axant sur la gestion directe centralisée et en y incluant un examen détaillé de l'équilibre coût/avantages/risques pour les contrôles. Les fondements seront en place d'ici la fin de 2007 afin que le cadre de contrôle interne intégré puisse commencer à exercer l'influence prévue sur l'assurance.

En outre, la synthèse annuelle des réalisations de la Commission en matière de gestion recense des faiblesses dans la conception et le fonctionnement des systèmes de contrôle, présente des mesures correctrices appropriées et rend compte de leur mise en œuvre. Le rapport de synthèse 2006 a donné un nouvel élan à l'élaboration d'indicateurs de la légalité et de la régularité des opérations, servant à étayer l'assurance exprimée dans les rapports annuels d'activité. Ces indicateurs deviendront obligatoires à compter des rapports annuels d'activité portant sur 2007.

B) La déclaration d'assurance (DAS) et les informations à l'appui de celle-ci (document de travail de la Commission, points 5-6)

En ce qui concerne les comptes, la Commission a corrigé, dans la mesure du possible, les erreurs mises en évidence par la Cour lors de son audit de 2005. Elle a également examiné ces erreurs et leurs causes lors de la planification et du déroulement de la clôture des comptes de 2006, afin de chercher à éviter leur réapparition.

La Commission fournira au Conseil des informations sur les recouvrements, y compris les montants recouverts par les États membres dans le cadre de la gestion partagée. Elles s'appuieront sur des extraits du rapport financier du FEOGA-Garantie et du rapport annuel sur la mise en œuvre des Fonds structurels ainsi que sur les observations relatives aux comptes définitifs 2006.

Pour plus d'information sur les mesures prises dans les différents secteurs de dépenses, on se référera utilement aux points ci-dessous.

c) Contrôle interne de la Commission (document de travail de la Commission, points 7-9)

Comme le recommande le Conseil, la Commission poursuit ses efforts en vue d'améliorer la gestion financière. Dans son plan d'action pour un cadre de contrôle interne intégré et dans les plans d'actions figurant dans les rapports annuels d'activité de ses directions générales relatifs à l'année 2006 et visant à remédier aux insuffisances constatées, la Commission a exposé une série de mesures qui sont en voie d'exécution pour améliorer le contrôle et l'assurance.

La Commission met progressivement en place une présentation mieux structurée et plus homogène des systèmes de contrôle interne des directions générales. Un format concis permettant une présentation cohérente des structures de contrôle et des sources d'assurance a été conçu pour les rapports annuels d'activité relatifs à 2006. À terme, ce format devrait améliorer la perception des structures de contrôle et des sources d'assurance et contribuera à mettre en évidence les points faibles et à déterminer les améliorations à apporter.

Les structures créées depuis 2000 à la suite de la réforme financière sont pour la plupart mises en œuvre et le très haut degré de conformité aux exigences de base des standards de contrôle interne obtenu par la Commission a marqué le début d'une nouvelle étape visant à améliorer l'efficacité des systèmes de contrôle interne de l'institution. Le travail de révision des standards de contrôle interne a commencé en 2006, en vue de mettre davantage l'accent sur la mesure de l'efficacité du contrôle interne.

d) Gestion budgétaire (document de travail de la Commission, points 10-12)

La Commission relève que le Conseil a accueilli favorablement l'amélioration de la gestion du budget en 2005. Elle considère que la hausse des engagements restant à liquider en 2005, concernant notamment les Fonds structurels, n'était pas inattendue. Ce phénomène était principalement dû à la forte croissance des engagements en faveur des pays de l'UE-10 (conformément au profil de Copenhague), alors que les paiements effectués pour ces programmes et projets étaient encore relativement lents pendant la phase de démarrage. Les paiements en faveur de programmes de l'UE-15 ont à nouveau augmenté en 2005. Le niveau toujours limité des dégagements traduit le fait que la règle n+2 incite fortement les États membres à faire en sorte que le taux d'exécution atteigne un niveau suffisamment élevé.

Comme le Conseil, la Commission attache une grande importance à l'adoption rapide des programmes relatifs à la période 2007-2013 et elle a mis en place des mécanismes à cette fin. Les prévisions et la budgétisation font l'objet d'un suivi régulier tout au long de l'exercice. Le système d'alerte pour les prévisions budgétaires créé en 2006 contribue à la bonne gestion du budget.

e) Recettes (document de travail de la Commission, points 13-21)

De même que le Conseil, la Commission se félicite que la Cour juge à nouveau satisfaisants en 2005 les résultats d'ensemble concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes aux recettes.

La Commission ayant été invitée par le Conseil à fournir une analyse générale du coût global pour la Communauté et les États membres, en termes d'administration, de gestion et de contrôle, du système des ressources propres traditionnelles et des ressources propres provenant de la TVA, elle étudie à cette fin quelle est l'approche présentant le meilleur rapport coût/efficacité pour produire les données fiables et comparables nécessaires à une évaluation significative.

S'agissant des ressources propres traditionnelles, la Commission examine la faisabilité de l'élaboration d'orientations complémentaires sur les procédures en vigueur portant sur l'utilisation de la comptabilité B dans les États membres et sur les conditions fondamentales que ceux-ci doivent remplir lorsqu'ils mettent en balance la protection des intérêts financiers de la Communauté et la facilitation des échanges. La Commission prend aussi les mesures nécessaires pour améliorer les systèmes de traitement des dossiers d'assistance mutuelle.

La Commission poursuit avec les États membres, au sein du comité consultatif des ressources propres, l'examen des réserves en matière de TVA et de leurs incidences. En ce qui concerne la ressource RNB, la Commission procédera à une vérification plus directe des agrégats nationaux sélectionnés dans le sens indiqué par la Cour pendant le cycle 2007-2009 des missions de contrôle du RNB et continuera à encourager les meilleures pratiques pour la compilation des comptabilités nationales par l'intermédiaire du comité RNB. S'agissant des services d'intermédiation financière indirectement mesurés (SIFIM), la Commission présentera une proposition visant à inclure les SIFIM répartis dans le RNB aux fins des ressources propres lorsqu'elle estimera que tous les États membres sont en mesure de mettre en œuvre uniformément cet ajustement, ce qui est prévu pour 2008.

F) Politique agricole commune (document de travail de la Commission, points 22-26)

La Commission maintient sa surveillance de l'application, intégrale et correcte, du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) dans tous les États membres. En cas d'insuffisances, elle n'hésitera pas à imposer des corrections financières.

La Commission a remédié aux déficiences constatées dans le secteur de l'huile d'olive et les procédures d'apurement des comptes sont en cours. Une grande partie des aides à la production d'huile d'olive est intégrée dans le régime de paiement unique. Ces aides ne sont dès lors plus versées sur la base de la quantité produite mais en fonction de la surface et contrôlées dans le cadre du SIGC. Cela devrait réduire le risque d'erreur de manière significative.

En matière de développement rural, la Commission a également pris les mesures recommandées pour remédier aux faiblesses constatées. S'agissant de l'instrument temporaire de développement rural pour certains nouveaux États membres, les services de la Commission présenteront un document de travail au comité des Fonds agricoles, invitant les nouveaux États membres à achever la mise en œuvre de ces programmes pour le 16 octobre 2007, de manière à procéder à la clôture définitive des programmes après l'adoption de la décision d'apurement des comptes 2007 en mai 2008.

G) Actions structurelles (document de travail de la Commission, points 27-31)

La Commission met en œuvre cette recommandation du Conseil. Pour la période 2007-2013 du cadre financier, un certain nombre de changements devraient réduire la charge administrative liée aux dépenses structurelles. Les États membres détermineront principalement les conditions d'éligibilité et, pour les petits programmes ayant un pourcentage de financement national supérieur, ils pourront, dans certains cas, appliquer les dispositions et procédures nationales plutôt que celles de l'UE. Parallèlement, le cadre de contrôle et la capacité de la Commission à surveiller son fonctionnement seront renforcés par de nouveaux éléments, comme l'évaluation de conformité ex ante des systèmes nationaux incombant à l'État membre avant le début des paiements intermédiaires et l'avis d'audit annuel émis par l'autorité chargée du contrôle des comptes.

La Commission adhère au principe de contrôles proportionnés aux risques et aux coûts exposés. Par conséquent, dans le cadre du plan d'action pour un cadre de contrôle interne intégré [COM(2006) 9 et COM(2007) 86], elle évalue le coût des contrôles dans les Fonds structurels au moyen d'une enquête. La Commission demande en outre aux États membres de lui fournir régulièrement des informations sur le taux des erreurs qu'ils détectent dans leurs travaux d'audit, qui constitue un indicateur du risque. Les données ainsi obtenues aideront à clarifier le rapport coûts/avantages des contrôles et à trouver un meilleur équilibre. La coopération entre la Commission et les États membres continue de se développer dans les domaines du compte rendu, du partage des résultats d'audit et de l'harmonisation des normes d'audit. Ces développements de longue date ont été dynamisés par le plan d'action et la législation pour la période de 2007-2013.

La Commission a diffusé des lignes directrices relatives à la clôture des interventions 2000-2006 des Fonds structurels en 2006 [C(2006) 3424] et elle va sous peu en faire autant pour la clôture des projets du Fonds de cohésion relevant de la même période. Elle a aussi diffusé en 2006 des documents exposant les bonnes pratiques en matière de contrôles et vérifications de gestion par l'autorité de paiement avant la certification des dépenses.

En 2006 encore, la Commission a diffusé une note d'orientation concernant les informations sur les recouvrements et les corrections financières que doivent fournir les États membres et, au début de 2007, elle a demandé à l'ensemble des États membres de fournir des informations complètes sur les recouvrements, les retraits et les recouvrements en suspens pour 2006 et, cumulativement, pour toute la période 2000-2006. La Commission reçoit progressivement ces informations et compte les synthétiser dans un rapport à présenter au cours de l'automne 2007.

H) Politiques internes, y compris la recherche (document de travail de la Commission, points 32-38)

La Commission partage entièrement les préoccupations exprimées par le Conseil sur les déficiences détectées par la Cour des comptes. La Commission poursuit l'amélioration de ses systèmes de contrôle dans le contexte du plan d'action pour un cadre de contrôle intégré. Une approche pluriannuelle visant à atténuer le risque inhérent du remboursement de coûts surévalués a été mise en place dans le domaine de la recherche et implique une augmentation substantielle du nombre d'audits ex post ainsi qu'un renforcement du système des certificats d'audit. On a en outre élaboré des «procédures convenues» constituant un ensemble contraignant de procédures pour les certificats relatifs aux états financiers et ceux portant sur la méthodologie décrite dans le modèle de convention de subvention pour le septième programme-cadre de recherche. Ces actions devraient entraîner une réduction du taux d'erreurs grâce à l'amélioration de la prévention, de la détection et des corrections.

Pour le septième programme-cadre, des mesures ont aussi été prises pour simplifier les règles régissant le remboursement des frais, notamment le financement de montants forfaitaires pour les pays partenaires au titre de la coopération internationale dans le cadre des conventions de subvention applicables aux actions indirectes. Les exigences relatives à l'enregistrement du temps de travail des chercheurs sont clairement définies dans les conditions de certification des états financiers et les conditions de certification de la méthodologie, annexées à la convention de subvention, et doivent être certifiées par les auditeurs. La Commission a aussi publié en 2007 orientations à l'usage des bénéficiaires.

En ce qui concerne les agences nationales, les décisions relatives à la nouvelle génération de programmes portant sur l'éducation, la formation et la jeunesse prévoient un ensemble complet de vérifications et de contrôles du respect des procédures et des mécanismes de contrôle interne, afin de garantir et de contrôler la régularité et la légalité des opérations ainsi que la réalité et l'éligibilité des activités.

I) Actions extérieures (document de travail de la Commission, points 39-46)

Comme le recommande le Conseil, la Commission poursuit l'amélioration du fonctionnement des audits internes et externes, du compte rendu de la gestion et des systèmes de surveillance et de contrôle. La Commission va s'efforcer de renforcer encore l'analyse des risques actuelle et de mieux communiquer la base de ses analyses. Elle est consciente des risques au niveau de l'organisme chargé de la mise en œuvre et a pris un certain nombre de mesures au cours des dernières années en vue de limiter ses effets potentiels. Cela implique l'utilisation et l'amélioration des contrats types. Début 2006, les modèles de contrat de subvention et de contrat de service à prix unitaire ont ainsi été révisés. Ils contiennent dorénavant un cahier des charges type que sont tenus de respecter les auditeurs pour réaliser les vérifications de dépenses que les bénéficiaires de fonds communautaires doivent présenter avant les paiements finaux. Ces nouveaux cahiers des charges ont été révisés de façon à renforcer la vérification du respect des clauses du contrat, dont celles relatives à la passation des marchés publics. Le système commun d'information Relex (CRIS) d'EuropeAid permet de procéder aux analyses nécessaires, en se fondant notamment sur le type d'organisme chargé de la mise en œuvre ou le mode de gestion. Des améliorations constantes sont apportées au système en fonction de l'évolution des besoins de gestion.

J) Stratégie de préadhésion (document de travail de la Commission, points 47-52)

Comme le recommande le Conseil, la Commission continuera à superviser étroitement le bon fonctionnement des systèmes de surveillance et de contrôle nationaux des programmes de dépenses dans le cadre de la stratégie de préadhésion, en particulier au sein des organismes payeurs SAPARD/IPARD. Dans le cadre du programme Phare, la Commission a pris des mesures afin de clarifier l'éligibilité des dépenses de TVA et a reçu et traité la plus grande partie des déclarations finales des autorités nationales. La Commission regrette, comme le Conseil, que la procédure d'agrément du système de décentralisation étendue (EDIS) pour les programmes Phare et ISPA ait encore été retardée. La Commission a cependant dû insister pour que des améliorations supplémentaires soient apportées aux structures administratives nationales avant d'agréer EDIS, afin d'assurer la bonne gestion financière des fonds.

K) Dépenses administratives (document de travail de la Commission, points 53-62)

La Commission a pris acte des recommandations du Conseil relatives aux dépenses administratives. En ce qui concerne la NAP (Nouvelle Application Paie), tous les rapports sont accessibles, à la demande, à chaque ordonnateur, mais il appartient aux ordonnateurs de chaque institution de définir leurs propres contrôles. Le PMO procède à ses propres contrôles, dont des contrôles ex post, et compte tenu de l'expérience acquise au cours des dernières années, il estime que ses contrôles actuels sont suffisants et n'envisage pas, à ce stade, de renforcer plus avant ses contrôles ex post. Pour ce qui est du remboursement des frais de missions, le guide des missions – les règles internes de la Commission régissant les missions de son personnel – est actuellement revu afin de tenir dûment compte des observations de la Cour. L'adoption des nouvelles règles est prévue pour le début de 2008.

Sous cette rubrique, le Conseil a également présenté des recommandations relatives aux agences de régulation. La Commission partage les préoccupations exprimées tant par le Conseil que par le Parlement européen concernant la bonne gouvernance des agences. Elle considère que l'adoption du projet d'accord interinstitutionnel pour un encadrement des agences européennes de régulation, adopté en février 2005 (COM(2005) 59) contribuerait fortement à régler les problèmes soulevés, tels que l'analyse d'impact, le rapport coûts/avantages, l'évaluation et le compte rendu annuel. La Commission forme par conséquent l'espoir que le Conseil puisse rapidement accomplir de nouveaux progrès sur cette question importante. Tout en respectant pleinement l'autonomie des agences de régulation, la Commission continue, dans l'intervalle, à fournir des orientations détaillées et un soutien approfondi à ces agences. Les accords de niveau de service passés avec de nombreuses agences de régulation en 2006, dans différents domaines de l'administration et de la formation⁴, en sont une importante illustration. Comme le recommande le Conseil, la Commission a, pour la première fois, joint à son avant-projet de budget pour l'exercice 2008 un aperçu budgétaire couvrant les agences. La Commission s'est aussi engagée à fournir une méta-évaluation des agences décentralisées existantes.

L) Instruments financiers et activités bancaires (document de travail de la Commission, points 63-65)

La Commission prend les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les recommandations du Conseil concernant la gestion, le suivi et la clôture des programmes se rattachant à des opérations financières, tels que MEDIA II et ECIP, et pour liquider l'arriéré relatif à des projets de recherche dans le domaine du charbon. Un accord tripartite révisé entre la Cour des comptes, le Fonds européen d'investissement et la Commission a en outre été signé le 16 janvier 2007.

II. RAPPORTS SPECIAUX DE LA COUR DES COMPTES (DOCUMENT DE TRAVAIL DE LA COMMISSION, POINTS 66-84)

Le Conseil a formulé un certain nombre de recommandations à l'adresse de la Commission concernant les rapports spéciaux publiés par la Cour des comptes en 2005 et 2006. Les réponses de la Commission à ces recommandations figurent dans le document de travail de la Commission (points 66-84).

III. FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT (DOCUMENT DE TRAVAIL DE LA COMMISSION, POINTS 85-87)

La Commission a pris acte des recommandations du Conseil relatives au Fonds européen de développement. Les principaux systèmes de contrôle et de surveillance de la Commission se sont améliorés constamment au cours de ces dernières années, sur la base entre autres des recommandations faites par la Cour. D'autres améliorations seront apportées, conformément au plan d'action pour un cadre de contrôle intégré, qui vise à remédier aux principales lacunes détectées dans le cadre de contrôle. Il prévoit notamment la formalisation et l'harmonisation de la présentation des stratégies de contrôle interne, l'objectif étant de disposer d'une vision globale du flux de contrôle interne et de la chaîne de responsabilité liée et d'étayer par des documents le mode de traitement des risques associés. S'agissant du rapport sur la gestion financière du FED, la Commission a, dans le rapport 2006, abordé les questions soulevées par le Conseil.

* * *

⁴ Voir aussi les autres exemples mentionnés au point 56 du document de travail.