



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 19.9.2007
COM(2007) 538 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN
sur le suivi des décisions de décharge 2005 (résumé) - résolutions du Parlement européen

[SEC(2007) 1185]

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE.....	3
I - RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LE PE DANS LA RÉOLUTION RELATIVE À LA DÉCHARGE POUR LE BUDGET GÉNÉRAL	4
a) Questions horizontales	4
b) Questions sectorielles.....	6
c) Rapports spéciaux de la Cour des comptes européenne.....	9
II - DÉCHARGE DU PE POUR LE FED.....	10
III – Recommandations formulées dans les résolutions concernant les différentes agences ...	10

PRÉAMBULE

En raison de contraintes en matière de traduction, le rapport de la Commission sur le suivi des décharges données par le Parlement européen (PE) pour l'exercice 2005¹ est publié dans toutes les langues officielles de l'UE sous la présente forme résumée. Les réponses complètes de la Commission à chacune des recommandations spécifiques du Parlement figurent dans un document de travail de la Commission² publié en français, en anglais et en allemand. Ces deux rapports de suivi concernent les résolutions adoptées par le Parlement européen le 24 avril 2007.

Chaque chapitre³ du présent rapport de synthèse comprend des renvois aux numéros correspondants des recommandations figurant dans le document de travail complet de la Commission susmentionné. Ces renvois aideront le lecteur à trouver dans le document de travail toutes les recommandations (ainsi que les mesures prévues ou déjà prises par la Commission) relatives à un chapitre donné ou présentant pour lui un intérêt particulier.

Les deux rapports ont été établis conformément à l'article 276, paragraphe 3, du traité CE et à l'article 180 ter du traité Euratom, ainsi qu'à l'article 119, paragraphe 5, du règlement financier du FED et aux dispositions similaires des anciens règlements financiers ad hoc du FED, selon lesquels «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»⁴.

Les décisions de décharge du Parlement européen pour le budget général, le FED et les agences comprenaient un total de 163 recommandations adressées à la Commission. La Commission estime que les mesures requises ont déjà été prises pour 52 d'entre elles, bien qu'il faille, dans certains cas, examiner les résultats de ces mesures. Pour 99 autres recommandations, la Commission accepte de prendre les mesures recommandées par le Parlement. Enfin, la Commission considère que 12 recommandations sont inacceptables et elle ne prendra donc pas les mesures demandées⁵.

¹ Décharge 2005 pour le budget général, décharge 2005 pour le FED et décharge 2005 pour les agences.

² Document de travail des services de la Commission, Annexe du rapport de la Commission au Parlement européen sur le suivi des décisions de décharge 2005.

³ Tant le présent rapport de synthèse que le document de travail complet suivent la structure des résolutions contenant les recommandations du Parlement européen.

⁴ Voir aussi l'article 147 du règlement financier applicable au budget général.

⁵ Voir les recommandations 2, 8, 29, 33, 36, 68, 86, 107, 134, 153, 162 et 163.

I - RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LE PE DANS LA RÉOLUTION RELATIVE À LA DÉCHARGE POUR LE BUDGET GÉNÉRAL

Les réponses de la Commission aux demandes spécifiques formulées par le Parlement dans ses résolutions relatives à la décharge pour 2005 sont résumées ci-après.

A) QUESTIONS HORIZONTALES

Déclaration d'assurance (document de travail de la Commission, points 1-7)

En ce qui concerne la comptabilité, 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. En ce qui concerne les informations sur les préfinancements, le comptable de la Commission fournira à l'autorité budgétaire des rapports semestriels sur les opérations en la matière.

En gestion partagée, la Commission a demandé aux États membres de s'assurer que les bénéficiaires des Fonds structurels sont sensibilisés aux contrôles et au risque d'annulation du financement. D'autres orientations ont été émises au sujet des informations que les États membres devront communiquer à la Commission sur les recouvrements et les retraits de financement à la suite d'irrégularités, et les dispositions réglementaires en matière de communication ont été modifiées. Des lignes directrices pour la clôture des programmes 2000-2006 ont été diffusées par la Commission en août 2006. On a en outre élaboré des orientations illustrant les bonnes pratiques dans les contrôles de gestion de premier niveau et les vérifications des autorités de paiement.

Lorsque la Commission découvre des déficiences dans les systèmes de contrôle nationaux des dépenses relatives tant aux mesures agricoles qu'aux actions structurelles, elle fixe des délais pour les améliorations requises et, si des mesures ne sont pas prises rapidement, elle peut suspendre les paiements ou appliquer des corrections financières, ce qui incite les États membres à améliorer leurs contrôles. De plus, la Commission a présenté au Conseil une proposition visant à modifier le règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil relatif au financement de la politique agricole commune (PAC), qui contient une disposition relative à un nouveau mécanisme transparent et efficace qui lui permettra de simplifier encore la possibilité existante de réduire ou de suspendre les paiements en faveur d'un État membre en cas d'insuffisances graves et persistantes dans les systèmes de contrôle nationaux.

Déclarations de gestion nationales (document de travail de la Commission, point 8)

Étant donné que les 27 États membres disposent de différentes structures d'administration et de gestion pour les fonds de l'UE relevant de la gestion partagée, la Commission estime que l'élaboration d'une déclaration standard unique n'apporterait pas d'avantages notables. Elle continuera néanmoins à soutenir de telles initiatives prises par les administrations nationales conformément au règlement financier révisé (article 53 ter, paragraphe 3), qui dispose qu'en

gestion partagée, les «États membres présentent un résumé annuel, établi au niveau national approprié, des audits et déclarations disponibles». Des modèles de déclarations figurent en outre dans la législation sectorielle pertinente.

Le point 44 de l'AIJ (document de travail de la Commission, point 9)

Les rapports annuels d'activités des directions générales contiennent une évaluation du fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle. Cette évaluation s'applique également au niveau des États membres dans les rapports des directions générales qui exécutent les fonds en gestion partagée.

Suspension des paiements et corrections financières (document de travail de la Commission, points 10-21)

Conformément à la législation, la Commission poursuivra sa pratique consistant à suspendre les paiements et à imposer des corrections financières lorsque des erreurs liées à des déficiences graves du système sont découvertes dans les États membres dans le cadre de programmes qui font l'objet d'une gestion partagée. En vertu des règles régissant les Fonds structurels pour la période 2007-2013, un directeur général peut interrompre les paiements en faveur d'un programme pendant six mois au maximum. Par ailleurs, la Commission a présenté au Conseil une proposition visant à modifier le règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil relatif au financement de la politique agricole commune (PAC), qui contient une disposition relative à un nouveau mécanisme transparent et efficace qui lui permettra de simplifier encore la possibilité existante de réduire ou de suspendre les paiements en faveur d'un État membre en cas d'insuffisances graves et persistantes dans les systèmes de contrôle nationaux. Les comptes annuels 2006 des Communautés européennes contiennent déjà des informations sur les corrections financières effectuées par la Commission. Pour 2007, il est prévu d'ajouter des informations supplémentaires concernant les corrections financières effectuées par les États membres.

Système de contrôle interne de la Commission (document de travail de la Commission, points 22-26)

La Commission a communiqué un tableau de bord à mi-parcours en juillet 2007, et un rapport final sur la mise en œuvre du plan d'action pour un cadre de contrôle interne intégré est attendu au début de 2008. 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. Le délai pour certaines actions étant fixé à la fin de décembre 2007, il faudra à la Commission un certain temps pour évaluer et synthétiser les résultats des différentes actions, de sorte qu'il ne sera pas possible de fournir le rapport final avant le début de 2008.

Responsabilité politique et responsabilité de la Commission en matière de gestion (document de travail de la Commission, points 27-40)

En ce qui concerne les rapports annuels d'activités, la Commission continuera à œuvrer pour que la présentation des systèmes de gestion et de contrôle interne soit harmonisée et pour que les conséquences des réserves émises par les directeurs généraux soient mieux expliquées. Elle poursuivra également la mise au point d'indicateurs sur la légalité, la régularité et la

bonne gestion financière par «familles» de services. La présentation de l'assurance des directeurs généraux au niveau des différents États membres existe déjà à la Commission lorsque des réserves renvoient à des lacunes du contrôle dans tel ou tel État membre.

En adoptant le rapport de synthèse, la Commission assume sa responsabilité politique à l'égard de la gestion exercée par ses directeurs généraux et chefs de service, sur la base des assurances et réserves que ceux-ci ont formulées dans leurs rapports annuels d'activités. Un rapport de synthèse signé par le Secrétaire général de la Commission, conformément aux recommandations du Parlement européen, ne responsabiliserait pas davantage la Commission mais serait à l'origine de confusions et d'éventuels chevauchements dans les différentes missions et responsabilités. La réforme de la Commission menée en 2000 visait essentiellement à garantir que les ordonnateurs délégués soient seuls responsables de l'exercice de leurs activités. Le partage des responsabilités de gestion entre les ordonnateurs délégués et la structure collégiale n'est pas conciliable avec la possibilité qu'un directeur général juge la fiabilité du travail d'un autre.

La Commission poursuivra la mise en œuvre de son initiative en faveur de la transparence. Elle a déjà lancé un certain nombre d'actions, comme la publication d'informations sur les bénéficiaires de subventions de l'UE.

B) QUESTIONS SECTORIELLES

Recettes (document de travail de la Commission, points 41-42)

Les réserves sur certains points des relevés de TVA annuels des États membres sont émises par la Commission dans ses rapports de contrôle. La Commission continue d'examiner avec les États membres, à la fois individuellement et au sein du comité consultatif des ressources propres, les moyens d'aider ces derniers à fournir plus rapidement les informations dont la Commission a besoin pour lever les réserves.

En ce qui concerne la ressource propre RNB, la Commission procédera, pendant le cycle 2007-2009 des missions de contrôle du RNB, à une vérification plus directe des agrégats nationaux sélectionnés. 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 devrait être le cas en 2008.

Politique agricole commune (document de travail de la Commission, points 43-45)

Comme le Parlement européen, la Commission se félicite que la Cour reconnaisse que le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), lorsqu'il est correctement appliqué, est un système de contrôle efficace pour limiter le risque d'erreurs ou de dépenses irrégulières dans le cadre de la politique agricole commune (PAC). La Commission poursuit ses efforts de contrôle de l'application intégrale et correcte du SIGC dans l'ensemble des États membres. En cas de déficiences, elle n'hésitera pas à imposer des corrections financières.

Les contrôles ex post sont réalisés sur la base du règlement (CEE) n° 4045/89, lequel prévoit un système de contrôle a posteriori qui complète les systèmes sectoriels de contrôles antérieurs au paiement pour une série de mesures de la PAC. Ce système constitue un niveau

supplémentaire de contrôle qui donne l'assurance que les opérations ont été effectuées conformément aux règles ou qui, dans le cas contraire, permet le recouvrement de tout montant indûment versé décelé.

La Commission a pris des mesures pour remédier aux problèmes relevés à l'occasion des contrôles portant sur les secteurs du développement rural et des restitutions à l'exportation. Elle s'est également attaquée aux insuffisances découvertes dans le secteur de l'huile d'olive, et les procédures d'apurement des comptes sont en cours. La plus 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. Elles sont en outre contrôlées dans le cadre du SIGC, ce qui devrait fortement réduire tout risque d'erreur.

Actions structurelles (document de travail de la Commission, points 46-51)

La Commission donne suite à l'ensemble des recommandations du Parlement européen. Elle exerce en permanence sa fonction de surveillance au moyen de travaux d'audit, d'activités de coordination et de la diffusion d'orientations et de bonnes pratiques. Lorsqu'elle constate des insuffisances dans les systèmes des États membres, elle formule des recommandations en vue d'améliorer ceux-ci et, dans les cas graves, elle convient de plans de mesures correctrices qu'elle suit de près. Si les insuffisances subsistent, elle suspendra les paiements en faveur du programme ou de l'État membre concerné. En avril 2007, la Commission a suspendu les paiements au titre du FEDER en faveur de certains programmes en Angleterre. Si nécessaire, elle envisagera des suspensions dans d'autres cas. Afin de corriger les dépenses du passé qui ont été affectées par les déficiences du système, la Commission demande à l'État membre de vérifier ces dépenses et de procéder à des corrections.

Conformément à sa fonction de surveillance, la Commission s'attache à améliorer les systèmes et à accroître l'efficacité du système de contrôle dans son ensemble. Le plan d'action pour un cadre de contrôle interne intégré a donné un nouvel élan à ce processus. Les rapports annuels d'activités des directions générales donnent les résultats de leur évaluation de l'efficacité des systèmes de contrôle dans les différents États membres sur la base des vastes travaux d'audit de la Commission, et mentionnent les cas dans lesquels le budget communautaire est exposé à de graves risques. Pour ce qui est des États membres et des programmes faisant l'objet de réserves dans les déclarations annuelles des directeurs généraux, ainsi que des autres systèmes présentant de graves déficiences, la Commission suit de près la mise en œuvre des plans d'action convenus.

Politiques internes, y compris la recherche (document de travail de la Commission, points 52-67)

La Commission partage pleinement les préoccupations exprimées par le Parlement quant à la persistance de problèmes relevés au cours des années antérieures. Elle poursuit l'amélioration de ses systèmes de contrôle dans le contexte du plan d'action pour un cadre de contrôle interne intégré. Une approche pluriannuelle visant à atténuer le risque inhérent de 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. En outre, des «procédures convenues» ont été élaborées afin de fixer un ensemble contraignant de procédures pour la certification des états financiers et la certification de la méthodologie décrite dans le modèle de convention de subvention au titre du 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.

Dans le contexte du septième programme-cadre, des mesures ont été également prises en vue de simplifier les règles régissant le remboursement des coûts, notamment le financement de montants forfaitaires pour les pays partenaires 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 également diffusé des orientations destinées aux bénéficiaires en 2007.

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.

Les réponses circonstanciées de la Commission aux recommandations formulées par le Parlement européen dans les domaines relevant des politiques internes figurent dans le document de travail ci-joint.

Actions extérieures (document de travail de la Commission, points 68-80)

Consciente des risques au niveau de l'organisme chargé de la mise en œuvre, la Commission a pris un certain nombre de mesures au cours des dernières années en vue d'en limiter les effets potentiels, en prévoyant notamment l'utilisation et l'amélioration des dispositions de contrats types. Début 2006, les modèles de conventions de subvention et de contrats de service à prix unitaire ont ainsi été révisés. Ils contiennent dorénavant un cahier des charges type que les auditeurs doivent utiliser lorsqu'ils procèdent à la vérification des dépenses que doivent présenter les bénéficiaires de fonds communautaires avant les paiements finaux. Ce nouveau cahier des charges a été révisé dans le but de renforcer la vérification du respect des conditions définies dans le contrat, dont celles relatives à la passation des marchés publics. Le système commun d'information Relex (Common Relex Information System - CRIS) d'EuropeAid permet de réaliser des analyses pertinentes, notamment par type d'organisme chargé de la mise en œuvre et par mode de gestion. Des améliorations sont constamment apportées au système en fonction de l'évolution des besoins de gestion.

La résolution du Parlement européen relative à la décharge 2005 contient également un certain nombre de recommandations sur la politique de développement et les relations extérieures. Les réponses de la Commission à ces recommandations figurent dans le document de travail ci-joint aux points relatifs aux actions extérieures et aux fonds européens de développement.

Stratégie de préadhésion (document de travail de la Commission, points 81-84)

Conformément à la recommandation du Parlement européen, la Commission continuera à surveiller étroitement le fonctionnement efficace des systèmes nationaux de surveillance et de contrôle des dépenses des programmes relevant de la stratégie de préadhésion, en particulier au sein des organismes payeurs SAPARD/IPARD. En outre, lorsqu'elle décide de projets communs avec des institutions internationales, la Commission attache une attention

particulière à l'expertise et à la valeur ajoutée que ces institutions ou la Commission peuvent apporter, ainsi qu'au plein respect du règlement financier.

Dépenses administratives et questions concernant les agences (document de travail de la Commission, points 85- 96 et 150-163)

La Commission constate avec satisfaction que les audits de la Cour n'ont pas révélé d'erreur significative affectant la légalité et la régularité des dépenses administratives. En ce qui concerne les dépenses de maintenance de ses bâtiments, la Commission élaborera un projet de plan de rénovation qui sera transmis au Parlement européen et au Conseil. Elle examinera également si elle a été victime de l'entente sur le marché des ascenseurs mentionnée par le Parlement européen. Elle confirme par ailleurs que les pensions d'invalidité ne sont octroyées et prolongées que pour des raisons médicales.

Le 27 juin 2007, la Commission a adopté des rapports sur les progrès réalisés par la Bulgarie et la Roumanie en ce qui concerne les mesures d'accompagnement depuis l'adhésion (COM(2007) 377 et COM(2007) 378), notamment dans les domaines de la réforme du système judiciaire, de la lutte contre la corruption et de la criminalité organisée, qui ont été transmis au Conseil et au Parlement européen.

Le Parlement européen a formulé un certain nombre de recommandations à la Commission concernant les agences de régulation dans sa résolution relative à la décharge pour le budget général ainsi que dans les résolutions portant sur la décharge à donner pour les différentes agences⁶.

La Commission partage les préoccupations du Parlement européen relatives à l'amélioration de la gouvernance et de la réglementation des agences. Elle estime que l'adoption du projet d'accord interinstitutionnel pour un encadrement des agences européennes de régulation (COM(2005) 59) contribuerait grandement à satisfaire aux recommandations du Parlement sur des questions telles que l'analyse d'impact, les considérations relatives au rapport coûts/avantages, l'évaluation et le rapport annuel. Elle espère dès lors que le Conseil pourra progresser sur cette question importante dans un proche avenir. Tout en respectant pleinement l'autonomie des agences de régulation, la Commission continue, dans l'intervalle, à leur fournir des orientations détaillées et à les soutenir. Les accords de niveau de service conclus avec de nombreuses agences de régulation en 2006 dans différents domaines de l'administration et de la formation⁷ en sont une parfaite illustration.

C) RAPPORTS SPECIAUX DE LA COUR DES COMPTES EUROPEENNE

Le Parlement européen a formulé des recommandations à la Commission concernant dix rapports spéciaux publiés par la Cour des comptes en 2005 et 2006. Les réponses à ces recommandations figurent dans le document de travail de la Commission (points 97-131).

⁶ La résolution relative à la décharge pour le budget général et les résolutions portant sur la décharge à donner pour les différentes agences contiennent des recommandations adressées à la Commission concernant tant des questions horizontales relatives aux agences que des problèmes particuliers aux différentes agences. Les réponses de la Commission à ces recommandations figurent aux points 87-93 et 150-163 du document de travail.

⁷ Voir également les autres exemples mentionnés au point 152 du document de travail.

II - DÉCHARGE DU PE POUR LE FED

La Commission a pris ou a l'intention de prendre des mesures en rapport avec la plupart des questions soulevées par le Parlement concernant les Fonds européens de développement (FED). Des informations détaillées figurent dans le document de travail de la Commission (points 132-149), mais la Commission souhaite mettre en évidence les questions suivantes:

Documents comptables

La Commission informe régulièrement le Parlement de la modernisation de son système comptable, et notamment de la plate-forme informatique pour les comptes du Fonds européen de développement (voir COM(2007) 343 du 21.6.2007). Des informations exhaustives seront transmises à la Cour des comptes et au Parlement après la migration. Les comptes annuels du FED pour les exercices 2005 et 2006 ont été établis conformément aux principes de la comptabilité d'exercice, en dépit du retard pris par la migration.

Systèmes de surveillance et de contrôle

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 formulées par la Cour. L'amélioration de la qualité des contrôles, qui sont déjà étendus, au niveau des organismes chargés de la mise en œuvre des projets s'est poursuivie, notamment grâce à l'utilisation et à l'amélioration des dispositions de contrats types. Il s'agit, par exemple, d'un cahier des charges type et d'un modèle de compte rendu que les auditeurs externes doivent utiliser lorsqu'ils procèdent à la vérification des dépenses que doivent présenter les bénéficiaires de fonds communautaires avant les paiements finaux, dans les cas des conventions de subvention et des contrats de service à prix unitaire. Ce cahier des charges a été révisé dans le but de renforcer la vérification du respect des conditions définies dans le contrat. Si besoin est, ces mesures seront suivies d'une révision de la stratégie actuelle d'EuropeAid en matière d'audit.

Coopération avec les États membres

Le nouveau règlement financier permettra de renforcer la coopération et le cofinancement avec les États membres et de mettre davantage l'accent sur l'efficacité de l'aide. La Commission a déjà largement recours, dans le cadre de la mise en œuvre de ses actions, à des entreprises privées qui sont retenues sur la base de procédures d'appels d'offres et dont les capacités techniques et financières sont vérifiées durant la procédure de sélection.

III – RECOMMANDATIONS FORMULEES DANS LES RESOLUTIONS CONCERNANT LES DIFFERENTES AGENCES

Le Parlement européen a formulé un certain nombre de recommandations à la Commission concernant les agences de régulation dans sa résolution relative à la décharge pour le budget général ainsi que dans les résolutions portant sur la décharge à donner pour les différentes agences. Un résumé des réponses de la Commission sur certaines des questions horizontales concernant les agences figure ci-dessus, dans la section relative au budget général. Les réponses de la Commission aux recommandations portant sur les autres questions horizontales et aux recommandations qui lui sont adressées en rapport avec les différentes agences peuvent être consultées dans le document de travail de la Commission (points 87-93 et 150-163).

* * *