

Transparence dans le domaine financier

Résolution du Parlement européen du 19 février 2008 sur la transparence dans le domaine financier (2007/2141(INI))

Le Parlement européen,

- vu le Livre vert de la Commission sur une initiative européenne en matière de transparence (COM(2006)0194),
 - vu la communication de la Commission sur le suivi du Livre vert sur une initiative en matière de transparence (COM(2007)0127),
 - vu l'article 255 du traité CE,
 - vu l'article 45 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission du contrôle budgétaire (A6-0010/2008),
- A. considérant que la transparence permet aux citoyens de participer plus étroitement au processus décisionnel et garantit que les institutions de l'Union européenne atteignent à une plus grande légitimité, à une plus grande efficacité et à une plus grande responsabilité vis-à-vis des citoyens, dans un système démocratique,
- B. considérant que la transparence contribue au renforcement des principes de démocratie et au respect des droits fondamentaux visés à l'article 6 du traité UE ainsi que dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
- C. considérant qu'une transparence accrue au sein des institutions de l'Union améliorerait dans le public la compréhension de la manière dont les fonds de l'Union sont utilisés tout en améliorant les possibilités de mesurer l'efficacité des dépenses de l'Union,

Divulgence d'informations concernant les bénéficiaires des fonds de l'Union (application pratique)

1. rappelle que l'article 30, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement financier, tel qu'amendé le 13 décembre 2006¹, dispose qu'en matière de transparence

"La Commission communique de manière appropriée les informations qu'elle détient sur les bénéficiaires de fonds en provenance du budget lorsque le budget est exécuté de manière centralisée et directe dans ses services et les informations sur les bénéficiaires de fonds fournies par les entités auxquelles les tâches d'exécution du budget sont déléguées dans le cadre d'autres modes de gestion.";

¹ Règlement du Conseil (CE, Euratom) n° 1995/2006 du 13 décembre 2006 modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 390 du 30.12.2006, p. 1).

- est d'avis que la transparence est étroitement liée au fait que l'information fournie aux bénéficiaires est aisément accessible, fiable et appropriée à des fins de recherche, de comparaison et d'évaluation, et que, par conséquent, l'application des termes "de manière appropriée" visés dans le règlement financier devrait tenir dûment compte de ces impératifs;

Fonds de l'Union faisant l'objet d'une gestion centralisée

- rappelle que, en matière de transparence touchant aux 20% de ressources de l'Union faisant l'objet d'une gestion directe et centralisée de la Commission (subventions et marchés publics), l'information, en ce compris l'identification des bénéficiaires, est disponible à des fins de contrôle sur deux sites internet:

Bénéficiaires de subventions:

http://ec.europa.eu/grants/beneficiaries_en.htm

Bénéficiaires de marchés publics:

http://ec.europa.eu/public_contracts/beneficiaries_en.htm

- demande à la Commission d'indiquer les adresses des deux sites internet qui contiennent des informations sur les bénéficiaires de financements de l'Union gérés directement et centralement par la Commission, ce de manière explicite dans tous les documents ayant trait au budget de l'Union et/ou aux projets et aux programmes relevant de la compétence de la Commission;

Fonds de l'Union faisant l'objet d'une gestion partagée, décentralisée ou conjointe

- rappelle que, conformément à l'article 53 ter du règlement financier, lorsque la Commission exécute le budget dans le cadre d'une gestion partagée, les États membres sont tenus, en vertu du paragraphe 2, premier alinéa, point d), dudit article:

"[d'assurer] par le biais des réglementations sectorielles pertinentes et conformément à l'article 30, paragraphe 3, une publication annuelle a posteriori des noms des bénéficiaires du fonds en provenance du budget."

- fait observer, dans le même ordre d'idées, que, conformément aux articles 53 quater et quinquies du règlement financier, les pays tiers et les organisations internationales auxquels des tâches d'exécution sont déléguées: "assurent, conformément à l'article 30, paragraphe 3, une publication annuelle a posteriori des noms des bénéficiaires des fonds en provenance du budget.";
- rappelle que, dans le projet de déclaration de la Commission relative à la transparence annexé aux résultats de travaux de conciliation concernant la révision du règlement financier, la Commission s'est engagée:

"à prendre les mesures nécessaires, dans le règlement d'application sectorielle, pour que la divulgation des informations concernant les bénéficiaires d'aide provenant des Fonds agricoles (FEADER¹ et FEAGA²) se fasse dans les mêmes conditions que celles prévues par le règlement d'application pour la mise en œuvre des Fonds structurels. Elle

¹ Fonds européen agricole pour le développement rural.

² Fonds européen agricole de garantie.

veille notamment à ce qu'il soit procédé à une publication annuelle ex post adéquate, pour chaque bénéficiaire, des montants perçus au titre de ces fonds, subdivisés en principales catégories de dépenses.";

8. signale que le site internet de la Commission http://ec.europa.eu/agriculture/funding/index_en.htm présente des liens vers des bases de données des 14 États membres, permettant d'obtenir des informations sur les bénéficiaires des paiements de la PAC au titre de la gestion partagée; regrette, cependant, que les informations soient si disparates et éparpillées et présentent de telles variations de qualité qu'elles sont difficiles à localiser; invite la Commission à s'inspirer du site internet très accessible <http://www.farmsubsidy.org/> qui fonctionne très bien et ne bénéficie pas de financements publics;
9. note la réserve de la Commission selon laquelle, les liens figurant sur sa page internet étant basés sur des informations fournies par les États membres, lesquelles peuvent varier sensiblement tant du point de vue de l'ampleur que de celui de la précision, la Commission ne peut garantir l'exactitude et la complétude des données et informations fournies et n'assume aucune responsabilité en ce qui concerne l'usage qui peut être fait de ces informations;
10. insiste pour que la Commission accepte la responsabilité de garantir l'exhaustivité et la fiabilité des informations et pour qu'elle prenne, dès lors, les mesures nécessaires vis-à-vis des autorités des États membres afin de veiller à ce que les données lui soient fournies;

Généralités concernant la divulgation des bénéficiaires

11. estime que, de manière générale, les pages internet de la Commission divulguant des informations sur les bénéficiaires des ressources de l'Union, quelle que soit la nature de celles-ci – qu'il s'agisse de marchés, de subventions, de dépenses agricoles ou des Fonds structurels ou autres, doivent être organisées de manière à permettre de se renseigner sur les différents bénéficiaires mais aussi d'effectuer des recherches sur la base de critères précis afin d'obtenir une idée globale des différentes rubriques, à comparer ensuite aux données de la Commission relatives à l'exécution;
12. invite la Commission à assumer la responsabilité politique de la divulgation d'informations sur les bénéficiaires des ressources de l'Union, et ce pour tous les modes de gestion;
13. souligne qu'il ne suffit pas de publier l'information à l'état brut mais que celle-ci doit être organisée, classée et présentée de manière rationnelle afin de présenter un intérêt pratique;
14. fait observer que les différents bénéficiaires peuvent obtenir des ressources de l'Union au titre de plusieurs programmes ou secteurs d'activités de l'Union; reconnaît qu'il peut par conséquent s'avérer intéressant d'être en mesure de déterminer tous les montants versés à un bénéficiaire donné dans tous les secteurs; demande à la Commission d'examiner la possibilité de créer un moteur de recherche capable de retrouver les données relatives aux différents bénéficiaires dans tout l'éventail des activités de l'Union – marchés, subventions, programmes de recherche, fonds agricoles ou structurels, gestion centralisée/décentralisée etc.;
15. invite la Commission à tenir compte des remarques contenues dans la présente résolution à et instaurer un système pleinement opérationnel d'information pour le grand public en ce qui

concerne l'ensemble des bénéficiaires des subventions de l'Union et des montants à recouvrer, et ce avant les prochaines élections européennes de 2009;

Déclaration d'intérêts des mandataires publics au sein des institutions de l'Union

16. fait observer que les institutions de l'Union appliquent, pour l'heure, des approches divergentes en ce qui concerne la déclaration des intérêts financiers de leurs membres, qui vont d'un registre public (Parlement européen) à l'absence de toute déclaration;
17. est d'avis que toutes les institutions devraient examiner la portée des principes et des règles en vigueur et constate qu'il serait éventuellement nécessaire de réviser le règlement du Parlement européen afin de rendre la divulgation publique des intérêts financiers obligatoire sur internet;
18. fait observer que la Commission a commandé une étude, dans le contexte de son initiative en matière de transparence, portant sur les normes de déontologie des mandataires publics des institutions de l'Union et des parlements nationaux, des gouvernements nationaux, des cours constitutionnelles (cours suprêmes), des cours des comptes et des banques centrales ou nationales des vingt-sept États membres de l'Union ainsi que du Canada et des États-Unis d'Amérique et que, pour ce qui est des institutions de l'Union, l'étude comportera un examen et une comparaison des normes déontologiques de la Commission, du Parlement, de la Cour des comptes, de la Cour de justice des Communautés européennes, de la Banque centrale européenne et de la Banque européenne d'investissement;
19. a connaissance du souhait de la Commission de créer un "espace éthique commun" parmi les institutions de l'Union;
20. rappelle que, comme suite aux recommandations formulées par le comité d'experts indépendants dans son deuxième rapport du 10 septembre 1999 ainsi qu'au Livre blanc de la Commission du 1^{er} mars 2000 sur la réforme administrative, la Commission a élaboré une proposition relative à la mise en place d'un comité consultatif de déontologie de la fonction publique¹, dont une des tâches consisterait à informer d'avance les mandataires publics afin de les aider à éviter des situations de conflit d'intérêts;
21. considère qu'il serait inapproprié de créer un organisme consultatif unique pour tous les mandataires de l'Union étant donné la situation particulière des députés au Parlement européen, qui sont élus directement par les citoyens;
22. estime néanmoins que chaque institution devrait se doter de règles de déontologie adaptées à ses propres caractéristiques et fondées sur ses pratiques en vigueur en matière d'intérêts financiers;
23. recommande que les règles de déontologie de chaque institution abordent également la responsabilité politique, financière et juridique globale de ses membres;

¹ Proposition d'accord entre le Parlement européen, le Conseil, la Commission, la Cour de justice, la Cour des comptes, le Comité économique et social et le Comité des régions instituant un groupe consultatif de déontologie de la fonction publique (SEC(2000)2077).

24. rappelle que, comme suite aux récentes résolutions sur la décharge, la Cour de justice des Communautés européennes a adopté un code de conduite pour ses juges¹; signale que la Cour des comptes examine également ces questions dans le contexte de l'examen de son futur rôle;
25. convient avec le Médiateur européen (affaire 3269/2005/TN) que la divulgation des noms des représentants d'intérêts rencontrant les commissaires est indispensable;

Recouvrements, renonciations

26. signale que le terme "recouvrement" couvre quatre types de procédures:
- recouvrement de montants indûment payés par les États membres aux organisations agricoles ou à des organismes participant aux actions structurelles, comme suite à différentes erreurs dues à la négligence ou, parfois, à caractère délibéré,
 - amendes imposées par la Commission à des organisations ou à des États membres,
 - recouvrement de ressources propres au titre de la procédure normale de recouvrement,
 - recouvrement auprès de bénéficiaires de financements communautaires en cas de non-respect du marché ou de la convention de subvention,
27. réitère le regret, formulé au paragraphe 36 de sa résolution du 24 octobre 2006 sur le recouvrement des sommes indûment versées², que l'information relative au recouvrement ne soit pas couverte par l'initiative en matière de transparence; demande à la Commission de communiquer à l'autorité budgétaire et au public les noms et montants des recouvrements ainsi que l'affectation finale de ces montants;
28. constate que, selon le rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2006³ (paragraphe 2.24), "les informations sur les recouvrements et les corrections financières présentées [par la Commission] dans les rapports annuels d'activité (...) relatifs à 2006 ne sont pas suffisamment explicites"; invite, dès lors, la Commission à fournir des informations fiables et complètes sur les corrections d'erreurs, ainsi que des éléments probants sur les corrections qui ont été effectuées;
29. considère que la Commission devrait communiquer au Parlement, à intervalles réguliers, et, éventuellement, publier sur son site internet un relevé des recouvrements en souffrance ventilés par direction générale et par ordre chronologique;
30. se félicite de ce qu'un relevé des renonciations à recouvrer des montants payables en 2006 a été publié sous forme d'annexe à la communication de la Commission (COM(2007)0274) présentant une synthèse des résultats de la Commission en matière d'exécution pour 2006; constate que le total des renonciations (montants supérieurs à 100.000 EUR) s'est chiffré à 23 038 784 EUR pour le budget CE et à 6 549 996 EUR pour le budget Fonds européen de développement;

¹ JO C 223 du 22.9.2007, p. 1.

² JO C 313 E du 20.12.2006, p. 125.

³ JO C 273 du 15.11.2007, p. 1.

31. fait observer que les services de la Commission établissent 10 000 ordres de recouvrement par an et que la DG Budget élabore des soldes trimestriels communiqués aux DG concernées aux fins de recouvrement;
32. se félicite de la publication dans les comptes provisoires de 2006 (volume 1, pp. 67 à 71) d'un chapitre consacré au recouvrement dans les notes afférentes aux comptes de résultats économiques; constate que la valeur globale des ordres de recouvrement émis en 2006 a atteint 634 000 000 EUR; espère que la Commission progressera encore à l'avenir dans cette voie, à l'effet d'accroître la transparence;

Composition des groupes d'experts conseillant la Commission

33. constate que la Commission a mis en place un registre (<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/>) d'experts définis comme des organismes consultatifs officiels ou officieux mis en place par décision de la Commission ou, de manière informelle, par les services de la Commission pour assister cette dernière et ses services dans l'élaboration des propositions législatives et des initiatives politiques;
34. se félicite des engagements pris à cet égard par le vice-président Kallas à la demande de la commission du contrôle budgétaire et tendant à ce que, à compter de 2008:
- les noms de tous les membres des groupes formels ou informels soient publiés et mis à disposition via le registre des groupes d'experts de la Commission,
 - pour tous les experts et leurs suppléants ainsi que pour les observateurs dont la participation a une incidence budgétaire, le nom, la qualité professionnelle, le sexe, la nationalité et, le cas échéant, l'organisme représenté soient divulgués, sauf objection contraignante fondée, et mis à la disposition du public via le registre des groupes d'experts,
 - les données à caractère personnel non divulguées dans ce contexte puissent être communiquées au Parlement européen, au cas par cas, sans préjudice du règlement (CE) n° 45/2001¹, au titre des dispositions afférentes de l'annexe I de l'accord-cadre,
 - un mécanisme de recherche performant soit mis en place pour permettre une recherche par mot-clé de toutes les métadonnées, par exemple nombre d'experts, pays, composition des groupes;
35. fait observer que le registre des groupes d'experts ne couvre pas les aspects suivants:
- experts indépendants chargés d'aider la Commission dans la mise en oeuvre des programmes-cadres de recherche et développement,
 - comités sectoriels et horizontaux de dialogue social (au nombre de quelque 70 pour 2005),

¹ Règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000, concernant la protection des personnes physiques en rapport avec le traitement des données personnelles de la part des institutions et organismes communautaires et sur la libre circulation de ces données (JO L 8 du 12.1.2001, p. 1).

- "comités de comitologie" assistant la Commission lorsque celle-ci est habilitée à déléguer des pouvoirs d'exécution (au total 250 en 2004),
 - entités communes trouvant leur origine dans des accords internationaux (au total 170 en 2004),
36. ne souscrit pas à l'exclusion générale de ces groupes du registre et attend de la Commission qu'elle adopte des mesures pour veiller à ce que le registre couvre tous les groupes d'experts et contienne notamment des informations sur les membres des comités de comitologie, les experts indépendants, les entités communes et les comités de dialogue social, pour garantir l'application de la même approche de transparence à la composition de ces comités d'experts, à moins que des raisons impérieuses légitimes ne soient avancées au cas par cas;
37. demande à la Commission de procéder à un réexamen complet de la composition de ses groupes d'experts avant la fin de 2008 et de prendre des mesures en vue d'assurer une représentation équilibrée des groupes d'intérêts au sein des groupes d'experts;
38. insiste pour que la Commission mette en œuvre, avant la fin de 2008, une procédure ouverte, transparente et inclusive de sélection des membres des nouveaux groupes d'experts et informe, en février 2009 au plus tard, le Parlement au sujet des nouveaux critères de sélection;

Gouvernance des institutions et rapports d'activité annuels

39. reconnaît qu'un élément important de la bonne gouvernance des entreprises ou des institutions de l'Union réside dans la mise à disposition des acteurs et du public d'informations sur la gestion financière, sous une forme aisément compréhensible pour le lecteur moyen;
40. reconnaît que la situation a évolué depuis l'entrée en vigueur en 2003 du nouveau règlement financier, cela étant lié à l'obligation d'élaborer des rapports d'activité annuels qui, dans la pratique, donnent une idée détaillée du fonctionnement intérieur des institutions;
41. félicite la Commission d'avoir publié les rapports d'activité 2004, 2005 et 2006 de ses directeurs généraux et autres services, ainsi que le rapport de synthèse de la Commission: Réalisations politiques en 2006 (COM(2007)0067), sur son site internet http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm;
42. relève que, selon la Commission, le rapport de synthèse et les rapports annuels d'activité sont le point culminant et le pilier de l'architecture mise en place par celle-ci pour répondre à l'obligation de rendre compte (COM(2006)0277) et que, vu que les directeurs généraux et la Commission en tant que collège assument leurs responsabilités politiques de gestion dans les rapports en question, exhorte vivement la Commission à prendre des mesures sérieuses pour donner un aperçu complet de la manière dont 80 % des fonds de l'Union sont utilisés (gestion partagée), car sinon sa propre obligation de rendre compte s'en trouverait entachée;
43. prie dès lors instamment la Commission de soutenir la publication de déclarations nationales d'assurance par les États membres, ce qui permettrait à la Commission d'assumer une responsabilité politique entière à l'égard de l'ensemble de la gestion financière de l'Union; exhorte également la Commission à se fier davantage aux travaux des institutions de contrôle nationales et des bureaux d'audit extérieurs;

44. se félicite de ce que la Cour de justice des Communautés européennes, la Cour des comptes, le Comité économique et social, le Comité des régions et le Médiateur européen soumettent tous un rapport d'activité annuel à l'autorité de décharge;
45. est d'avis que le rapport d'activité annuel des autres institutions, notamment le Conseil et le Parlement européen, devrait être mis à disposition sur leur site internet, par souci de transparence accrue;

Liste noire des fraudeurs

46. rappelle qu'un des aspects abordés par la Commission dans ses travaux préparatoires en matière de transparence (SEC(2005)1300) a été la question de savoir s'il était possible d'éviter mieux la fraude en accroissant la transparence quant aux résultats des enquêtes et si la Commission devait dresser et publier une liste noire des cas de fraude confirmée, pour dénoncer nominativement les auteurs;
47. relève que le problème d'une liste noire des fraudeurs est abordé dans le détail dans le document de travail de la Commission (SEC(2005)1300) mais non dans le Livre vert de la Commission sur la transparence ni dans la communication de suivi;
48. invite la Commission à examiner la manière selon laquelle une liste noire publique des cas de fraude avérée et des entités en sous-main pourrait être établie pour les dénoncer nominativement et informer le grand public des résultats des efforts déployés par la Communauté pour lutter contre la fraude;
49. rappelle que, dans un souci de protection des intérêts financiers de l'Union, la Commission, à la demande du Parlement européen, a mis en place en 1997 un système d'alerte précoce à cinq paliers afin d'aider les services de la Commission à déterminer les entités présentant des risques financiers ou autres; constate que ce système couvre à la fois la gestion centralisée (contrats et subventions gérés directement par les services de la Commission) et la gestion décentralisée (gérée par des pays tiers), mais que le dispositif ne couvre pas encore les fonds de l'Union gérés en partenariat avec les États membres (gestion partagée, pour l'essentiel politique agricole commune et Fonds structurels), pas plus que les fonds délégués à des organisations internationales (gestion conjointe);
50. constate que, selon les conclusions essentielles du rapport de la Cour des comptes relatif à l'exercice 2006, les erreurs de conformité (par exemple, absence ou invalidité d'une procédure d'appel d'offres) ont constitué la cause essentielle d'irrégularités dans le domaine des politiques structurelles et, vu que la protection des intérêts financiers de l'Union représente un objectif majeur, invite la Commission et la Cour des comptes à faire rapport à l'autorité de décharge sur les types d'irrégularités ou de fraude qui surviennent le plus souvent lors des procédures d'appel d'offres, en précisant la raison;
51. rappelle que, pour des raisons de protection des données liées à la sauvegarde des intérêts légitimes des entités concernées, et en l'absence de toute disposition du règlement financier autorisant la publication, les données du système d'alerte précoce sont strictement confidentielles;
52. rappelle que l'article 95 du règlement financier prévoit la création d'une banque de données centrale concernant les candidats et les soumissionnaires exclus (dans le respect des dispositions communautaires relatives à la protection des données à caractère personnel),

gérée conjointement par toutes les institutions et agences et devant être opérationnelle à partir du 1^{er} janvier 2009;

53. insiste de nouveau sur l'urgence qu'il y a à mettre en place un code de déontologie de l'OLAF afin de garantir la présomption d'innocence des bénéficiaires qui, ayant fait l'objet d'une procédure d'enquête longue et dommageable, sont en fin de compte reconnus innocents par les juridictions, sans qu'il soit possible de les indemniser du préjudice moral et des pertes ainsi subies;
54. rappelle que les États membres sont tenus de communiquer les informations relatives aux candidats et aux soumissionnaires exclus à l'ordonnateur compétent; constate par ailleurs que l'accès à cette base de données ne sera pas public mais limité aux institutions de l'Union, aux agences d'exécution et aux agences de régulation (article 95, paragraphe 2, du règlement financier);

o

o o

55. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission et aux autres institutions.