COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 19.9.2005
COM(2005) 448 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

sur le suivi des décisions de décharge 2003 (résumé) - recommandations du Conseil

{SEC(2005) 1160}

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE 3

I. Recommandation du Conseil concernant le budget général 4

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

b) Déclaration d'assurance (DAS) et informations à l'appui de celle-ci (document de travail de la Commission, points 6-11) 4

c) Gestion budgétaire (document de travail de la Commission, points 5 et 12-13) 4

d) Ressources propres (document de travail de la Commission, points 14-15) 5

e) Politique agricole commune (document de travail de la Commission, points 16-21) 5

f) Actions structurelles (document de travail de la Commission, points 22-26) 5

g) Politiques internes, y compris la recherche (document de travail de la Commission, points 27-33) 6

h) Actions extérieures (document de travail de la Commission, points 34-36) 6

i) Aide de préadhésion (document de travail de la Commission, points 37-40) 6

j) Dépenses administratives (document de travail de la Commission, point 41) 7

k) Instruments financiers et activités bancaires (document de travail de la Commission, point 42) 7

II. Demandes adressées à la Commission au sujet des agences (document de travail de la Commission, point 43) 7

III. Conclusions sur le suivi de la décharge pour 2002 (document de travail de la Commission, points 44-54) 7

IV. Rapports spéciaux de la Cour des comptes (document de travail de la Commission, points 55-63) 8

V. Fonds européens de développement (FED) (document de travail de la Commission, points 64-66) 9

PRÉAMBULE

En vertu de l'article 276 du traité CE et de 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, agissant à la demande du Conseil et du Parlement, a ainsi établi des rapports de suivi, qui portent sur la recommandation du Conseil du 8 mars 2005 et les résolutions votées par le Parlement européen le 12 avril 2005. Le présent rapport de suivi concerne les recommandations émises par le Conseil au sujet des décharges pour 2003. Un rapport de suivi distinct porte sur les recommandations émises par le Parlement au sujet des décharges données pour l'exercice budgétaire 2003[2].

Ces rapports de suivi sont présentés au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes. Ils récapitulent chaque secteur ou thème abordé par le Conseil et le Parlement, les mesures que la Commission compte prendre ou a déjà prises ainsi que les recommandations que la Commission n'est pas ou ne sera pas en mesure de suivre.

Ces rapports de suivi résumés 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.

---

1 Voir aussi l'article 147 du règlement financier.

2 Décharge 2003 pour le budget général, décharge 2003 pour le FED et décharge 2003 pour les agences.

I. RECOMMANDATION DU CONSEIL CONCERNANT LE BUDGET GENERAL

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

Tout comme le Conseil, la Commission regrette qu'en 2003, la Cour des comptes ait une nouvelle fois été dans l'incapacité de donner une déclaration d'assurance (DAS) concernant la plus grande partie des dépenses. C'est pourquoi la Commission a annoncé son intention de définir en 2005 une feuille de route pour un cadre de contrôle interne intégré. Le but est de déterminer, en étroite collaboration avec le Parlement et le Conseil, comment améliorer l'actuel cadre de contrôle interne afin de permettre à la Commission de fournir à la Cour des comptes une assurance raisonnable quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes.

Ce cadre de contrôle interne intégré se fondera sur les résultats positifs obtenus par la réforme du cadre de contrôle interne de la Commission. La grande majorité des actions du Livre blanc ont été menées à bien, notamment en ce qui concerne les normes de contrôle interne. La Commission poursuivra ses travaux pour mettre en œuvre des systèmes de contrôle interne efficaces et pour améliorer les rapports d'activité annuels ainsi que les déclarations et les réserves des directeurs généraux. La Commission poursuivra sa collaboration avec les États membres pour améliorer les contrôles des fonds en gestion partagée.

B) Déclaration d'assurance (DAS) et informations à l'appui de celle-ci (document de travail de la Commission, points 6-11)

En juin 2005, la Commission a adopté une communication exposant la feuille de route susmentionnée pour un cadre de contrôle interne intégré. En outre, les service de la Commission sont en train de recenser les lacunes qui, de leur point de vue, existent entre le cadre de contrôle en place pour chaque secteur des dépenses budgétaires et les principes généraux définis par la Cour des comptes dans son avis n° 2/2004, en se concentrant en particulier sur les contrôles qui limitent les risques affectant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Elle proposera l'action requise pour remédier à chacune de ces lacunes, ainsi que le calendrier de mise en œuvre, et examinera ces aspects avec la Cour, le Conseil et le Parlement.

La Commission compte parvenir, d'ici à novembre 2005, à un accord avec le Parlement et le Conseil sur la façon d'améliorer l'actuel cadre de contrôle interne afin de permettre à la Commission de fournir à la Cour des comptes une assurance raisonnable quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes. À cette fin, le Commission examinera ces questions avec les comités compétents du Conseil et elle présentera, pour octobre 2005, le premier rapport explorant les possibilités d'un protocole avec les États membres.

En ce qui concerne le nouveau système comptable de la Commission, qui est devenu opérationnel en janvier 2005 et qui est actuellement employé par toutes les directions générales, des travaux sont en cours pour atteindre les objectifs restants et, à ce jour, on ne constate aucun retard ou problème important dans la réalisation de ces objectifs.

C) Gestion budgétaire (document de travail de la Commission, points 5 et 12-13)

La Commission a pris bonne note de la demande du Conseil, qui souligne la nécessité de disposer d'estimations budgétaires plus précises et actualisées et de plus amples informations sur les engagements restant à liquider et l'exécution budgétaire. Les prévisions budgétaires se sont globalement améliorées, en particulier pour les actions structurelles. La Commission établit en outre un rapport annuel sur l'évolution des engagements restant à liquider (RAL), qui fait état des efforts fructueux qu'elle fournit pour éliminer le «RAL anormal». En outre, le rapport de 2004 sur la

gestion budgétaire et financière analyse l'état cumulatif de mise en œuvre des principaux programmes communautaires pluriannuels.

D) Ressources propres (document de travail de la Commission, points 14-15)

La Commission convient avec le Conseil qu'il reste des progrès à accomplir en ce qui concerne la gestion des contingents tarifaires agricoles. Elle continue à travailler sur des propositions visant à simplifier le cadre procédural, qui prévoient notamment le développement d'un système informatique central intégré (AMIS-Quota). En ce qui concerne le suivi du Livre vert sur les règles d'origine préférentielle, la Commission a adopté, le 16 mars 2005, une communication sur «Les règles d'origine dans les régimes commerciaux préférentiels - Orientations pour l'avenir» (COM(2005) 100 final), qui expose les orientations générales que la Commission compte suivre et promouvoir dans le cadre de l'ensemble des régimes préférentiels auxquels participe la Communauté.

E) Politique agricole commune (document de travail de la Commission, points 16-21)

La Commission coopérera d'une manière plus active avec les États membres afin d'améliorer les systèmes de contrôle dans les secteurs qui ne sont pas couverts par le SIGC et dans lesquels surviennent encore des problèmes graves, comme des risques élevés et des erreurs récurrentes. Par exemple, la Commission assurera le suivi des cas dans lesquels les informations fournies par les États membres paraissent erronées. L'activité d'audit sur les contrôles ex post a été renforcée en 2005.

La Commission traite avec efficacité les questions liées à la révision de certaines procédures de contrôle, à la détermination des subventions qui font particulièrement l'objet de fraudes et d'erreurs, à l'amélioration des contrôles de surveillance et à l'utilisation de ces contrôles en tant qu'outil de comparaison en effectuant des analyses détaillées lors de l'établissement du programme de travail annuel. Elle estime que l'actuel système de rapports statistiques est suffisant. En outre, les résultats des contrôles SIGC effectués par les États membres ont été intégrés dans le rapport d'activité annuel pour 2004 du directeur général de l'agriculture.

S'agissant de la nécessité de veiller à ce que tant les informations probantes limitées que la supervision fassent l'objet d'une attention suffisante de la part des organismes de certification, en 2004, la Commission a fourni de plus amples orientations et a organisé avec des organismes de certification et des organismes payeurs de plusieurs États membres des réunions bilatérales au cours desquelles ont été abordées les questions de la supervision et des informations probantes. À la suite de cela, les organismes de certification ont été bien plus attentifs à ces aspects lors de l'exercice de certification 2004. Il en a résulté que, pour l'exercice budgétaire 2004, les comptes de seulement cinq organismes payeurs ont été disjoints, contre 29 lors de l'exercice précédent.

La Commission a élaboré et mis en œuvre un plan d'action visant à réduire le risque de fraude dans ce secteur. La gestion des risques inhérents s'est nettement améliorée. La Commission s'est engagée à fournir aux autorités des États membres un nouveau catalogue des documents et cachets douaniers des cinquante principaux pays tiers. À la suite d'un appel d'offres lancé en 2004, un contrat d'un an a été signé avec le soumissionnaire retenu le 16 décembre 2004.

F) Actions structurelles (document de travail de la Commission, points 22-26)

La Commission poursuit ses efforts pour remédier aux insuffisances du système de surveillance et de contrôle en matière de dépenses structurelles. Elle continue ses audits des systèmes dans les

programmes 2000-2006. Elle adresse des recommandations à l'État membre pour remédier à toute insuffisance détectée, assure le suivi de la mesure prise, suspend les paiements si les problèmes présentent un risque grave pour les fonds communautaires et applique des corrections financières. Le cadre de gestion et de contrôle pour la période 2007-2013 proposé par la Commission s'appuie sur l'expérience du passé en renforçant et en précisant davantage les responsabilités des États membres en matière de contrôle tout en respectant les exigence liées à la proportionnalité. En ce qui concerne les rapports d'activité annuels, des tableaux qui résument les principales conclusions, ainsi que les réserves, ont été intégrés dans les rapports des directeurs généraux pour 2004 et figureront dans ces rapports à l'avenir.

G) Politiques internes, y compris la recherche (document de travail de la Commission, points 27-33)

En ce qui concerne les systèmes et contrôles de surveillance, la Commission a pris la mesure recommandée visant à renforcer les informations financières sur les retards de paiement et à améliorer le suivi de l'exécution budgétaire, par exemple par l'élaboration et le suivi réguliers de tableaux de bord financiers.

En ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle pour le sixième programme-cadre en matière de recherche et de développement technologique (RDT) (6e PC), des outils informatiques ont été déployés et font actuellement l'objet d'une mise à niveau pour fournir tout l'éventail d'aide en matière d'évaluation des propositions, de paiements au titre des contrats et de suivi des projets.

En ce qui concerne le Fonds européen pour les réfugiés, des mesures ont été prises pour remédier aux insuffisances du contrôle interne. En outre, la Commission poursuivra ses travaux avec les États membres afin de mieux harmoniser l'environnement de contrôle au niveau national.

En ce qui concerne le suivi des constatations des audits financiers ex post et le recouvrement des paiements indus, la Commission a mis en place un système de compte rendu pour aider les services financiers à assurer le suivi de leurs recouvrements. En outre, «Une politique d'audit commune des DG Recherche pour le 6e PC» a été définie et adoptée, et des bases de données permettant d'assurer le suivi de l'audit seront mises en place.

H) Actions extérieures (document de travail de la Commission, points 34-36)

La Commission a pris bonne note de l'invitation du Conseil à poursuivre la réforme de la gestion de l'aide extérieure. Ainsi, la récente réorganisation des services d'EuropeAid vise à renforcer son rôle, qui a progressivement évolué pour passer à la supervision, à la coordination et à l'aide à la gestion déconcentrée dans les délégations de la Commission. En outre, les systèmes de suivi et de contrôle de la Commission doivent permettre d'obtenir que les partenaires contractuels, comme les ONG, respectent les clauses des contrats. La mise en place de nouveaux outils (tels que CRIS Audit) contribuera à améliorer encore le flux d'informations sur les résultats d'audit au niveau central.

I) Aide de préadhésion (document de travail de la Commission, points 37-40)

La Commission continue à viser l'objectif d'achever la mise en place du système de décentralisation étendue (EDIS), à la fois dans les nouveaux États membres et dans les pays candidats. Tous les nouveaux États membres ont reçu des décisions d'agrément pour les fonds PHARE au début de l'année 2005 et ont pu compter sur l'assistance (bien qu'elle soit progressivement supprimée) des équipes de transition PHARE dans les représentations locales de la Commission. Au siège, l'unité Suivi assistance financière de la DG Élargissement apportera en outre une aide ponctuelle axée sur le suivi.

Quant aux pays candidats, plusieurs initiatives et mesures contribuent à la mise en œuvre d'EDIS, notamment au moyen de groupes de travail à haut niveau, de séances de formation et d'examens des systèmes.

J) Dépenses administratives (document de travail de la Commission, point 41)

En ce qui concerne les dépenses administratives, pour lesquelles, comme l'a fait observer le Conseil, la Cour a été en mesure de donner une DAS positive, la Commission entend poursuivre la mise en œuvre effective de la réforme, notamment les normes de contrôle interne, l'élaboration d'une méthodologie commune d'évaluation des risques, les contrôles ex post et l'audit interne.

K) Instruments financiers et activités bancaires (document de travail de la Commission, point 42)

En ce qui concerne les instruments financiers en faveur des petites et moyennes entreprises, la Commission confirme que, dans l'ensemble, elle est satisfaite de la qualité des rapports qu'elle reçoit du Fonds européen d'investissement (FEI). Des règles cohérentes sont déjà appliquées en ce qui concerne les appels de garanties et les aides d'État.

II. DEMANDES ADRESSEES A LA COMMISSION AU SUJET DES AGENCES (document de travail de la Commission, point 43)

En ce qui concerne l'Agence européenne pour la reconstruction (AER), la Commission, comme le recommande le Conseil, continue à prendre toutes les mesures appropriées possibles dans le cadre de son mandat limité de membre du conseil de direction de l'Agence (qui en compte 26, les 25 autres étant les États membres). La Commission a déjà fourni à l'AER des conseils, des orientations et une assistance pour qu'elle puisse assurer un suivi rigoureux de toutes les recommandations de la Cour des comptes. L'Agence est une entité en soi, juridiquement distincte de la Commission, mise en place à l'initiative des autorités budgétaires et régie par l'article 185 du règlement financier, comme le prévoit l'article 9 du règlement du Conseil relatif à l'Agence européenne pour la reconstruction. En vertu de cette législation, c'est l'AER, juridiquement distincte, qui est responsable de la gestion et du contrôle des fonds qui lui sont attribués, qui sont soumis à la supervision du conseil de direction et à un audit externe de la Cour des comptes. La Commission est en train d'étudier de manière plus approfondie le cadre juridique qui régit l'Agence.

Il convient de préciser que la Commission n'opère pas une «gestion conjointe» avec la MINUK. Cette dernière a des relations contractuelles avec l'AER en ce qui concerne la mise en œuvre de certains projets CARDS pour le programme national en faveur du Kosovo. La Commission rappellera le point de vue du Conseil aux autres membres concernés du conseil de direction.

III. CONCLUSIONS SUR LE SUIVI DE LA DECHARGE POUR 2002 (document de travail de la Commission, points 44-54)

La Commission a pris ou est en train de prendre les mesures recommandées pour assurer le suivi des conclusions sur la décharge 2002, par exemple en ce qui concerne les améliorations à apporter aux systèmes de contrôle et de surveillance dans les domaines de l'agriculture, des RTE-T, des actions extérieures, de l'aide de préadhésion et des opérations bancaires.

La cohérence de l'interprétation et des orientations se voit accorder une attention accrue dans les évaluations des risques internes des directions générales chargées des Fonds structurels. La Commission a pris des mesures pour améliorer les prévisions de dépenses des États membres, mais, pour l'évaluation des besoins de paiements, elle se fonde désormais davantage sur ses propres

estimations reposant sur le profil d'exécution et les tendances prévisibles plutôt que sur les prévisions des États membres.

IV. RAPPORTS SPECIAUX DE LA COUR DES COMPTES (document de travail de la Commission, points 55-63)

En ce qui concerne le rapport spécial n° 5/2003 relatif au financement de projets environnementaux dans les pays candidats au titre des instruments de préadhésion Phare et ISPA, la Commission prendra la mesure recommandée pour optimiser l'incidence future des projets. Par exemple, les aides, dont le volume est limité, seront ciblées plus efficacement et la capacité d'absorption sera accrue par le renforcement des ressources consacrées à l'élaboration des projets et à l'organisation des procédures d'appel d'offres.

S'agissant du rapport spécial n° 14/2003 sur l'évaluation du revenu agricole, la Commission est en train de lancer une étude de faisabilité sur l'élaboration et le coût d'une statistique permettant de mesurer le niveau de vie de la population agricole dans l'ensemble des États membres de l'Union (Eurostat est en train de mettre au point un appel d'offres devant être publié sous peu). La situation financière et le niveau de revenu des exploitations agricoles ainsi que ceux du secteur agricole dans son ensemble continuent à faire l'objet d'un suivi régulier sur la base des données RICA et CEA, dont l'harmonisation et la cohérence sont renforcées à travers une collaboration accrue entre les différents services concernés.

Pour ce qui est du rapport spécial n° 15/2003 relatif à l'audit des programmes de microréalisations (PPMR) financés par le FED, le Conseil a recommandé à la Commission de prendre plusieurs mesures, comme améliorer l'organisation des services centraux, fournir aux délégations des lignes directrices précises et améliorer le suivi et les méthodes de mesure des résultats. La Commission a pris ou est en train de prendre les mesures recommandées.

En ce qui concerne le rapport spécial n° 1/2004 relatif à la gestion des actions indirectes de RDT relevant du cinquième programme-cadre en matière de recherche et de développement technologique (1998-2002), la mesure recommandée a été prise et sa mise en œuvre se poursuit. La simplification de la mise en œuvre du 6e PC conformément au cadre juridique et financier a été un objectif essentiel. Le plan d'action pour la rationalisation et l'accélération a abordé un grand nombre d'aspects jugés problématiques ou nécessitant des améliorations dans le contexte du 6e PC; la Commission a informé le Conseil et les comités de programmes des progrès réalisés. À l'avenir, les efforts en matière de simplification porteront aussi sur tout changement potentiellement nécessaire dans le cadre juridique et financier et sur de nouvelles améliorations à apporter à la mise en œuvre du programme-cadre. À cette fin, un document de travail sur la simplification faisait partie de la proposition de la Commission pour le 7e PC adoptée le 6 avril 2005. Les travaux ont commencé sur la mise en œuvre des propositions exposées dans ce document.

S'agissant du rapport spécial n° 6/2004 relatif à la mise en place du système d'identification et d'enregistrement des bovins (SIEB) dans l'Union européenne, la Commission a déjà fourni, dans le cadre juridique actuel, des conseils et une assistance aux États membres qui mettent en place et gèrent des bases de données sur les bovins. Un document de travail sur l'évaluation des bases de données nationales a été élaboré pour aider les États membres à perfectionner leurs bases.

V. FONDS EUROPEENS DE DEVELOPPEMENT (FED) (document de travail de la Commission, points 64-66)

La Commission a encore amélioré la lisibilité et la précision du rapport sur la gestion financière du FED comme l'a recommandé le Conseil. Le Conseil recommande également que le rapport sur la gestion financière des FED permette de visualiser les coûts de gestion des FED pris en compte par le budget général de l'Union européenne. Cependant, comme les activités concernant le FED sont intégrées dans les autres activités de la Commission relatives à l'aide au développement et aux relations politiques avec les pays en développement, les dépenses administratives totales imputées au budget général ne peuvent pas être ventilées de manière significative entre activités FED et autres activités. En ce qui concerne l'aide budgétaire, les accords comportent désormais systématiquement un important élément de soutien institutionnel. S'agissant des fonds STABEX, la Commission a adressé aux délégations des instructions, assorties d'échéances, afin d'assurer un suivi financier plus strict et une approbation rapide de tous les cadres d'obligations mutuelles encore en suspens.

* * *