COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Brussels, 19.9.2005
COM(2005) 449 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

sur le suivi des décisions de décharge 2003 (résumé) – résolutions du Parlement européen

{SEC(2005)1161}

TABLE DES MATIERES

PRÉAMBULE 3

I – Réponses de la Commission aux recommandations formulées par le PE dans la résolution relative à la décharge pour le budget général 4

a) Questions horizontales 4

b) Questions sectorielles 5

II – Décharge du PE pour le FED 8

III – Décharge du PE pour les agences 9

PRÉAMBULE

En raison des contraintes actuelles en matière de traduction, le rapport de la Commission sur le suivi des décharges données par le Parlement européen pour l'exercice 2003[1] 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 formulées par le Parlement figurent également dans un document de travail de la Commission[2] publié en anglais, en français et en allemand. Ces deux rapports de suivi concernent les résolutions adoptées par le Parlement européen le 12 avril 2005.

Chaque chapitre[3] du présent rapport de synthèse comprend des renvois aux numéros correspondants des recommandations figurant dans le document de travail complet de la Commission mentionné ci-dessus. 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. Par conséquent, même si le présent rapport de synthèse – limité dans sa longueur – traite chacun des thèmes abordés par le PE dans ses résolutions de décharge pour 2003, il est conseillé de consulter le document de travail complet pour obtenir de plus amples informations sur un thème spécifique.

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 113 recommandations adressées à la Commission. La Commission estime que les mesures requises ont déjà été prises pour 45 d'entre elles. Pour 52 autres recommandations, la Commission accepte de prendre les mesures recommandées par le Parlement. Enfin, la Commission considère que 16 recommandations sont inacceptables et elle ne prendra donc pas les mesures demandées[5].

I – REPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS FORMULEES PAR LE PE DANS LA RESOLUTION RELATIVE A LA DECHARGE POUR LE BUDGET GENERAL

En réponse au souhait spécifique exprimé par le Parlement européen, la Commission a adopté une feuille de route pour un cadre de contrôle interne intégré (COM (2005) 252 du

---

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

2 Document de travail sur le suivi par la Commission de toutes les recommandations de décharge du PE pour 2003.

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.

5 Pour le budget général: recommandations 14, 16, 18, 25, 29, 64, 65, 67, 69 et 70; pour le FED: recommandations 81, 83, 86 et 96; pour les agences: recommandations 104 et 112.

15.06.2005). 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.

Les réponses de la Commission aux demandes spécifiques formulées par le Parlement dans ses résolutions relatives à la décharge pour 2003 sont résumées ci-après.

A) QUESTIONS HORIZONTALES

Fiabilité des comptes (recommandation 3)

Il a été proposé de modifier le règlement financier afin d'obliger le comptable à viser les comptes de la Commission et, partant, à attester de leur fiabilité. À cette fin, dans les déclarations d'assurance jointes en annexe aux rapports d'activité annuels, les directeurs généraux doivent certifier que les comptes dont ils ont la responsabilité sont exacts et complets.

Risque inhérent à la délégation aux États membres (recommandations 4 et 10)

La Commission estime que l'introduction de déclarations de conformité formelles et de déclarations d'assurance annuelles ex post concernant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes de la part des autorités supérieures de chaque État membre lui permettrait de mieux appréhender les systèmes de gestion et de contrôle des États membres. À cette fin, la Commission a proposé que la présidence du Conseil mette en place un trilogue interinstitutionnel à haut niveau chargé des négociations et de la conclusion d'un accord censé définir une conception commune de ce que constituerait un cadre de contrôle intégré communautaire approprié et satisfaisant, ainsi que les mesures nécessaires à sa mise en œuvre. Le 13 juillet 2005, le Conseil a invité le COREPER à examiner, en respectant pleinement le traité CE, les travaux du groupe en vue de préparer un projet de conclusions à soumettre au Conseil ECOFIN de novembre[6].

Contrôle unique (recommandations 6 et 8)

Par le biais de sa communication du 15 juin 2005 relative à une feuille de route pour un cadre de contrôle interne intégré, la Commission compte parvenir à un accord avec le Parlement (en tant qu'autorité de décharge) et le Conseil sur la façon d'améliorer l'actuel cadre de contrôle interne afin de pouvoir fournir à la Cour des comptes une assurance raisonnable quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes. Après avoir recensé les lacunes et proposé des plans d'action, la Commission présentera en octobre 2005 un premier rapport proposant une base pour un accord avec les États membres. Elle adaptera ensuite, si nécessaire, les propositions législatives pour 2007-2013 afin d'intégrer les dispositions qui, à la lumière de l'évaluation des lacunes, sont requises pour mettre en place le cadre de contrôle intégré.

---

[6] Voir également la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée «Les responsabilités respectives des États membres et de la Commission dans la gestion partagée des Fonds structurels et du Fonds de cohésion» (COM(2004)580 final).

Amélioration des rapports d'activité annuels par les directeurs généraux (recommandations 12 et 14)

Les nouvelles lignes directrices relatives aux rapports d'activité annuels pour 2004 (SEC(2004) 1562) répondent aux préoccupations exprimées par le Parlement en ce qui concerne le risque affectant les opérations sous-jacentes. Elles représentent une base plus solide et plus transparente pour l'assurance que doivent donner les ordonnateurs délégués, de même qu'un cadre plus cohérent pour les déclarations des services de la Commission à prendre à compte pour la déclaration d'assurance de la Cour des comptes. La Commission estime que le rapport annuel de synthèse indique sa position sur les principales questions de gestion et de contrôle et comprend des mesures appropriées pour les problèmes devant être résolus à son niveau.

Autres recommandations horizontales (recommandations 16, 17 et 18)

La Commission ne peut élaborer chaque année des estimations des taux d'erreur pour tous les secteurs. Sa stratégie de contrôle repose sur une approche pluriannuelle et les contrôles sont fondés sur le système.

Un réexamen du règlement financier est en cours, qui vise à améliorer l'efficacité et la transparence des dispositions ainsi qu'à simplifier les procédures de passation de marché.

La Commission a déjà défini une série de principes régissant les activités des cabinets qui sont jugés adéquats pour réduire le risque d'un échange insuffisant d'informations sur les questions de contrôle. Le commissaire doit en principe être régulièrement informé de tous les travaux de contrôle. Le comité de suivi des audits assure le suivi de l'exécution des contrôles du service d'audit interne et de la Cour des comptes européenne et évalue la qualité du contrôle interne.

B) QUESTIONS SECTORIELLES

Ressources propres

S'agissant des ressources propres RNB, la Commission continue à effectuer des vérifications approfondies des données relatives au RNB ainsi que des sources et des méthodes utilisées par les États membres pour leur établissement. Elle tente en outre de définir les moyens de procéder à des vérifications plus directes, au sens indiqué par la Cour dans son rapport annuel 2003. Un projet pilote est prévu pour 2005 (recommandation 22).

Agriculture, santé animale et lutte contre la fraude

D'ici le mois de septembre 2005, la Commission rendra compte au Parlement des progrès réalisés par les États membres dans le domaine de la notification des irrégularités (recommandation 23).

Elle s'est engagée à élaborer un rapport sur la manière dont le montant de 1,12 milliard d'euros non recouvré au cours de la période allant de 1971 à 2004 sera recouvré en temps utile pour la procédure de décharge 2004 (recommandation 24).

Le Parlement a rendu son avis sur le nouveau règlement relatif au financement de la PAC, qui prévoit de nouvelles règles pour les recouvrements, avant son adoption récente par le Conseil. En ce qui concerne le contrôle des organismes payeurs, le nouveau règlement du Conseil fait obligation au responsable de chaque organisme de signer une déclaration d'assurance (recommandations 26 et 28).

La Commission est convaincue que la task-force Recouvrement réalisera des progrès sensibles en vue de régler le problème d'arriéré des recouvrements et tiendra le comité responsable informé (recommandation 27).

Actions structurelles

La Commission mentionne dans ses rapports d'activité annuels les pays et régions qui n'ont pas rapidement procédé aux améliorations convenues. En ce qui concerne les déclarations incomplètes transmises en vertu de l'article 8, des corrections financières ont été appliquées dans les cas où les informations supplémentaires demandées par la Commission aux États membres ou les travaux de contrôle supplémentaires qu'elle leur a demandé d'effectuer du fait de ces déclarations incomplètes ne permettaient pas d'exclure entièrement le risque que la demande finale de paiement contienne encore des dépenses irrégulières (recommandation 46).

La Commission fait usage de ses prérogatives pour suspendre les paiements lorsque les systèmes des États membres présentent des lacunes persistantes mettant gravement en péril les fonds communautaires et que l'État membre en question n'a pas remédié à ces lacunes (recommandation 47).

En ce qui concerne Interreg III, la Commission a constamment amélioré la prise en compte d'analyses régionales dans les programmes par l'intermédiaire d'évaluations ex ante et continuera à œuvrer dans ce sens (recommandation 48).

Politiques internes

La Commission a parrainé une réunion qui a eu lieu les 16 et 17 juin à Luxembourg avec la présidence et la Cour des comptes afin d'examiner la simplification du 7ème programme-cadre et les questions relatives aux règles de participation (recommandation 51).

La proposition de 7ème programme-cadre adoptée par la Commission le 6 avril 2005 va clairement dans le sens d'une simplification des mécanismes d'intervention.

La recherche communautaire fait depuis de nombreuses années l'objet d'évaluations ex post des résultats et des effets scientifiques. Les critères de rentabilité, notamment sous l'angle de l'apport d'une valeur ajoutée européenne, font partie des questions abordées par ces évaluations (recommandation 55).

La Commission a désormais recours à un système entièrement électronique de soumission des propositions pour les appels à propositions, ce qui simplifie la marche à suivre et réduit les coûts pour les candidats. Elle a également indiqué qu'elle mettrait en place une procédure d'enregistrement électronique qui permettra aux candidats de ne fournir leurs données administratives qu'une seule fois, lors de la soumission de leur première proposition (recommandation 56).

Les propositions de la Commission relatives au 7ème programme-cadre prévoient que la Commission réalise, avec l'aide d'experts externes, une évaluation intermédiaire de la qualité des activités de recherche en cours ainsi que des progrès réalisés pour atteindre les objectifs fixés (recommandation 58).

Dans ses propositions, la Commission a fait part de son intention d'«externaliser» la gestion d'une part importante des activités en faveur d'une structure d'exécution. Grâce aux ressources supplémentaires qui pourront ainsi être consacrées à la gestion des projets, le personnel de la Commission sera en mesure de mieux se concentrer sur le suivi scientifique des projets et d'exploiter les enseignements tirés aux fins de l'élaboration des politiques (recommandation 60).

Politiques extérieures

La Commission a répondu à la recommandation de procéder à une évaluation qualitative de l'assistance extérieure de la CE, indépendamment du rapport annuel, en présentant le rapport demandé en juillet 2005. Elle soumettra également un rapport intermédiaire sur les progrès réalisés dans la mise en place de systèmes de gestion de l'information ainsi que d'un système de supervision du travail des délégations en ce qui concerne l'évaluation des risques financiers. La Commission fournira, avant le prochain exercice de décharge, un rapport sur les structures de contrôle en place dans les délégations (recommandations 62 et 63).

S'agissant du respect des procédures d'appel d'offres et de passation des marchés par les organismes chargés de la mise en œuvre des projets, la Commission a pris, en juin 2003, des mesures correctives en introduisant un nouveau contrat type pour les subventions, y compris un certificat d'audit qui oblige les auditeurs à vérifier le respect par les bénéficiaires des règles applicables en matière de passation des marchés. La Commission révise actuellement le modèle du certificat d'audit et améliore le mandat des auditeurs. Compte tenu de ces éléments, la Commission ne voit pas l'utilité du plan d'action recommandé par le Parlement (recommandation 64).

En ce qui concerne la comparaison de l'efficacité de divers bailleurs de fonds internationaux, la Commission participe déjà, dans plusieurs cadres, à des initiatives visant à établir de telles comparaisons. Elle considère par conséquent que de nouvelles initiatives ne se justifient pas pour l'instant (recommandation 65).

La résolution du Parlement européen relative à la décharge 2003 contient également un certain nombre de recommandations liées à la politique de développement (recommandations 66-72). Les réponses de la Commission à ces recommandations figurent dans le document de travail joint en annexe.

Aide de préadhésion

PHARE

La Commission entend prendre des mesures pour faire en sorte que le processus d'accréditation de nombreuses agences PHARE et ISPA en Bulgarie, en Roumanie et dans les futurs pays adhérents soit mené à bien avant l'adhésion. Les mesures correctives consistent notamment à s'assurer que ces pays disposent de systèmes de gestion des fonds Phare dotés du personnel nécessaire d'ici à la fin 2005. Une réévaluation des fonds alloués pour la période 2004-2006 est effectuée sur la base d'une évaluation du système de gestion, qui doit être réalisée dans le courant de 2005, et de son suivi (recommandation 73).

Le projet d'instrument-cadre (instrument de préadhésion – IPA) a été présenté au Parlement et au Conseil. La composante de développement régional de l'IPA se concentrera sur les priorités en matière de développement dans un nombre limité de secteurs clés et d'organes d'exécution et renforcera les capacités pour la mise en œuvre des Fonds structurels. Le 27 mai 2004, la Commission a adopté le nouveau projet de règlement relatif à l'IPA, conjointement avec le paquet RELEX, et les négociations sont en cours depuis lors au Conseil et au Parlement (recommandation 74).

SAPARD

La Commission estime qu'elle a déjà accordé une place importante aux projets visant à améliorer la qualité et les normes environnementales et sanitaires. La promotion de ces projets fait partie intégrante de l'appui donné aux mesures les plus importantes, qui forment 49 % des programmes. Tous les investissements doivent satisfaire aux normes communautaires et contribuent ainsi automatiquement à apporter des améliorations dans ces domaines (recommandation 77).

La Commission a prévu et met en œuvre un système d'audit des dépenses et des systèmes de contrôle et de gestion des programmes SAPARD. Cela comprend un apurement annuel des comptes et des processus d'apurement de conformité ad hoc. Lorsque des déficiences pouvant entraîner une perte de ressources communautaires sont identifiées dans les systèmes en place dans les pays SAPARD, elles font l'objet d'un suivi à l'aide de procédures d'apurement spécifiques pouvant conduire à des corrections financières (recommandation 78).

II – DECHARGE DU PE POUR LE FED

La Commission accepte la plupart des recommandations concernant le Fonds européen de développement (FED). Elle souhaite attirer l'attention sur les points suivants:

Politique de développement (recommandations 79-81)

La majeure partie de l'aide au développement de la CE est consacrée à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement qui passe par la croissance économique, une répartition plus juste des bénéfices de la croissance et de meilleurs services publics. En outre, la Commission rend régulièrement compte de l'utilisation des crédits de l'année précédente en faveur du secteur des infrastructures sociales. La Commission désapprouve l'imposition d'un pourcentage de dépenses à consacrer aux services de santé et d'éducation de base pour les raisons énoncées dans le document de travail joint en annexe.

Comptes, déclaration d'assurance, etc. (recommandations 82-86)

La Commission a transmis au Parlement des rapports faisant le point sur la modernisation de ses comptes, y compris des comptes du FED. Le dernier rapport, couvrant la période écoulée

jusqu'au 31 mai 2005, a été approuvé par la Commission et transmis au Parlement le 4 juillet 2005.

La Commission continue à améliorer les systèmes de surveillance et les contrôles, y compris ceux concernant les contrats, les paiements et les ordres de recouvrement. Il convient de noter que les normes de contrôle interne sont appliquées par tous les services de la Commission, y compris par les délégations.

La Commission a encore amélioré le rapport sur la gestion financière du FED. 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.

Exécution et RAL (recommandations 87-88)

Une augmentation du RAL est normale si l'on tient compte du cycle naturel du FED. Toutefois, la Commission a pris les mesures nécessaires pour contenir la taille du RAL (en accélérant l'exécution, en réduisant le RAL «anormal» et en adoptant une programmation souple). Le niveau des ressources non utilisées (RAL) a nettement moins augmenté (400 millions d'euros) à la fin de 2004 et la Commission espère inverser la tendance à la fin de 2005. Parallèlement à la réorganisation de son siège, EuropAid a souligné l'importance de clôturer les projets après la date de fin de l'accord financier. Les anciens projets qui ne sont pas encore clôturés font actuellement l'objet d'une attention particulière.

Appui budgétaire (recommandations 89-91)

La Commission a mis en place des outils permettant d'apprécier la situation des pays bénéficiaires d'aide budgétaire au regard de chacun des critères de l'article 61.2 de l'Accord de Cotonou tant dans la période de préparation des programmes qu'au cours de leur mise en œuvre. La Commission continue à travailler en étroite coordination avec le FMI et la BM en ce qui concerne l'appréciation des réformes économiques. Elle a par ailleurs étoffé la gamme des instruments qui lui permettent une analyse solide de la gestion des finances publiques par les pays bénéficiaires: rapports semestriels de suivi des délégations et, surtout, nouveau cadre d'analyse élaboré conjointement avec d'autres bailleurs (dont la BM) dans le cadre du partenariat «PEFA» («Public Expenditure and Financial Accountability»), qui devrait être opérationnel dès le second semestre 2005.

Évaluation (recommandation 95)

La Commission estime que l'exigence de base en matière d'évaluation est satisfaite.

Règlement financier (recommandation 96)

La Commission n'envisage pas pour l'instant de proposer des modifications du règlement financier du 9ème FED.

III – DECHARGE DU PE POUR LES AGENCES

La Commission accepte la plupart des recommandations concernant les agences. Elle souhaite attirer l'attention sur les points suivants[7]:

[7] Les réponses de la Commission aux recommandations qui lui ont été adressées concernant les différentes agences figurent dans le document de travail aux recommandations 105-113, mais ne sont pas résumées dans le présent document.

Règlements et structure des agences (recommandations 97-98 et 100-102)

La Commission a proposé un projet d'accord interinstitutionnel (COM (2005) 59 final), qui est actuellement examiné par le Conseil et le Parlement européen. Une fois qu'un accord sur des lignes directrices communes pour les agences futures aura été trouvé, la Commission et les deux autres institutions étudieront l'impact de cet accord sur les agences non exécutives en place.

Conformément à la recommandation d'analyser la valeur ajoutée des nouvelles agences, la Commission a décidé qu'à compter de 2005, toute proposition législative figurant dans son programme de travail fera l'objet d'une analyse d'impact, qui tiendra notamment compte des besoins, de la valeur ajoutée, ainsi que des principes de subsidiarité et d'austérité budgétaire.

Des modifications des règlements de base des agences, à titre individuel ou collectif, sont constamment proposées afin d'adapter les agences à l'évolution de la situation ou d'optimiser les relations de la Commission avec celles-ci. Il s'agit de processus permanents qui répondent à un besoin et qui ne suivent pas nécessairement un calendrier fixe.

Les lignes directrices concernant la politique du personnel des agences sont sur le point d'être finalisées et seront publiées d'ici à la fin de 2005.

Analyses transversales des évaluations (recommandation 99)

La Commission est disposée à réaliser des analyses transversales régulières des évaluations des différentes agences, comme elle l'a fait en 2003 dans le cadre de son exercice pilote intitulé «Méta-évaluation du système d'agences communautaire». Il importe toutefois que le calendrier et la fréquence de ces analyses soient subordonnés à la diffusion d'un nombre suffisant de rapports d'évaluation sous-jacents. La Commission prévoit donc que cette analyse globale sera disponible à la fin de 2006 au plus tôt.

Procédures d'attribution de marchés (recommandation 103)

La Commission a mis en place une coopération étroite et efficace avec les agences dans le domaine de la passation de marchés et de la gestion de contrats. De nombreuses agences ont bénéficié d'une série de formations connexes axées sur leurs besoins spécifiques. La Commission contribue activement à encadrer les responsables des agences, en particulier des agences nouvellement établies. Les agences ont été intégrées dans le réseau de correspondants des unités budgétaires horizontales et bénéficient ainsi de conseils permanents et d'un appui ad hoc. À plusieurs occasions, la Commission a présenté des contributions et pris part à des réunions du réseau juridique interagence (Inter-Agency Legal Network – ILAN).

Informations mises à jour sur les agences (recommandation 104)

La Commission considère que les questions écrites posées aux directeurs des agences et les auditions de ceux-ci, qui font partie intégrante de la procédure de décharge, devraient à l'avenir constituer pour le Parlement la principale source d'informations actualisées sur les agences.

* * *