

PARLEMENT EUROPÉEN

1999



2004

Document de séance

FINAL
A5-0004/2000

12 janvier 2000

RAPPORT

sur l'octroi de la décharge à la Commission et sur la clôture des comptes relatifs à l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1997 (section I-Parlement, II-Conseil, III-Commission, IV-Cour de justice et V-Cour des comptes) (SEC(1998) 520 – C4-0350/1998, SEC(1998) 522 – C4-0351/1998, SEC(1998) 519 – C4-0352/1998)

Commission du contrôle budgétaire

Rapporteur : Lousewies van der Laan

SOMMAIRE

Page

PAGE RÉGLEMENTAIRE.....	3
I. PROPOSITION DE DÉCISION donnant décharge à la Commission sur l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1997 (section I-Parlement, II-Conseil, III-Commission, IV-Cour de justice et V-Cour des comptes)	5
II. PROPOSITION DE DÉCISION clôturant les comptes relatifs à l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1997	7
III. PROPOSITION DE RÉOLUTION contenant les observations qui accompagnent et font partie intégrante de la décision donnant décharge à la Commission sur l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1997	11
EXPOSÉ DES MOTIFS	18
AVIS DE LA COMMISSION DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE EXTÉRIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE L'ENERGIE	28

PAGE RÉGLEMENTAIRE

Le 29 avril 1998, la Commission a soumis au Parlement, conformément aux articles 78 quinto du traité CECA, 275 bis du traité CE et 179 bis du traité CEEA, le compte de gestion et le bilan financier relatifs à l'exercice 1997, ainsi que le rapport sur l'exécution du budget général (SEC(1998) 520, SEC(1998) 522, SEC(1998) 519).

Le 16 novembre 1998, la Cour des comptes a soumis au Parlement son rapport relatif à l'exercice 1997, qui fait référence à plusieurs rapports spéciaux.

Au cours de la séance du 14 décembre 1998, le Président du Parlement a annoncé qu'il avait renvoyé ces documents, pour examen au fond, à la commission du contrôle budgétaire et, pour avis, à toutes les commissions intéressées (C4-0350/1998, C4-0350/1998, C4-0351/1998).

Au cours de sa réunion du 29 octobre 1998, la commission du contrôle budgétaire avait nommé Laurens Brinkhorst rapporteur.

Le 15 mars 1999, le Conseil a transmis au Parlement la recommandation relative à la décharge à donner à la Commission sur l'exécution du budget général pour l'exercice 1997 (C4-0156/1999).

Au cours de ses réunions des 26 novembre 1998, 19 janvier, 23 février, 15/16 mars, 12 et 20 avril 1999, la commission du contrôle budgétaire a examiné le compte de gestion et le bilan financier relatifs à l'exercice 1997, le rapport sur l'exécution du budget général, le rapport de la Cour des comptes, les documents de travail élaborés par les membres de la commission sur les différents secteurs de l'activité communautaire, la recommandation du Conseil, ainsi que le projet de rapport et les avis des commissions consultées.

Au cours de sa séance du 4 mai 1999, le Parlement a décidé d'ajourner la décision de décharge (A4-0201/1999).

Par lettres du 8 octobre 1999, du 12 novembre 1999 et du 6 décembre 1999, la Commission a informé le Parlement des mesures qu'elle a prises à la suite de cette résolution.

Au cours de sa réunion du 21 septembre 1999, la commission du contrôle budgétaire a nommé Lousewies van der Laan, rapporteur.

Au cours de ses réunions des 6 décembre 1999 et du 11 janvier 2000, elle a examiné un projet de rapport.

Au cours de cette dernière réunion, elle a adopté la proposition de décision donnant décharge à la Commission sur l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1997 à l'unanimité sauf 1 abstention, la proposition de décision clôturant les comptes relatifs à l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1997 à l'unanimité, la proposition de résolution à l'unanimité sauf 1 abstention et l'ensemble du rapport à l'unanimité sauf 1 abstention.

Étaient présents au moment du vote les députés Theato, président; van der Laan (rapporteur et vice-président); Bösch, vice-président ; Blak, vice-président ; Camre, Dell'Alba, Folias (suppléant Costa), van Hulten, Kuhne, Langenhagen, Mastorakis (suppléant Hollande), Mc Cartin (suppléant Khanbhai), Mulder (suppléant Di Pietro), Pomés-Ruiz, Rühle (suppléant Staes), Stauner et Turmes, conformément à l'article 153 du règlement).

L'avis de la commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie est joint au présent rapport.

Le rapport a été déposé le 12 janvier 2000.

Le délai de dépôt d'amendements à la proposition de résolution sera indiqué dans le projet d'ordre du jour de la période de session au cours de laquelle le rapport sera examiné.

I. PROPOSITION DE DÉCISION

Décision du Parlement européen donnant décharge à la Commission sur l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1997 en ce qui concerne les sections I-Parlement, II-Conseil, III-Commission, IV-Cour de justice et V-Cour des comptes

Le Parlement européen,

- vu le budget des Communautés européennes pour l'exercice 1997,
 - vu le compte de gestion et le bilan financier des Communautés européennes relatifs à l'exercice 1997 (SEC(1998) 520 - C4-0350/1998, SEC(1998) 522 - C4-0351/1998, SEC(1998) 519 - C4-0352/1998),
 - vu le rapport de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1997¹ et les rapports spéciaux y afférents, accompagnés des réponses des Institutions,
 - vu la déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes fournie par la Cour des comptes sur la base de l'article 248 du traité CE,
 - vu la recommandation du Conseil du 15 mars 1999² (C4-0156/1999),
 - vu sa résolution du 4 mai 1999³ ajournant l'octroi de la décharge pour l'exercice 1997,
 - vu les explications et informations fournies par la Commission sur les mesures prises à la suite de cette résolution,
 - vu le traité CECA et notamment son article 78 octies,
 - vu le traité CE et notamment son article 276,
 - vu le traité CEEA et notamment son article 180 ter,
 - vu l'article 93 et l'annexe V de son règlement,
 - vu le rapport de la commission du contrôle budgétaire et l'avis de la commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie (A5-0004/2000),
1. donne décharge à la Commission pour l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1997 ;
 2. consigne ses observations dans la résolution accompagnant la présente décision et qui en fait partie intégrante ;
 3. charge sa Présidente de transmettre la présente décision et la résolution contenant ses observations au Conseil, à la Commission, à la Cour de justice, à la Cour des comptes

¹ JO C349 du 17.11.1998

² JO L (pas publié au JO)

³ JO C279 du 1.10.1999, p. 119

ainsi qu'à la Banque européenne d'investissement et d'en assurer la publication au Journal officiel des Communautés européennes, série « Législation ».

II. PROPOSITION DE DÉCISION

Décision du Parlement européen clôturant les comptes relatifs à l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1997 en ce qui concerne les sections I-Parlement, II-Conseil, III-Commission, IV-Cour de justice et V-Cour des comptes

Le Parlement européen,

- vu le budget des Communautés européennes pour l'exercice 1997,
 - vu le compte de gestion et le bilan financier des Communautés européennes relatifs à l'exercice 1997 (SEC(1998) 520 - C4-0350/1998, SEC(1998) 522 - C4-0351/1998, SEC(1998) 519 - C4-0352/1998),
 - vu le rapport de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1997⁴ et les rapports spéciaux y afférents, accompagnés des réponses des Institutions,
 - vu la déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes fournie par la Cour des comptes sur la base de l'article 248 du traité CE,
 - vu la recommandation du Conseil du 15 mars 1999⁵ (C4-0156/1999),
 - vu sa résolution du 4 mai 1999⁶ ajournant l'octroi de la décharge pour l'exercice 1997,
 - vu le traité CECA et notamment son article 78 octies,
 - vu le traité CE et notamment son article 276,
 - vu le traité CEEA et notamment son article 180 ter,
 - vu l'article 93 et l'annexe V de son règlement,
 - vu le rapport de la commission du contrôle budgétaire et l'avis de la commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie (A5-0004/2000),
- A. considérant que, selon l'article 275 du traité CE, c'est à la Commission qu'il incombe d'établir les comptes ;

1. constate que les recettes et les dépenses autorisées pour l'exercice 1997 s'élevaient à:

	<u>ECUS</u>	<u>ECUS</u>
- Recettes : prévisions inscrites budget général		
. dont contribution AELE-EEE	p.m.	82.365.535.317,00
- Crédits pour engagements :		
. Crédits autorisés au budget		

⁴ JO C349 du 17.11.1998

⁵ JO L (pas publié au JO)

⁶JO C279 du 1.10.1999, p. 119

général	89.208.385.339,96	
· Crédits reportés de 1996	491.487.792,94	
· Crédits reconstitués après annulation, en 1996, d'engagements contractés au cours d'exercices précédents	1.665.000,00	
· Crédits reconstitués par suite de reversement d'acomptes	0,00	
· Crédits correspondant à des recettes de services fournis au compte de tiers	110.408.343,67	
		<u>89.811.946.476,57</u>

- **Crédits pour paiements** 83.817.479.886,34

2. prend acte des données suivantes, établies par la Commission, pour clôturer les comptes relatifs à l'exercice 1997;

a) **Recettes** : budget général
 · dont contribution **AELE-EEE** 80.547.697.832,85

b) **Dépenses**
 · Paiements effectués pour l'exercice 79.301.508.479,80
 dont participation AELE-EEE (54.964.579,21)
 · Crédits reportés à 1998 701.596.075,97
 · Crédits AELE-EEE reportés de 1996 à 1997 343.290,60 80.003.447.846,37

c) **Solde de l'exercice 1997**
 - Recettes de l'exercice 80.547.697.832,85

· Paiements à charge des crédits de l'exercice 79.301.508.479,80
 dont participation AELE-EEE (54.964.579,21)

· Crédits reportés à l'exercice 1998 701.596.075,97
 · Crédits AELE-EEE reportés de 1996 à 1997 343.290,60 -80.003.447.846,37

· Crédits reportés de 1996 et tombés en annulation +323.055.251,30

· Différences de change pendant l'exercice 1997 +95.023.529,87

· Dépassement sur crédits non dissociés reportés :
 - Commission 0,00
 - Autres institutions -71,33

Ce solde reflète uniquement la situation comptable et fait abstraction des dépenses effectivement encourues au cours de l'exercice

d) **Utilisation des crédits pour engagements** 86.627.226.875,25

e) **Bilan au 31 décembre 1997**

ACTIF

(en ECUS)

		31.12.1997
I.	Frais d'établissement	0,00
II.	Immobilisations incorporelles	3.329.094,58
III.	Immobilisations corporelles	2.243.068.143,21
IV.	Immobilisations financières	1.235.070.520,12
V.	Créances à long terme	4.932.858.972,96
VI.	Stocks	90.198.397,73
VII.	Créances à court terme	4.959.905.396,41
VIII.	Placements de trésorerie	99.358.920,48
IX.	Valeurs disponibles	6.307.822.531,81
X.	Comptes transitoires	357.537.626,20
	TOTAL	20.229.149.603,50

PASSIF

(en ECUS)

		31.12.1997
I.	Capitaux propres	6.408.083.324,21
II.	Provisions pour risques et charges	872.391.061,38
III.	Dettes à long terme	4.762.748.990,14
IV.	Dettes à court terme	7.664.113.931,95
V.	Comptes transitoires	521.812.295,82

	TOTAL	20.229.149.603,50
--	--------------	-------------------

3. clôture les comptes relatifs à l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1997;
4. charge sa Présidente de transmettre la présente décision, au Conseil, à la Commission, à la Cour de justice, à la Cour des comptes ainsi qu'à la Banque européenne d'investissement et d'en assurer la publication au Journal officiel des Communautés européennes, série « Législation ».

III. PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Résolution du Parlement européen contenant les observations qui font partie intégrante de la décision donnant décharge à la Commission sur l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1997

Le Parlement européen,

- vu l'article 276 du traité CE,
 - vu l'article 89, paragraphe 7, du règlement financier, aux termes duquel chacune des institutions de la Communauté est tenue d'adopter toutes mesures utiles pour donner suite aux observations figurant dans les décisions de décharge,
 - notant qu'aux termes du même article, paragraphe 8, les institutions sont aussi tenues, à la demande du Parlement européen, de faire rapport sur les mesures prises à la suite de ses observations et notamment sur les instructions qu'elles ont adressées à ceux de leurs services qui interviennent dans l'exécution du budget,
 - vu le rapport de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1997⁷ et les rapports spéciaux y afférents,
 - vu la recommandation du Conseil du 15 mars 1999 (C4-0156/1999)⁸,
 - vu sa résolution du 4 mai 1999⁹, par laquelle il informe la Commission des raisons du report de la décision de décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 1997,
 - vu l'article 93 et l'annexe V de son règlement,
 - vu le rapport de la commission du contrôle budgétaire et l'avis de la commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie (A5-0004/2000),
- A. constatant que la participation aux élections européennes est en baisse constante dans de nombreux États membres de l'Union,
- B. constatant que dans plusieurs États membres, des allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme auprès des Institutions européennes ont fait l'objet de débats publics lors de la campagne électorale,
- C. considérant qu'il avait décidé de reporter la décharge pour l'exercice 1997 dans l'attente de connaître les engagements de réforme que la nouvelle Commission adopterait,
- D. considérant que sur des thèmes essentiels pour la réforme de la Commission des critiques ont été exprimées et des mesures demandées dans le deuxième rapport du comité d'experts indépendants et dans l'annexe à sa résolution de report de décharge,

⁷ JO C349 du 17.11.1998

⁸ JO (pas publié au JO)

⁹ JO C279 du 1.10.1999

- E. tenant compte que pour répondre à ces critiques et demandes la Commission a assumé des engagements et adopté certaines mesures, qu'il faut soumettre à évaluations,
 - F. rappelant que la Commission présentera au mois de février un programme de réforme qui devrait toucher globalement à tous les aspects de ses structures d'organisation et de gestion ; que la présente décharge permettra donc de constater les engagements et les mesures actuels, afin d'en effectuer une comparaison avec le programme définitif de février 2000 ;
 - G. considérant que les institutions européennes ne reconquerront la confiance des citoyens européens que si des réformes profondes sont opérées à bref délai,
 - H. considérant que, par le passé, le rapport annuel de la Cour des comptes a paru être considéré par la Commission comme un rite ennuyeux et non comme une contribution utile à l'amélioration de la gestion financière,
1. rappelle à la Commission que la décharge qui lui est donnée est fondée sur l'hypothèse de la mise en œuvre intégrale de ses engagements au sein de son programme de réforme;
 2. précise à l'Exécutif les lignes d'orientation qu'il doit respecter en rédigeant ce programme dans certains domaines particulièrement sensibles;

Clôture des comptes

3. rappelle la déclaration d'assurance jointe au rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1997, déclaration d'où il ressort notamment:
 - a) que le montant total des créances, représentant les montants dus par les États membres aux institutions communautaires, qui figure dans le bilan financier consolidé pour 1 756,5 millions d'euros, n'est pas correctement reflété dans les comptes (points 8.10 et 8.11 du rapport annuel);
 - b) que les soldes des comptes bancaires de la Communauté ne sont pas correctement reflétés dans le bilan parce que des montants détenus dans certains pays tiers, d'une valeur de plusieurs centaines de millions d'euros, ont été enregistrés comme paiements budgétaires au lieu d'être inscrits à l'actif du bilan et que, dans ce contexte, pour le seul programme PHARE, le montant en cause était d'au moins 370 millions d'euros (point 8.12);
 - c) que la valeur des engagements restant à liquider est surévaluée d'un montant net d'au moins 530 millions d'euros (point 8.18 à 8.22);
 - d) que la valeur totale des avances ou acomptes enregistrés en cours d'année en tant que paiements budgétaires est sous-évaluée d'au moins 4 126 millions d'euros (points 8.23 et 8.24);
4. rappelle que l'audit effectué par la Cour des comptes dans le cadre de la déclaration d'assurance (points 8.34 à 8.40 du rapport annuel) a de nouveau révélé une fréquence inacceptable d'erreurs substantielles affectant les montants des opérations sous-jacentes aux paiements;
5. déclare qu'il ne sera pas en mesure de clôturer les comptes pour l'exercice 1999 si la Commission n'aura pas corrigé les erreurs comptables signalées par la Cour des comptes ;

Problèmes institutionnels de gestion et de contrôle

6. invite la Commission à élaborer un système assurant le suivi systématique des

recommandations de la Cour des comptes; lorsqu'un reproche est formulé deux années de suite, il conviendrait que la Commission amène l'encadrement à répondre d'une incapacité persistante à améliorer la situation;

7. appelle la Cour des comptes à assurer un suivi systématique, chaque année, des observations critiques faites dans ses rapports précédants;
8. incite la Cour des Comptes à négocier des accords-cadre avec les Cours des Comptes nationales, afin que celles-ci réalisent des contrôles complémentaires sur les politiques communautaires gérées en partenariat, sur la base d'un programme défini d'un commun accord;
9. est d'avis qu'il conviendrait de séparer dans le nouveau règlement financier les pouvoirs de contrôle financier et les pouvoirs de vérification, qui devraient relever de la compétence de commissaires différents;
10. est d'avis que chaque direction générale devrait présenter un rapport et des comptes annuels suivant un schéma normalisé comportant les objectifs quantitatifs et qualitatifs de l'année suivante;

Politique du personnel

11. accepte l'engagement assumé par la Commission de définir les besoins en personnels et en structures sur la base d'objectifs classés selon un ordre de priorité, mais demande à l'Exécutif de préciser clairement dans son programme de réforme toutes ses priorités ainsi que les critères de choix des ressources qui y seront affectées (personnel statutaire ; moyens externes), sur la base d'un système qui puisse combiner un Activity Based Budgeting avec un système de gestion intégrée des ressources;
12. demande à la Cour des comptes d'effectuer une évaluation de la politique de décentralisation administrative que la Commission a entamée dans le cadre du programme MAP2000;
13. prend acte que la Commission a adopté des codes de conduite sur les commissaires et leurs cabinets, avec des améliorations importantes en matière d'intérêts financiers des commissaires et de composition des cabinets, mais demande à la Commission de s'engager, dans son programme de réforme:
 - à compléter les codes, en prévoyant des dispositions plus précises sur l'incompatibilité qui devrait frapper un commissaire lorsqu'il a un intérêt personnel direct pour un acte de recrutement, d'administration ou d'exécution budgétaire qui relève de sa compétence directe ou de celle de ses services;
 - à rendre les codes contraignants, via un règlement que la Commission adoptera, sur la base d'un avis du Parlement, du Conseil et de la Cour des comptes;
14. se félicite des projets de la Commission tendant à protéger les personnes qui signalent les anomalies et l'invite à faire le nécessaire pour que le personnel soit ainsi incité à contribuer à un climat professionnel dans lequel cette démarche devienne superflue; demande toutefois à l'Exécutif d'identifier, dans le cadre du code de conduite, les tâches fondamentales des fonctionnaires, de façon que ceux-ci puissent s'opposer à toutes instructions de leur hiérarchie qui soient contraires à la légalité ou à l'éthique;

15. prend acte de l'orientation stratégique que la Commission a présentée en vue de la réforme administrative, pour établir une procédure disciplinaire plus efficace pour les irrégularités en matière budgétaire; demande à l'Exécutif de proposer une réglementation qui assure la certitude de la procédure et la totale impartialité de l'organisme appelé à la gérer;

Bureaux d'assistance technique (BAT)

16. prend acte de la tentative de la Commission de rationaliser les BAT, par l'établissement d'un cadre législatif et budgétaire plus restrictif et par l'introduction d'un vade-mecum qui interdit la sous-traitance des tâches de fonction publique et renforce la surveillance et le contrôle sur ces organismes;
17. se déclare cependant satisfait seulement en partie et s'attend que la Commission inclue dans son programme de réforme ces améliorations ultérieures:
- a) le vade-mecum devra avoir un caractère contraignant et trouver donc sa place dans le cadre de la refonte du règlement financier;
 - b) les BAT devront être évincés des fonctions de service publique européen (même de celles purement préparatoires, comme dans l'évaluation des offres) et se borneront aux tâches d'exécution;
 - c) les relations avec les BAT devront être réglementées par des dispositions transparentes qui devront trouver leur encadrement dans des contrats standards et typiques;
 - d) toute fonction comportant l'exercice d'une appréciation discrétionnaire devra être confiée à des agences exécutives qui opéreront comme des organes déconcentrés de la Commission et se prévaudront de fonctionnaires et de personnels privés spécialisés entièrement soumis à l'autorité, à la surveillance et au contrôle de la Commission;
18. souligne que, dans l'attente que les nouveaux critères de délégation des tâches de la Commission soient codifiés, l'Exécutif devra respecter les droits contractuels des BAT existants et combler ses retards dans les paiements, qui engendrent de graves problèmes financiers notamment pour les petites entreprises;
19. prend acte que la Commission a résilié le contrat du Bat Agenor et repris la responsabilité de la gestion du programme LEONARDO, avec le support d'une partie des personnels d'Agenor; constate que cette action de la Commission met en lumière certains éléments de la formule des agences exécutives;
20. demande à la Commission de se constituer partie civile auprès des tribunaux belges, si le parquet devrait décider d'entamer des poursuites pour les 4 cas de fraude dénoncés par la Commission;

Accès de l'autorité de décharge à l'information

21. rappelle que, en vertu de l'article 276, paragraphe 2, du traité CE, la Commission est tenue, dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs budgétaires, de soumettre au Parlement européen, à la demande de ce dernier, toute information nécessaire;

22. constate que, en matière budgétaire, le traité CE ne prévoit pas pareil droit d'information pour le Conseil, de sorte que, dans ce domaine, le droit du Parlement à l'information dépasse celui du Conseil ;
23. prend acte de l'existence d'un consensus général sur le droit de l'autorité de décharge à bénéficier d'un accès complet à l'information en matière d'exécution budgétaire et estime que les dispositions formelles et pratiques qui doivent être prises pour faciliter l'exercice de ce droit devraient être définies à la fois dans le règlement du Parlement et dans un accord avec la Commission, sur la base des principes qui seront consacrés dans l'accord-cadre sur les relations entre la Commission et le Parlement européen;
24. invite son secrétaire général et sa commission des affaires constitutionnelles à présenter, dans leurs domaines de compétence respectifs, des propositions prévoyant les dispositions formelles et pratiques (y compris des modifications du règlement du Parlement et, notamment, de son annexe VII) nécessaires pour garantir le plein exercice des droits que l'article 276 du traité CE reconnaît au Parlement et pour mettre en place des procédures générales appropriées pour le traitement des documents de nature forcément confidentielle ;
25. invite la Commission à présenter des propositions en matière de classification des documents et à envisager, sur la base de l'expérience des relations exécutif - législatif dans les États membres, d'autres moyens de garantir une transparence totale envers le Parlement, tout en réduisant au minimum le risque de voir préjugées des affaires *sub judice* ou de voir violés les droits des membres du personnel, etc.;
26. précise cependant déjà à la Commission:
 - a) qu'il acceptera que l'accord prévoit des restrictions exceptionnelles uniquement aux modalités de transmission, diffusion et collecte des données et non pas à l'objet de l'information;
 - b) que , par principe, le Parlement, en tant qu'autorité budgétaire, doit bénéficier de l'accès aux documents de la Commission au moins sur un pied d'égalité avec la Cour des comptes, laquelle a pour tâche d'assister le Parlement dans le contrôle de l'exécution du budget;
 - c) qu'elle devra s'engager, dans l'attente de la mise en place de la nouvelle réglementation, à fournir toute l'information que l'autorité de décharge lui demande, sur la base d'accords ponctuels visant à garantir le respect de la confidentialité;

Décharge et gestion des politiques communautaires en régime de partenariat (SEM 2000)

27. prend acte de l'engagement de la Commission à transmettre au Parlement toute information tant sur les initiatives du programme SEM 2000, en matière de gestion budgétaire en partenariat, que sur les réponses des administrations nationales aux observations de l'autorité de décharge;
28. considère cependant ces engagements seulement partiellement satisfaisants et demande à la Commission de s'engager, dans le cadre de son programme de réforme:
 - a) à assurer la présence d'observateurs du Parlement aux réunions de l'organisme

responsable du programme SEM 2000 lorsque sont en cause les fonctions du Parlement en tant qu'autorité législative, budgétaire ou de contrôle budgétaire;

- b) à établir, dans le cadre du programme SEM 2000, une procédure permettant aux États membres d'être informés des observations de l'autorité de décharge;
- c) à œuvrer afin que les administrations nationales présentent à l'autorité de décharge leurs observations sur la coopération qu'ils ont fourni à l'Exécutif au sens de l'article 274 du TCE;

29. prend acte des propositions de la Commission de traiter dans un trilogue ad hoc tout problème législatif et de contrôle budgétaire examiné par le SEM 2000 et s'attend que l'Exécutif entreprenne des démarches rapides avec le Parlement et le Conseil pour l'établissement de cette pratique;

Lutte contre la fraude et la corruption

- 30. constate que, à ce jour, la Commission n'a pas présenté de liste complète des cas portant à soupçonner que des fonctionnaires de la Commission ou d'autres agents pourraient être impliqués dans des fraudes ou des affaires de corruption; invite la Commission à présenter une telle liste en temps voulu pour la procédure de décharge afférente à l'exercice 1998 et, au plus tard, pour le 1er mars 2000;
- 31. constate que, à ce jour, la Commission n'a pas notifié aux autorités judiciaires nationales, comme il le lui avait demandé, tous les cas portant à croire que des fonctionnaires ou d'autres agents pourraient être impliqués dans des fraudes ou des affaires de corruption; invite la Commission à le faire pour le 1er mars 2000 au plus tard;

Aides extérieures; aides à la Palestine

- 32. estime que la Commission doit encore prendre, en ce qui concerne ses aides à la Palestine, un certain nombre de mesures pour le 31 mars 2000, y compris les mesures suivantes :
 - ouverture de l'hôpital de Gaza,
 - mise en place du chantier pour la construction du siège du Parlement palestinien,
- 33. prend acte que la Commission a donné son aval au projet du International Management Team (IMT) pour rendre disponible l'hôpital de Gaza à des échéances précises (15 juillet 2000 pour les consultations externes; 15 octobre 2000 pour les hospitalisations); rappelle à la Commission qu'elle devra assurer un suivi constant de l'action du IMT, dont elle reste l'ultime responsable;
- 34. demande à la Commission de présenter, pour le 31 mars, un programme qui indique en détail les stratégies qu'elle entend poursuivre en matière d'aides extérieures selon des priorités pré-déterminées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

I. LA DÉCHARGE 1997: UN TOURNANT

Le 4 mai 1999 le Parlement européen a décidé le report de la décharge à la Commission européenne pour l'exercice 1997¹⁰. Cet acte se situe à un point tournant des relations institutionnelles entre le Parlement et la Commission ; la décision du Parlement européen de ne pas donner la décharge pour l'exercice 1996 et de nommer un comité d'experts indépendants et les démissions de l'Exécutif suite aux critiques des experts et à la menace d'une censure avaient déjà déterminé un changement radical dans les relations entre ces deux Institutions : la responsabilité de la Commission pour l'exécution du budget devenait politique au plus haut niveau et pouvait donc provoquer l'application de la censure.

Le Parlement a conclu à l'impossibilité de donner décharge à une Commission démissionnaire, dans la mesure où elle ne pouvait s'engager à l'égard de nouvelles politiques (par. 3 de la résolution du 4 mai). Il en découlait également l'exigence d'attendre que la nouvelle Commission assume une responsabilité politique et prenne des engagements de réforme concrets (par. 3).

Entre-temps, une nouvelle Commission a été mise en place et a lancé un programme ambitieux de réformes. Un grand nombre d'engagements a été pris, sur la base desquels la décharge actuelle a été discutée. Il est à rappeler que l'Exécutif s'est engagé à présenter en février 2000 un vaste programme de réforme qui touchera à plusieurs aspects de son organisation et de sa gestion. Les observations que le Parlement présente maintenant ont donc la valeur d'un examen préliminaire. Elles doivent servir à faire un constat de l'état actuel des réalisations et des idées, en vue d'une comparaison avec le programme définitif de février 2000.

Afin d'accroître l'impact de la procédure de décharge, le rapporteur a délibérément limité le nombre de sujets, privilégiant la qualité par rapport à la quantité. Ces thèmes-clés ont été sélectionnés parce qu'ils ont été évoqués lors de la décision de report (dans le document faisant partie intégrale de la résolution adoptée):

1. problèmes institutionnels de gestion et de supervision;
2. politique du personnel et codes de conduite;
3. bureaux d'assistance technique (BAT);
4. accès de l'autorité de décharge à l'information (notamment en matière de faits pouvant constituer des fraudes ou des délits similaires);
5. décharge et gestion des politiques communautaires en partenariat (SEM 2000).
6. aide extérieure, y compris aide à la Palestine.

Les engagements de la Commission ont été évalués à la lumière des critiques exprimées et des mesures demandées dans le document annexé à la résolution de report de décharge (ci-après appelé : "la résolution"), ainsi que dans le deuxième rapport des experts indépendants, auquel la résolution en question fait référence (par. 2)¹¹. A cette fin ont été prises en compte, entre autres, les réponses écrites et orales données par les commissaires responsables (M. Kinnock, Mme Schreyer), ainsi que les réponses écrites¹² que la Commission a donné sur les quatre priorités indiquées. Seront finalement traités deux thèmes spécifiques, qui étaient apparus

¹⁰ Rapport A4-0201/99

¹¹ Chaque référence à ce rapport sera accompagnée du numéro du point concerné.

¹² Ci-après indiquées comme « réponses de la Commission ».

particulièrement sensibles et dont les issues ne sont pas encore claires : le programme LEONARDO et la gestion des aides à la Palestine.

L'importance politique de la procédure de décharge a augmenté depuis l'épisode de 1996, où le refus de la décharge avait abouti à la démission de la Commission Santer. Il est temps que la Commission considère le rapport de la Cour des comptes et les recommandations du Parlement comme une possibilité d'améliorer sa gestion et d'opérer des réformes et non plus comme un rite annuel ennuyeux. Il faut que la Commission se dote d'un système efficace pour donner suite aux recommandations de la Cour et du Parlement et faire rapport sur les améliorations apportées. Si des problèmes persistent dans tel ou tel secteur, il faut que les responsables prennent conscience que cela pourrait porter préjudice à leur carrière. Parallèlement, il conviendrait que la Cour structure son rapport annuel afin de faciliter le suivi des problèmes répétitifs.

L'amélioration de la gestion et de la responsabilité constituera une pierre de touche pour apprécier la capacité de l'Union de regagner la confiance des citoyens européens et, partant, de conserver leur soutien en faveur du projet européen. Enfin, si ce rapport fait converger ses critiques sur la Commission, ce Parlement doit poursuivre sa mission de remise en ordre de ses propres services. Si notre institution est prise en faute, nos capacités et notre crédibilité en ce qui concerne la réforme des autres institutions seront compromises.

II. LA POLITIQUE DU PERSONNEL DE LA COMMISSION

Parmi les nombreux aspects qui caractérisent cette politique, nous examinerons ceux qui ont un rapport direct avec la correction et l'efficacité de la gestion budgétaire : adéquation de l'organigramme ; décentralisation des structures ; statut des commissaires, de leurs cabinets et du personnel.

Effectifs

Il est nécessaire d'affecter des effectifs adéquats (du point de vue quantitatif et qualitatif) aux tâches confiées à la Commission. A cette fin, la résolution demandait à la Commission d'"établir les besoins en personnel par rapport aux priorités politiques de l'Union". La même revendication se trouve dans le rapport du comité, qui souligne que "la Commission doit avoir les moyens de ses responsabilités" (8.1) et que "l'absence d'une évaluation des ressources et des besoins réels de l'Institution a exercé une influence négative à la fois sur l'organisation du personnel et sur les conditions propres à développer une véritable politique de qualité" (6.2.11).

La Commission a donné une première réponse par l'exercice DECODE¹³, qui a constitué une analyse critique de l'organisation et des pratiques de la Commission. Les évaluateurs de DECODE ont reconnu que la fixation de priorités ne fait pas partie de la mentalité de la Commission (2.1) et ont recommandé de fixer de telles priorités pour l'utilisation du personnel disponible.

M. Kinnock, commissaire chargé de la réforme de la Commission, a déclaré, dans ses réponses écrites au questionnaire soumis avant l'audition des commissaires désignés¹⁴, qu'une hiérarchie des priorités devra être établie et que les propositions budgétaires et l'allocation des ressources devront en tenir compte (question 21). Lors de son audition, M. Kinnock a précisé que cet exercice sera réalisé graduellement et en faisant recours à des augmentations d'organigramme

¹³ Les références à DECODE seront accompagnées par le numéro des points concernés dans le sommaire.

¹⁴ Les références aux réponses écrites s'entendent au numéro de la question.

seulement lorsque des voies alternatives ne seraient pas ouvertes. Parmi ces voies alternatives, il a mentionné les agences et les offices, organismes qui présentent l'avantage de la flexibilité et qui s'adaptent partant à l'évolution des besoins. Les orientations de M.Kinnock sont confirmées dans les réponses de la Commission, qui affirme être déjà en train de procéder à des réallocations de ressources humaines sur la base des premières priorités, alors qu'un aperçu global des besoins serait donné après la présentation, en février 2000, du programme de réforme.

Ces engagements nous paraissent un bon point de départ, à condition que la Commission définisse dans le cadre de son programme de réforme ses priorités et les critères de choix des ressources qui y sont affectées (personnel, agences, BAT, etc.).

Décentralisation des structures

Cette décentralisation a été entamée dans le cadre du programme MAP 2000 de la Commission et vise à rendre davantage responsable les directeurs généraux et les cadres en leur octroyant une pleine autonomie de gestion. Cette orientation a été confirmée par M. Kinnock dans ses réponses écrites. La décentralisation suppose toutefois, pour éviter tout risque de dérive lié au plus grand pouvoir discrétionnaire accordé aux services, l'existence d'orientations et règles communes pour les différentes directions générales, ainsi que des contrôles très performants. Cela est mis en évidence par le comité d'experts indépendants (6.3.23 – 6.3.25). Ces conditions, sont-elles remplies ? C'est pour donner réponse à cette question, qui touche de près à une réussite efficace du programme de décentralisation, que le Parlement préconisait une évaluation critique de la Cour des comptes sur la mise en œuvre de ce programme. *Une telle demande devrait être renouvelée à l'intention de la Cour.*

Statut des commissaires, des cabinets, du personnel.

Afin d'assurer l'adéquation, la compétence et l'impartialité du personnel, la résolution de report de décharge préconisait l'établissement de normes et dispositions internes de la Commission qui règlent :

- "les cas d'incompatibilité en matière de recrutement et d'exercice de fonctions budgétaires et administratives" (par. 5,g), non seulement pour le personnel, mais pour les commissaires et leurs cabinets ;
- le nombre de membres des cabinets, dont les tâches devraient être codifiées et l'aspect plurinationnel renforcé (par. 5,h).

Nous trouvons les mêmes recommandations dans le rapport du comité :

- le nombre des membres des cabinets doit être réduit à un maximum de 6 fonctionnaires, et le commissaire doit veiller au caractère multinational de son cabinet (7.16.3) ;
- des sanctions sont à appliquer aux commissaires qui abusent de leur influence pour favoriser des compatriotes ou des intérêts nationaux (7.16.5) ;
- la responsabilité du commissaire s'étend à la mise en œuvre des politiques de la part de ses départements (7.16.11).

La Commission a répondu à ces requêtes par la publication de codes de conduite qui concernent les commissaires et leurs cabinets. Un projet de code de conduite pour les fonctionnaires a également été élaboré.

Les revendications sur la composition des cabinets trouvent entière satisfaction dans le code concerné : le nombre maximum est fixé à 6 (9 pour le cabinet du président), avec 3 nationalités

différentes ; de plus, le chef de cabinet ou le chef de cabinet adjoint devront avoir de préférence une nationalité différente de celle du commissaire.

Par contre, les codes sont beaucoup moins précis en matière de conflits d'intérêts et des incompatibilités qui en découlent. Si le projet qui concerne les fonctionnaires est exhaustif ¹⁵, il n'en est pas de même pour les commissaires. Le code adopté par la Commission se limite en effet à obliger les commissaires à publier les actifs de leur patrimoine qui sont susceptibles d'engendrer des conflits d'intérêts, à interdire les activités lucratives et à poser des bornes pour l'acceptation de cadeaux : manquent par contre des dispositions plus globales sur l'incompatibilité qui devrait frapper un commissaire lorsqu'il a un intérêt direct (privé ou lié à son appartenance nationale) pour un acte de recrutement, d'administration ou d'exécution budgétaire qui relève de sa compétence directe ou de celle de ses services. Sur la base de la réglementation actuelle, l'affaire Berthelot, tout en étant moralement condamnable (et exception faite de l'enquête en cour auprès de l'OLAF sur la véracité des documents produits) ne serait probablement pas en contraste avec le code de conduite.

La Commission a présenté des propositions en vue de protéger les whistleblowers. Il faudrait que le code de conduite des fonctionnaires se charge non seulement d'une telle protection, mais également de la défense du fonctionnaire contre toute pression de sa hiérarchie pour qu'il réaliste des comportements contraires à la légalité ou à l'éthique. A cette fin, le code devrait prévoir les tâches fondamentales des fonctionnaires et les limites au delà desquelles ils ne peuvent pas être obligés d'agir.

Par ailleurs, les procédures disciplinaires sont encore lentes et incertaines, comme cela est mise en évidence dans les premières orientations stratégiques de la Commission en vue de la réforme administrative. Les observations de l'Exécutif sur l'incertitude qui caractérise la procédure et l'inexistence d'organismes extérieurs correspondent aux critiques que le Parlement avait faites dans le passé, lorsqu'il demandait une réglementation spécifique et la création d'un Conseil de discipline budgétaire pour faire valoir la responsabilité notamment des acteurs de la procédure budgétaire.

Finalement, à la différence du statut des fonctionnaires, les codes sur les commissaires et le cabinet se présentent comme des actes internes de la Commission et ne sont pas aptes à fonder des dispositions contraignantes, dont l'application serait susceptible de vérification de la part d'organes juridictionnels, tels que la Cour de Justice. Le "comité éthique" que la Commission se propose de créer pour contrôler l'application de ces codes n'aurait, dans ce sens, pas de pouvoirs juridiques et judiciaires.

Les codes sur les commissaires et leurs cabinets devraient donc être convertis en règlements, comme le demandait le par. 6,d) de la résolution de report de décharge. Cette opération, à laquelle le commissaire Kinnock s'est déclaré ouvert lors de ses réponses écrites (question 21,J), devrait permettre de compléter la réglementation en matière de conflit d'intérêts, éventuellement sur la base d'un avis que le Parlement, le Conseil et la Cour des comptes pourraient rendre.

¹⁵ il applique le statut des fonctionnaires, qui contient déjà une réglementation précise aux articles 11, 12 et 13.

III. BUREAUX D'ASSISTANCE TECHNIQUE (BAT)

Les BAT, contractants extérieurs auxquels la Commission délègue certaines fonctions, avaient été l'objet de vives critiques dans la résolution de report de décharge, qui demandait - 6 a), b), c), d) - que les BAT soient:

- astreints à l'application de règles d'incompatibilité;
- évincés de l'exercice de toute fonction de service public européen;
- soumis à l'application de dispositions communautaires (de nature extracontractuelle) contraignantes.

Le comité d'experts indépendants (2.3.1-2.4.15) a repris cette position du Parlement. Les experts soulignent en effet que si les carences d'organigramme et la diversification des tâches justifient une politique d'externalisation, les exigences du service public doivent être respectées.

La Commission espère obtenir une telle maîtrise via un "vade-mecum" sur les BAT, qui fixe les règles de base qui légitiment le recours à ces organismes et gouvernent leur fonctionnement :

- a) autorisation législative et budgétaire pour les BAT agissant dans l'intérêt mutuel de la Commission et des bénéficiaires des programmes (avec fixation d'un plafond de dépense);
- b) définition des critères de fonction publique;
- c) création d'un observatoire des BAT chargé du suivi central sur l'application des règles pour le recours aux BAT et pour leur surveillance;
- d) établissement de règles strictes à appliquer aux contrats en matière de confusion d'intérêts;
- e) attribution de fonctions de contrôle sur plusieurs échelons aux services gestionnaires et "ressources" de la Commission, au contrôleur financier et à des organismes d'audit (la fonction de la Cour des comptes restant par ailleurs celle prévue dans le règlement financier).

Ce vade-mecum représente un pas en avant. L'articulation de la surveillance et des contrôles qu'il prévoit, à plusieurs niveaux de responsabilité, paraît constituer une garantie adéquate pour éviter les dysfonctionnements du passé (voir après le cas spécifique de Leonardo).

Toujours est-il que cet instrument interne de la Commission ne paraît pas répondre sur d'autres aspects aux attentes du Parlement et du comité d'experts:

- *parce que le vade-mecum est dépourvu de valeur juridiquement contraignante* et son application n'est donc pas assortie des sanctions et des pouvoirs de contrôle qui accompagnent l'application des dispositions normatives. *Les dispositions du vade-mecum qui pourraient se prêter à être transformées dans des normes de droit pourraient constituer une section ad hoc du nouveau règlement financier que la Commission s'apprête à proposer.* Le commissaire Kinnock s'était manifesté favorable à cette solution, lors de son audition;
- *parce que l'identification des fonctions essentielles de la Commission, qui ne peuvent pas être sous-traitées, n'est pas acceptable.* La Commission se réserve de décider sur l'établissement des critères d'éligibilité des actions et sur les actes formels qui clôturent les procédures de sélection (approbation des demandes de financement, signature des contrats); elle garde en outre tout pouvoir de contrôle ; mais elle prévoit de sous-traiter des activités telles que:
 - les études préalables d'identification des projets;
 - les mécanismes de mise en œuvre des projets;
 - la préparation des cahiers des charges;

- l'évaluation des propositions et des offres;
- le suivi des réalisations et le contrôle des dépenses déclarées.

Or, toutes ces activités comportent la mise en place d'évaluations discrétionnaires ; de telles évaluations concrétisent l'exercice le plus typique de la fonction publique, même, si elles se présentent comme préparatoires par rapport à l'acte final adopté par la Commission. Le comité d'experts affirme vigoureusement ce concept (2.3.15 : " si le contrat délègue à un BAT l'instruction de dossiers, l'approbation des demandes de financement par la Commission est un pouvoir vidé de toute substance" ; 2.3.19 : "toute la difficulté réside dans la détermination des responsabilités de service public").

D'un autre côté, on ne peut pas méconnaître que la Commission nécessite de personnel d'appui pour des tâches spécialisées qui ne peuvent pas être couvertes par les fonctionnaires.

Comment accorder ces exigences ? Le comité lance la proposition d'une réforme¹⁶ que le commissaire Kinnock avait également préconisée lors de son audition : la création d'agences exécutives composées de fonctionnaires et de personnels engagés par des contrats privés. Ces agences devraient, à notre avis, constituer des organes de la Commission, qui seraient déconcentrés pour le temps nécessaire pour l'accomplissement d'une tâche. En tant qu'organes de la Commission, elles pourraient exercer des fonctions de service publique européen, tout en se prévalant de personnel spécialisé engagé temporairement et qui agirait sous la surveillance et la responsabilité de fonctionnaires de la Commission.

Par contre, le recours aux BAT ne devrait avoir lieu qu'en présence de fonctions purement exécutives, ne comportant pas l'exercice de pouvoir discrétionnaire.

Le cas "Leonardo"

Le programme Leonardo, en matière de formation professionnelle, était géré par le BAT Agenor. Des contrôles de la DG responsable (DG XXII) et du contrôleur financier avaient mis en évidence des irrégularités présumées de gestion concrétisant des violations contractuelles et du droit communautaire et national (du pays du siège : Belgique), ainsi que des cas de favoritisme. De plus, il était apparu qu'Agenor exerçait en réalité des fonctions de service public européen, incompatibles avec la nature privée de l'organisme.

La Commission avait réagi à ce constat par la résiliation du contrat avec Agenor et la reprise de la gestion par la DG responsable, qui avait engagé une partie du personnel d'Agenor.

La résiliation du contrat a été suivie par la faillite d'Agenor. La Commission a entre-temps engagé des personnels supplémentaires (62 personnes), afin de commencer la sélection des projets de 1999, finaliser ou assurer le follow-up des contrats relatifs aux projets des années précédentes, et procéder aux paiements. Ces personnes ont été coordonnées par les fonctionnaires de la Commission. Bien que des retards avaient été enregistrés pour les paiements, à cause du changement dans la responsabilité de la gestion, la reprise de cette gestion a pu être faite de la part de la Commission sans problèmes majeurs. Cela nous indique que la formule de l'Agence spécialisée, composée de personnels intérimaires et auxiliaires coordonnés par des fonctionnaires de la Commission est réaliste; cette formule pourra permettre de disposer d'organismes ad hoc (et donc flexibles), qui présenteraient un double avantage par rapport aux BAT:

- une plus grande possibilité de contrôle de la part de la Commission;
- des coûts sensiblement inférieurs.

¹⁶ 2.3.27 - 2.3.31

La Commission a déposé des plaintes en justice pour 4 cas de fraude supposée auprès du BAT Agenor. Elle devrait continuer à suivre ces dossiers auprès des tribunaux belges, en se constituant partie civile si le parquet belge devait décider d'entamer des poursuites.

IV. L'INFORMATION A L'AUTORITÉ DE DÉCHARGE

"L'accès à l'information et à la documentation ne devrait être refusé que dans des circonstances exceptionnelles, dûment motivées et conformément aux procédures arrêtées entre les Institutions" (7.141-13). La recommandation du Comité est claire et cohérente avec les indications de la résolution de report de décharge (par. 3 et 4 du document de travail).

Les réponses de M. Kinnock (question n° 20) et celles de la Commission confirment que l'Exécutif est prêt à coopérer pour la solution du problème : le droit à l'information serait total, avec cependant des restrictions qui s'appliqueraient aux modalités de divulgation des données, dans des cas exceptionnels et particulièrement sensibles (protection du secret professionnel, du secret de l'instruction, des droits individuels).

A cette fin, une réglementation devrait être établie. Il s'agirait d'abord d'agréer avec la Commission un accord qui pourrait recevoir une application dans les règlements intérieurs des Institutions. Un tel accord pourra être négocié sur la base des principes qui seront établis dans l'accord-cadre sur les relations entre le Parlement et la Commission. Toujours est-il que trois revendications doivent être indiquées d'ores et déjà comme fondamentales:

- *les limites négociées en matière d'information doivent concerner non pas l'objet de l'information, mais les modalités de transmission et diffusion des données;*
- *l'égalité de traitement du Parlement européen et de la Cour des comptes en matière d'information doit être consacrée dans l'accord comme un principe qui n'admet pas d'exception;*
- *dans l'attente de la finalisation du "code de conduite", la Commission doit s'engager à fournir au Parlement toute l'information requise, sur la base d'accords en matière de modalités pour assurer la confidentialité.*

V. ÉVOLUTION DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET DE LA PROCÉDURE DE DÉCHARGE : LA GESTION EN PARTENARIAT (SEM 2000)

Un pourcentage important du budget de l'Union est géré selon le système du partenariat : dans les domaines de la P.A.C. et des politiques de la cohésion, des organismes de gestion nationaux prennent les décisions de financement, dans un cadre juridique établi par la Communauté et avec des contrôles des organes communautaires (apurement des comptes pour le FEOGA ; nouvelle procédure de corrections financières pour les Fonds structurels).

C'est dans ce contexte que la résolution de report de décharge préconisait des mesures pour impliquer les administrations nationales concernées dans la procédure de décharge. Le par. 2 demandait en particulier que des négociations soient entamées avec le Conseil, la Commission, la Cour des comptes et les États membres pour permettre cette implication, notamment via:

- la possibilité des représentants nationaux d'être écoutés par l'autorité de décharge à la demande de cette dernière ou à leur initiative;
- l'anticipation et l'allongement conséquents de la procédure de décharge;

- la communication à l'autorité de décharge des mesures que les autorités nationales auraient adoptées pour donner suite aux observations de l'autorité de décharge.

Il ne s'agit pas ici de déroger au principe établi par l'article 274 TCE (responsabilité de la Commission pour l'exécution du budget), mais de prendre acte que cette responsabilité s'exerce avec la coopération des États membres, comme le précise la deuxième phase du premier alinéa de ce même article. Si la responsabilité ultime reste tout entière à la Commission, il est par contre fondamental que l'autorité de décharge puisse connaître les problèmes de gestion et de contrôle qui existent auprès des administrations nationales qui prêtent leur coopération ; et cela, avec la possibilité d'un contact direct avec ces autorités. Il est également essentiel que l'autorité de décharge connaisse les réponses qu'ont données les autorités nationales aux observations de la résolution de décharge qui les concernent.

Un problème lié est celui de la participation de représentants du Parlement européen aux travaux du programme SEM 2000 (Sound and Efficient financial Management à l'horizon 2000). Ce programme, qui va maintenant dépasser l'horizon 2000, s'est occupé de la gestion en partenariat, sous l'autorité d'un Groupe des Représentants Personnels (GRP) des ministres des finances, présidé par la Commission. La Cour des comptes est invitée à assister aux travaux du Groupe, lorsqu'un point qui la concerne est traité. Un représentant de la commission du contrôle budgétaire a toujours été invité à des rencontres conviviales en marge de la réunion formelle du GRP.

Or, il est clair que le Parlement ne peut pas confondre son rôle d'autorité législative, budgétaire et de décharge avec celui des gestionnaires. A juste titre il ne saurait donc pas prendre part aux décisions du "SEM 2000", car cela constituerait une confusion des rôles et préjugerait l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Mais c'est justement pour la bonne exécution de ces tâches, qu'il devrait connaître à temps toute initiative susceptible d'influer sur l'exercice de ses fonctions et rappeler les positions politiques qu'il a assumées en la matière.

Un observateur du Parlement devrait donc être invité à assister aux réunions du GRP, lorsque sont traités des points pouvant toucher l'exercice des fonctions du Parlement (budgétaire ; de contrôle budgétaire ; législative). Ce point était prévu au par. 17 du document de la résolution de report de décharge.

La Commission a donné des réponses seulement partiellement satisfaisantes ; en effet, elle s'est engagée dans ses réponses:

1. S'agissant de la procédure de décharge :

à inclure dans le rapport de suivi à la décision de décharge les réponses des États membres, dans la mesure où ceux-ci répondent aux observations de l'autorité de décharge. Un tel engagement reste trop dans le vague : la Commission devrait établir une procédure pour informer les États membres des observations du Parlement et demander leurs commentaires à cet égard comme cela est déjà fait pour les observations de la Cour des comptes, dans le cadre des consultations du SEM 2000. De surcroît, au cours de la procédure de décharge elle devrait œuvrer afin que les administrations nationales concernées puissent présenter (à leur demande ou à l'initiative de l'autorité de décharge) leurs observations sur la

coopération qu'ils ont fourni à l'Exécutif au sens de l'obligation établie par l'article 274 TCE.

2. S'agissant de l'assistance d'un représentant du Parlement aux travaux du SEM 2000, à fournir une information pleine au Parlement, alors qu'elle continuera à inviter la Cour des comptes sur les arguments qui relèvent de sa compétence. Cette discrimination paraît inacceptable ; la Commission, qui assure la Présidence des travaux du "SEM 2000" en matière de partenariat, devrait s'engager à œuvrer afin que le Parlement soit informé et présente sa position lors des travaux du "SEM 2000" qui ont trait à l'exercice de ses compétences.

L'abondance de la gestion en partenariat n'a pas que des effets au niveau de la décharge. Il s'agit en effet également d'améliorer les relations entre les instances communautaires et nationales en matière de gestion et de contrôle.

La Commission devrait être appelée à multiplier ses efforts, dans le cadre du SEM 2000 pour renforcer la coopération avec les organismes de gestion (notamment dans les domaines du FEOGA et des Fonds structurels), ainsi qu'avec les contrôleurs nationaux.

La Cour des Comptes devrait de son côté négocier des accords avec ses homologues nationaux, afin que ceux-ci réalisent des contrôles complémentaires sur la gestion des politiques communautaires, sur la base d'un programme défini d'un commun accord entre les instances communautaire et nationales.

VI. LES AIDES À LA PALESTINE

Les dysfonctionnements des aides à la Palestine avaient fait l'objet d'une mission sur place de la commission du contrôle budgétaire. Les problèmes suivants étaient apparus:

- manque de coordination, également dans les relations avec les autorités nationales palestiniennes;
- difficultés dans la préparation, la mise en œuvre et l'évaluation du programme ; retards dans la mise en place de l'International Management Team (IMT).

De tels dysfonctionnements administratifs avaient engendré, entre autres, deux problèmes majeurs:

- difficulté de démarrage de l'hôpital européen de Gaza, dont le projet était achevé à 97% déjà en 1996, sans qu'aucun patient soit encore admis à l'heure actuelle;
- difficultés dans la mise en place de l'infrastructure pour le Parlement palestinien, à cause d'une série de problèmes techniques (site du nouveau bâtiment; choix et frais des experts affectés à l'assistance technique, etc.).

Ces problèmes portent atteinte à la crédibilité de l'Union européenne en tant qu'acteur important au Moyen-Orient. L'impossibilité de transposer en temps utile les engagements dans des programmes bien gérés a caractérisé deux grands projets en Palestine, à savoir l'hôpital de Gaza et le Parlement palestinien.

Il conviendrait que la Commission tire les enseignements de cette expérience pour l'ensemble du secteur de l'aide extérieure et qu'elle élabore des plans en vue de réformes profondes. Au nombre des problèmes à résoudre figurent les suivants:

- *accorder la priorité au soutien des intérêts et des objectifs-clés de l'UE,*
- *nécessité de différencier les fonctions essentielles et les fonctions accessoires,*
- *décentralisation des pouvoirs,*
- *assouplissement des mécanismes de mise en oeuvre,*
- *résistance au désir des États membres de multiplier les procédures,*
- *ressources humaines suffisantes,*
- *objectifs à atteindre:*
 - *clarification des procédures, notamment pour les appels d'offres,*
 - *réduction des formalités et simplification des procédures afin de permettre un contrôle financier approprié,*

Nous attendons notamment que, pour le 31 mars 2000, la Commission :

- *ait fait le nécessaire pour permettre l'ouverture de l'hôpital de Gaza et la mise en place de l'infrastructure du Parlement palestinien;*
- *présente un schéma complet de ses plans visant à réformer profondément ses programmes d'aide extérieure.*

9 décembre 1999

AVIS

(article 162 du règlement)

à l'intention de la commission du contrôle budgétaire

sur la décharge relative à l'exercice 1997; rapport Lousewies van der Laan

Commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie

Rapporteur pour avis: Mme Linda McAvan

PROCÉDURE

Au cours de sa réunion du 1er septembre 1999, la commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie a nommé Mme McAvan rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions des 13 octobre, 24 novembre et 7 décembre 1999, elle a examiné le projet d'avis.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté les conclusions ci-après à l'unanimité.

Étaient présents au moment du vote les députés Carlos Westendorp Y Cabeza, président; Renato Brunetta, Nuala Ahern et Peter Michael Mombaur vice-présidents; Linda Mc Avan, rapporteur; Konstantinos Alyssandrakis, Alexandros Baltas, Niels Busk (suppléant Mme Colette Flesch, conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Yves Butel, Massimo Carraro, Giles Brian Chichester, Nicholas Clegg, Harlem Désir, Jonathan Evans (suppléant Mme Godelieve Quisthoudt-Rowohl), Conceptió Ferrer, Christos Folias, Glyn Ford, Jacqueline Foster (suppléant M. Rouva Marjo Matikainen-Kallström), Carles-Alfred Gasoliba I Böhm (suppléant M. Willy De Clercq), Malcolm Harbour, Roger Karoutchi, Alain Lamassoure, Peter Liese (suppléant M. Werner Langen), Rolf Linkohr, Caroline Lucas, Eryl Margaret McNally, Nelly Maes, Erika Mann, Elizabeth Montfort, Luisa Morgantini, Simon Francis Murphy, Angelika Niebler, Hervé Novelli (suppléant M. Guido Bodrato), Yves Piétrasanta, Elly Plooij-Van Gorsel, John Purvis, Daniela Raschhofer, Imelda Mary Read, Christian Foldberg Rovsing, Paul Rübig, Jacques Santer (suppléant M. Michel Hansenne), Gilles Savary (suppléant M. François Zimeray), Umberto Scapagnini, Konrad Schwaiger, Claude Turmes (suppléant Mme Ilka Schröder), Jaime Valdivielso De Cué, W.G. van Velzen et Anders Wijkman.

INTRODUCTION

Au cours des réunions mentionnées ci-dessus, la commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie a examiné le rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1997¹⁷, deux rapports spéciaux de la Cour des comptes concernant les responsabilités de celle-ci¹⁸, le

¹⁷ JO C 349 du 17.11.1998

¹⁸ Rapports spéciaux n° 17/98 sur l'aide aux sources d'énergie renouvelables dans le cadre des actions à coût partagé du programme JOULE-THERMIE et les actions pilotes du programme ALTENER et 25/98 sur les actions menées par l'Union européenne dans le domaine de la sécurité nucléaire en Europe centrale et orientale et dans les nouveaux États indépendants

compte rendu de la mission effectuée par la commission du contrôle budgétaire sur le site d'Ispra du CCR¹⁹, le second rapport du comité d'experts indépendants et les réponses de la Commission dans la perspective de la décharge relative à l'exercice 1997.

Au cours des derniers mois, un certain nombre d'accusations et d'enquêtes ont été lancées contre la Commission, tant par des sources extérieures comme les médias que par des services internes comme l'UCLAF ainsi que dans le cadre des deux rapports du comité d'experts indépendants. Certaines de ces accusations concernent directement des ressources européennes relevant des domaines de la recherche et de la technologie ainsi que de la politique énergétique et de programme d'assistance, notamment PHARE et TACIS. À la suite du débat relatif à la décharge 1996, un comité d'experts indépendants a examiné les manières dont la Commission décèle les cas de fraude et de mauvaise gestion et les gère. Ce comité a présenté ses conclusions dans les deux rapports mentionnés ci-dessus. Dans sa résolution du 4 mai 1999, par laquelle il informait la Commission des raisons pour lesquelles il était dans l'impossibilité d'octroyer la décharge pour l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1997, le PE constatait que la décharge ne peut être donnée à une commission sortante qui n'est pas habilitée à prendre vis-à-vis du Parlement européen des engagements concernant la politique à venir et estimait que la décharge devrait être donnée à la nouvelle Commission comme suite aux engagements de réforme qu'elle prendrait, conformément à l'article 89 paragraphe 4 du règlement financier, d'ici au 15 octobre 1999.

La Cour des comptes et le comité d'experts indépendants ont cerné les problèmes touchant à l'exécution, en 1997, des lignes budgétaires qui relèvent de la compétence de la commission de l'industrie. Parmi ceux-ci, la commission a décidé d'attirer l'attention sur:

- les programmes relatifs aux énergies renouvelables (Joule-Thermie, Altener)
- le site d'Ispra du CCR
- la sécurité nucléaire en Europe orientale
- PHARE, TACIS et MEDA

Les grands problèmes identifiés ne se limitent pas à 1997 et ils se caractérisent par deux grandes tendances. La première est celle de la Commission à engager des programmes ambitieux sans avoir évalué suffisamment leurs modalités de mise en œuvre, notamment en ce qui concerne les programmes réalisés dans les pays tiers. Deuxièmement, des lacunes de gestion notables ont été constatées à la Commission, en particulier en ce qui concerne la coordination entre les services et la gestion des contrats extérieurs.

La commission ne méconnaît pas les pressions auxquelles la Commission est soumise en matière de gestion et elle comprend que toutes les institutions portent une responsabilité dans l'augmentation considérable des programmes. Elle n'en estime pas moins que les faits qui ont abouti à la démission de la Commission, au début de l'année, mettent en lumière la nécessité d'une vigilance accrue quant à la manière dont les deniers du contribuable sont utilisés et à celle dont cette utilisation est justifiée. Il est à noter qu'à la suite de la démission de la Commission, on s'est attelé à la résolution des problèmes de gestion. De nouvelles procédures et des mécanismes de contrôle sont actuellement mis en place, mais il convient de veiller à ce qu'ils ne soient pas trop lourds et bureaucratiques. Ces changements auraient dû être apportés depuis longtemps et il convient de s'en féliciter. La commission suivra les progrès avec intérêt.

Parallèlement, la commission reconnaît que le Parlement doit lui aussi améliorer ses procédures de contrôle. Les membres de la commission ont donc décidé de mettre en place de nouveaux

¹⁹ Doc. PE 228.715
PE 232.050

mécanismes pour contrôler l'utilisation des lignes budgétaires relevant de la compétence de la commission. Celle-ci se féliciterait d'obtenir de la commission du contrôle budgétaire des orientations supplémentaires en vue des procédures de décharges à venir.

Programmes relatifs aux sources d'énergie renouvelables

Tant dans son rapport annuel sur le budget 97 que dans son rapport spécial n° 17/98, la Cour des comptes a centré son attention sur ces programmes, identifiant des problèmes que l'on peut résumer de la manière suivante:

- coopération insuffisante entre les DG responsables de ces programmes, en dépit d'une décision du Conseil tendant à fondre ces derniers
- modalités de gestion confuses, comptabilité lacunaire et procédures de sélection des projets laissant à désirer

De l'avis de la Cour des comptes, ces problèmes ont eu pour effet de faire obstacle à une évaluation de la réussite ou de l'échec de ces programmes – programmes auxquels le Parlement attache beaucoup de prix. Cette situation est tout à fait inacceptable.

La direction de la recherche a entre temps fait le nécessaire pour résoudre ces problèmes. Elle a lancé un certain nombre d'initiatives visant à améliorer le fonctionnement interdépartemental et la transparence de la sélection/évaluation des projets relevant du cinquième programme-cadre. Les procédures de recrutement de spécialistes/temporaires – dont le rapport du comité d'experts indépendants soulignait le caractère extrêmement approximatif – sont en cours de révision, exercice nécessaire depuis longtemps. La commission suivra ces changements bienvenus avec attention et intérêt.

Site d'ISPRA

Au cours des dernières années, le site du CCR d'Ispra s'est vu accorder une autonomie croissante en matière de planification et de décision budgétaire, à l'effet de le rendre plus ouvert et plus concurrentiel sur le marché du financement de la recherche. Toutefois, cela s'est traduit aussi par une augmentation du nombre des accusations concernant le recours aux services d'agents extérieurs et les problèmes de personnel, ce qui a abouti à une mission de la commission du contrôle budgétaire sur place en octobre 1998.

La commission de l'industrie partage les préoccupations de la commission du contrôle budgétaire formulées à la suite de cette visite. Elle engage la commission du contrôle budgétaire à poursuivre ses investigations (notamment en ce qui concerne le démantèlement de l'équipement nucléaire et le rapport coût/efficacité du plan ECOCENTRE) et demande à être intégralement associée à ces activités.

La commission constate par ailleurs que deux des cas de marché irrégulier et un des cas de violation du statut ont abouti à des sanctions disciplinaires. L'examen d'un troisième cas d'irrégularité est encore en cours.

La commission est d'avis que l'examen de ces problèmes administratifs ne saurait entraver l'élaboration d'une nouvelle stratégie scientifique pour le CCR.

Sécurité nucléaire en Europe orientale

La Cour des comptes et le comité d'experts indépendants ont examiné les principaux problèmes touchant à ces programmes. On peut résumer ces problèmes de la manière suivante:

- insuffisance des ressources humaines à la Commission – tant en matière de compétence que du point de vue quantitatif –, problème aggravé par les dispositions régissant les contrats à durée déterminée qui font que le personnel a à peine le temps de devenir pleinement opérationnel qu'il doit partir
- problèmes touchant aux passations de contrats, notamment absence d'appel d'offres et risque d'insuffisance du contrôle des coûts, ce qui rend difficile de faire en sorte que les affectations de dépenses et l'utilisation des ressources soient optimales.

Le travail sur les sites nucléaires d'Europe centrale et orientale est évidemment complexe et difficile. Il n'en reste pas moins que la Cour des comptes a constaté un grand nombre de lacunes et de problèmes touchant à la conception et à l'exécution de ces programmes, problèmes qui, à son avis, ne peuvent s'expliquer par les circonstances très difficiles. Le comité d'experts indépendants, quant à lui, met en doute, même s'il écarte les accusations de fraude et d'irrégularité grave, la capacité de la Commission de gérer convenablement les programmes de sécurité nucléaire en Europe orientale – et cela en dépit des modifications apportées à la gestion au cours des deux dernières années. Ces observations suscitent de vives préoccupations. Une sécurité correcte dans les installations nucléaires d'Europe centrale et orientale est indispensable à la sécurité de nos concitoyens et de la communauté internationale. Il faut remédier à cette situation. Il y a lieu de mettre en place d'urgence des procédures permettant à l'autorité budgétaire d'apprécier l'efficacité des actions de la Communauté. La commission suivra ce problème de très près.

Gestion des actions extérieures

Une première priorité avait accordée en 1997 aux pays d'Europe centrale et orientale et aux pays méditerranéens du sud (Phare, Tacis et Meda). La commission braque son attention sur ces différents aspects. Dans ce domaine aussi, les problèmes découlent de la tendance à engager des opérations ambitieuses sans commune mesure avec les capacités administratives, financières et logistiques de la Commission en matière de gestion. Un problème supplémentaire réside dans l'absence d'évaluation précise des besoins des bénéficiaires et de leur capacité d'absorption. Cela s'est traduit par des taux d'utilisation peu élevés et des résultats finals laissant à désirer, même si quelques progrès ont été enregistrés par rapport aux années précédentes.

La commission est consciente que la Commission a pris des mesures pour régler ces problèmes, notamment la création du STAP (soutien technique et administratif des programmes) pour Phare, Tacis et Meda. Cependant, ce dispositif n'a pas atteint ses objectifs à la fin de 1997: les plafonds des dépenses de soutien ont largement dépassé les montants inscrits au budget et certaines dépenses de gestion n'ont pas été dûment imputées au STAP.

Niveau d'utilisation des crédits

À la suite du versement des avances dans le cadre de PHARE, un fonds intermédiaire (environ 370 mECU à la date du 31 décembre 1997) a été mis en place entre la Commission et les bénéficiaires finals, fonds soumis à un contrôle indirect des autorités. Cette situation est révélatrice des difficultés d'exécution du programme de caractère plus général. Des progrès ont été accomplis, néanmoins, par rapport aux deux exercices précédents. Dans le cas des programmes TACIS et PHARE, les montants des contrats de 1997 étaient respectivement de 52 et de 22% supérieurs à ceux de 1996 cependant que les paiements pour la période 96-97 dépassaient respectivement de 16 et de 11% ceux de 94-95.

MEDA

Le volume des engagements restant à liquider à la fin de 1997 a augmenté de 162%, passant de 475 à 1 244,7 mECU. Sur un total de 211,6 mECU payés au titre de ce chapitre en 1997 (67% des crédits de paiement), 155 mECU concernaient quatre projets impliquant des dépenses rapides: 130 mECU pour le paiement de tranches relevant du soutien à l'adaptation structurelle en Jordanie, au Maroc et en Tunisie et 25 mECU correspondant à un instrument financier spécial pour l'Autorité palestinienne. Il ressort de ces chiffres que les montants payés pour les autres projets plus traditionnels ont été modestes et inférieurs aux prévisions.

CONCLUSIONS

Eu égard à ces graves problèmes et à l'urgente nécessité d'améliorer profondément les résultats de la Commission dans ces domaines, la commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie invite la commission du contrôle budgétaire à tenir compte des conclusions ci-après dans son rapport.

Énergies renouvelables

- estime qu'il est indispensable d'améliorer la gestion et la coordination au sein de la Commission pour assurer l'efficacité de ces programmes ;

Cinquième programme-cadre

- se félicite des démarches entreprises au sein de la direction de la recherche pour résoudre les problèmes, mais est d'avis qu'il y a lieu de suivre les progrès accomplis de très près en établissant à intervalles réguliers des rapports destinés à la commission compétente ;

Ispra

- estime que l'évolution de la situation à Ispra, notamment l'enquête en cours sur les accusations d'irrégularités, doit être suivie de près et demande instamment à la commission du contrôle budgétaire de poursuivre ses travaux dans ce domaine en collaboration étroite avec elle ;
- engage la Commission à poursuivre les démarches visant à rendre Ispra plus compétitif sur le marché de la recherche tout en veillant à ce que des contrôles appropriés soient prévus, notamment en ce qui concerne les procédures de passation de marchés ;

Sécurité nucléaire en Europe orientale

- est d'avis que cet aspect constitue une préoccupation fondamentale des citoyens européens et exprime son inquiétude face aux problèmes identifiés par la Cour des comptes et par le comité d'experts indépendants ;
- invite la Commission à opérer une restructuration profonde des services responsables de ces programmes et à les doter de ressources humaines adaptées à la complexité et à l'ampleur des tâches, évitant ainsi un recours injustifié aux services de personnel extérieur ;
- demande une amélioration de la coopération entre les services compétents de la Commission, afin d'assurer une utilisation optimale des ressources humaines ;

Gestion des actions extérieures

- regrette que les crédits prévus au titre des programmes Phare, Meda et Tacis, continuent d'être sous-utilisés, en dépit des progrès qui ont été accomplis en ce qui concerne l'utilisation ;
- reconnaît que les problèmes posés ne trouvent pas seulement leur origine dans les lacunes de gestion de la Commission mais aussi dans la nature même des conditions régnant dans les pays bénéficiaires ;
- invite la Commission à renforcer ses efforts visant à remédier au problème des retards de paiement; demande en particulier que les factures valides soient réglées dans le délai normal ;
- reconnaît les efforts déployés par la Commission pour améliorer l'utilisation et la gestion, dans le cadre d'initiatives comme le STAP, mais demande instamment à la Commission de reconnaître que des progrès mesurables et des résultats concrets sont nécessaires

Généralités

- invite instamment la Commission à procéder à une réforme sérieuse et approfondie de ses structures de gestion et de personnel pour les adapter à la complexité des programmes dont elle est responsable ;
- se félicite de l'annonce de propositions de réforme, attendues depuis longtemps et qui sont en cours d'élaboration et visent à combler ces lacunes, et demande que les progrès réalisés fassent l'objet d'une analyse rigoureuse au Parlement européen ;
- estime que devraient être fournies à intervalles réguliers aux commissions du Parlement les informations nécessaires pour leur permettre de suivre de plus près les dépenses relevant des lignes budgétaires qui sont de leur compétence et que des procédures améliorées devraient être mises en place pour contribuer à la réalisation de cet objectif.