



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 26.10.2006
COM(2006) 642 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

sur le suivi des décisions de décharge 2004 (résumé) - Recommandations du Conseil

{SEC(2006) 1377}

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	3
I. Recommandation du Conseil relative au budget général.....	4
a) Introduction (document de travail de la Commission, points 1-5)	4
b) La déclaration d'assurance (DAS) et les informations à l'appui de celle-ci (document de travail de la Commission, points 6-12)	4
c) Gestion budgétaire (document de travail de la Commission, points 13-16).....	5
d) Recettes (document de travail de la Commission, points 17-20)	5
e) Politique agricole commune (document de travail de la Commission, points 21-28).....	6
f) Actions structurelles (document de travail de la Commission, points 29-37).....	7
g) Politiques internes, y compris la recherche (document de travail de la Commission, points 38-42)	7
h) Actions extérieures (document de travail de la Commission, points 43-45).....	8
i) Aide de préadhésion (document de travail de la Commission, points 46-48).....	8
j) Dépenses administratives (document de travail de la Commission, points 49-52).....	8
k) Instruments financiers et activités bancaires (document de travail de la Commission, points 53-54)	9
II. Recommandations relatives aux différentes agences (document de travail de la Commission, points 55-57)	9
III. Conclusions sur le suivi de la décharge pour 2003 (document de travail de la Commission, points 58-63)	9
IV. Rapports spéciaux de la Cour des comptes (document de travail de la Commission, points 64-79)	9

PRÉAMBULE

Conformément à l'article 276 du traité CE et à l'article 180 ter du traité Euratom, la «Commission met tout en œuvre pour donner suite aux observations accompagnant les décisions de décharge et aux autres observations du Parlement européen concernant l'exécution des dépenses ainsi qu'aux commentaires accompagnant les recommandations de décharge adoptées par le Conseil. À la demande du Parlement européen ou du Conseil, la Commission fait rapport sur les mesures prises à la lumière de ces observations et commentaires et notamment sur les instructions données aux services chargés de l'exécution du budget. Ces rapports sont également transmis à la Cour des comptes»¹.

La Commission a ainsi établi des rapports de suivi, qui portent sur la recommandation du Conseil du 14 mars 2006 et les résolutions votées par le Parlement européen le 27 avril 2006. Le présent rapport de suivi concerne les recommandations émises par le Conseil au sujet des décharges pour 2004. Un rapport de suivi distinct porte sur les recommandations émises par le Parlement au sujet des décharges données pour l'exercice budgétaire 2004².

Ces rapports de suivi résumés, qui sont publiés dans toutes les langues officielles de l'Union européenne, sont complétés par des documents de travail de la Commission reprenant en détail les réponses à chaque recommandation spécifique tant du Conseil que du Parlement. Les réponses décrivent les mesures envisagées ou déjà prises par la Commission, ainsi que les recommandations auxquelles elle ne donnera pas suite ou ne peut donner suite. En raison de contraintes en matière de traduction, les documents de travail détaillés sont publiés dans les langues anglaise, française et allemande. Chaque chapitre des rapports résumés comprend des renvois aux numéros correspondants des recommandations figurant dans les documents de travail.

Dans le contexte de la décharge pour 2004, la Commission a recensé au total 79 recommandations qui lui sont adressées par le Conseil. Elle estime que les mesures requises ont déjà été prises pour 38 d'entre elles. Pour 39 autres recommandations, la Commission accepte de prendre les mesures recommandées par le Conseil. Enfin, elle considère que 2 recommandations sont inacceptables et ne prendra donc pas les mesures demandées³.

¹ Voir également l'article 147 du règlement financier.

² Décharge 2004 pour le budget général, décharge 2004 pour le FED et décharge 2004 pour les agences.

³ Voir les recommandations 24 et 61.

I. RECOMMANDATION DU CONSEIL RELATIVE AU BUDGET GENERAL

A) Introduction (document de travail de la Commission, points 1-5)

De même que le Conseil, la Commission déplore qu'en 2004, la Cour des comptes n'ait toujours pas été en mesure de fournir une déclaration d'assurance (DAS) concernant la majorité des dépenses. C'est pourquoi la Commission a lancé son «plan d'action pour un cadre de contrôle interne intégré» (COM(2006) 9). L'objectif du plan d'action est de garantir que des systèmes de surveillance et des contrôles sont en place qui maintiennent le risque d'illégalité ou d'irrégularité des opérations sous-jacentes dans des limites raisonnables et de fournir, à cet effet, une assurance raisonnable à la Cour des comptes.

Le plan d'action prévoit 16 actions, réparties sous quatre grands thèmes, visant à simplifier et à harmoniser les pratiques en matière de contrôle, grâce au partage des informations et au recours à l'approche du «contrôle unique» pour mieux cibler les ressources limitées dont on dispose en matière de contrôle. À ce stade, des actions prioritaires ont été lancées, tandis que d'autres, qui sont tributaires des résultats d'actions antérieures, seront menées en 2007. On s'attend à ce que des progrès suffisants soient accomplis d'ici au début de l'année 2009. Le premier rapport semestriel d'avancement destiné au Parlement et au Conseil a été communiqué le 19 juillet 2006 (SEC(2006) 1001).

B) La déclaration d'assurance (DAS) et les informations à l'appui de celle-ci (document de travail de la Commission, points 6-12)

Le «plan d'action de la Commission pour un cadre de contrôle interne intégré» fait de la simplification un objectif pour la période de programmation à venir. La proposition de la Commission relative aux règles de participation au 7^e programme-cadre prévoit un recours accru aux financements à taux forfaitaire (notamment aux barèmes de coûts unitaires) et aux montants forfaitaires, selon les modalités définies dans le règlement financier. En ce qui concerne les marchés et les subventions de faible montant, la Commission propose de laisser l'ordonnateur décider s'il convient de vérifier les critères d'exclusion en fonction de son appréciation des risques. L'autorité législative devrait accorder l'attention nécessaire à la faisabilité des contrôles prévus et à leur rapport coûts/avantages, afin que l'application correcte des contrôles soit aussi aisée que possible.

Dans la Synthèse 2005 des rapports annuels d'activité, la Commission s'est félicitée de l'amélioration globale constatée dans l'élaboration des rapports annuels d'activité (RAA), généralement plus ciblés et explicites. Ce résultat est dû à de meilleures orientations visant à accroître l'obligation de rendre compte, sous la forme de déclarations explicites et d'une évaluation de la nature et des caractéristiques de l'environnement dans lequel les directions générales opèrent sur le plan de la gestion, du risque et du contrôle. L'évaluation porte également sur le fonctionnement et les résultats du système de gestion et de contrôle sur lequel s'appuient les assurances requises dans la déclaration.

Les résultats de l'action 3a du plan d'action de la Commission (spécification des éléments de contrôle) seront examinés au regard de la circulaire sur les RAA afin d'améliorer les informations sur les principaux éléments de contrôle interne et sur la gestion des risques dans les RAA de 2006. De plus, les travaux en cours sur les critères d'importance relative contribueront à améliorer le compte rendu. On poursuit en outre la mise en œuvre de l'action de la Synthèse 2004 concernant les objectifs et indicateurs en matière de légalité et de régularité des opérations.

En ce qui concerne son nouveau système comptable, devenu opérationnel en janvier 2005, la Commission a établi son bilan d'ouverture, qui a été intégré dans les comptes annuels provisoires de 2005. Ces comptes ont été présentés dans les délais à la Cour des comptes, le 31 mars 2006, comme le prescrit le règlement financier.

C) Gestion budgétaire (document de travail de la Commission, points 13-16)

La Commission souligne que le Conseil est satisfait des progrès qui ont été accomplis globalement dans la gestion budgétaire de la Commission. Celle-ci s'efforce toujours de fournir des estimations budgétaires précises et réalistes, sur la base des informations les plus pertinentes qui sont disponibles. En 2005, la précision accrue des estimations budgétaires s'est traduite par une amélioration significative du taux d'exécution des crédits de paiement, qui a atteint 98 % (100 % pour les actions structurelles).

La Commission actualise régulièrement son analyse des engagements budgétaires restant à liquider pour les Fonds structurels et continuera à le faire. Les analyses prennent en considération les données les plus récentes disponibles en matière d'exécution ainsi que l'évolution prévue. Dans sa dernière évaluation, la Commission a dûment tenu compte de la transition vers une nouvelle période de programmation. Une analyse approfondie des engagements budgétaires restant à liquider pour les Fonds structurels est publiée chaque année dans un document de travail des services de la Commission (DG Budget) intitulé «Analyse de l'exécution budgétaire des Fonds structurels». L'analyse pour 2005 a été publiée en mai 2006 et comprend également une analyse de l'application de la règle n+2. Dans la période de programmation actuelle, la règle n+2 incite fortement les États membres à faire en sorte que le taux d'exécution atteigne un niveau suffisamment élevé, car les crédits non exécutés en temps utile sont dégagés. Les États membres et la Commission sont conscients du fait que la vigilance est de rigueur pour assurer que la transition entre les cycles soit harmonieuse, tant pour assurer l'exécution des programmes que pour assumer la charge de travail supplémentaire liée à la mise en route de nouveaux programmes.

D) Recettes (document de travail de la Commission, points 17-20)

De même que le Conseil, la Commission se félicite que la Cour juge à nouveau satisfaisants en 2004 les résultats d'ensemble concernant la fiabilité des comptes, ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes aux recettes.

De plus, la Commission a donné ou donne suite aux recommandations du Conseil en ce qui concerne les ressources propres. Elle a demandé aux États membres d'améliorer leurs mécanismes de secours pour les systèmes électroniques de dédouanement. Des actions sont également lancées à plus long terme dans le cadre du projet visant à mettre sur pied un code des douanes modernisé pour 2009. Ce nouveau code contiendra des dispositions plus claires en matière d'élaboration des règles pour les procédures de secours dans les dispositions d'application.

En ce qui concerne les mécanismes de contrôle pour les cotisations «sucre», des audits ont déjà eu lieu dans douze États membres depuis 2004. Aucune anomalie grave n'a été constatée, excepté dans un État membre. Le nouveau régime du sucre, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2006, supprime les cotisations à la production versées par les producteurs au titre des quantités produites dans le cadre des quotas. Dans les nouveaux règlements d'application, la Commission a renforcé les dispositions relatives aux contrôles et aux sanctions applicables en cas d'infraction.

La Commission est en contact permanent avec les administrations des États membres afin de lever le plus rapidement possible les réserves relatives aux relevés TVA des États membres. Cependant, le rythme de ces travaux dépend de la capacité des administrations nationales à se procurer et à exploiter des données plus utiles, ou simplement, dans certains cas, à trouver des données, ou encore une méthodologie adaptée ou plus adaptée. La Commission fournit régulièrement des conseils aux États membres sur ces questions.

Pour ce qui est de la ressource RNB, la Commission examinera en 2006 avec les États membres au sein du comité RNB la question des systèmes de surveillance et de contrôle concernant les comptes nationaux. Elle formulera ensuite des suggestions visant à promouvoir les meilleures pratiques en 2007.

E) Politique agricole commune (document de travail de la Commission, points 21-28)

La Commission s'est engagée à remédier aux dernières insuffisances du système de contrôle encore utilisé dans les différents secteurs de la PAC qui ne sont pas vérifiés au moyen du SIGC. Les réformes de la PAC de 2003 et, pour les produits méditerranéens, de 2004 réduisent le risque global dans la mesure où elles prévoient de porter le pourcentage des dépenses couvertes par le SIGC à 89 % d'ici 2013.

S'agissant du rapport annuel d'activité du directeur général, la Commission ne prévoit pas d'indiquer séparément dans la déclaration du directeur général les dépenses vérifiées et les dépenses faisant l'objet de contrôles complémentaires. Compte tenu du caractère pluriannuel de la procédure d'apurement de conformité, une telle distinction serait en grande partie arbitraire et porterait également atteinte au droit de réponse des États membres dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes. Dans leurs rapports annuels d'activité de 2004 et 2005, les directions générales ont clairement exposé la base sur laquelle repose la déclaration d'assurance annuelle du directeur général. Toute la chaîne de contrôle ainsi que (dans le RAA de la DG AGRI) les procédures d'apurement des comptes ont été décrites en détail, en montrant comment ces éléments contribuent à l'assurance globale, qui s'appuie sur toutes les sources d'information dont dispose le directeur général. En outre, dans le RAA 2005, la DG AGRI indique approximativement le niveau des corrections financières susceptibles d'être imposées aux États membres pour la période 1999-2005. Cela vaut également pour les comptes annuels, dans lesquels la Commission fait dûment apparaître les montants qu'elle entend encore recouvrer par le biais de la procédure d'apurement des comptes.

Les lacunes recensées par la Cour des comptes dans le domaine des dépenses au titre des primes pour les animaux ne concernent pas l'efficacité du système de contrôle SIGC proprement dit. En effet, les tests directs effectués par la Cour n'ont pas fait apparaître d'erreurs significatives. Le problème décelé réside essentiellement dans des pourcentages d'erreur élevés constatés au niveau des exploitations lors des contrôles SIGC, notamment dans certains États membres. La Commission continuera à déterminer avec davantage de précision les raisons pour lesquelles les statistiques du SIGC font état, pour certains États membres, de pourcentages élevés d'animaux déclarés erronément ou en surnombre, et elle recommandera les actions qui s'imposent.

Bien que le recours au système de préfinancement soit devenu négligeable d'un point de vue économique, excepté dans le secteur de la viande bovine, la Commission s'attache à prendre les mesures qui s'imposent pour supprimer le système de préfinancement des restitutions à l'exportation, tandis que pour le secteur de la viande bovine, un système alternatif de contrôle de la production et du stockage sera mis en place. Ces mesures devraient être instaurées pour la fin 2006.

F) Actions structurelles (document de travail de la Commission, points 29-37)

Les systèmes de contrôle pour les dépenses structurelles ont fait l'objet en 2005 d'un examen en vue de la préparation du plan d'action. Un certain nombre d'actions de ce plan visent à améliorer l'efficacité, l'économie et l'efficience des systèmes. Certains aspects revêtent une importance particulière au regard des systèmes des Fonds structurels, comme l'analyse de la qualité des contrôles et des déclarations existants (action 13), qui doit être terminée pour la fin 2006, ainsi que l'étude du coût des contrôles (action 10), qui doit être achevée pour septembre 2007. Début 2006, la Commission a diffusé des notes exposant les bonnes pratiques dans les contrôles quotidiens de gestion et dans les travaux menés par les autorités de paiement avant de certifier les demandes de paiement, ce qui, en fixant des critères de référence, devrait aider les États membres à rendre ces contrôles plus efficaces et à éviter les chevauchements. Les travaux entrepris pour coordonner les normes d'audit (action 16) et intensifier le partage des résultats d'audit (action 9) devraient également favoriser l'économie et l'efficience, et contribuer à rendre le fonctionnement du système de contrôle plus efficace.

En outre, les travaux d'audit de la Commission, la surveillance des résultats d'audit des organes de contrôle nationaux, et la diffusion des bonnes pratiques sont tous destinés à induire les améliorations nécessaires dans les systèmes pour atteindre l'objectif du contrôle financier, qui est d'obtenir l'assurance raisonnable que les dépenses remboursées ne comportent pas d'erreurs ni d'irrégularités.

La clôture des programmes 2000-2006 a été préparée par la Commission et les États membres, et la Commission a publié un document d'orientation détaillé.

G) Politiques internes, y compris la recherche (document de travail de la Commission, points 38-42)

La Commission travaille constamment au développement et à l'adaptation de son système de contrôle interne en vue de gérer les risques liés à son environnement. Des mesures importantes ont été prises en 2005 pour introduire une approche systématique de l'analyse, de l'évaluation et de la gestion des risques.

Un cadre en matière de risque a été élaboré en 2005. Une analyse de risque stratégique globale a été menée et est actuellement en cours de mise en œuvre dans le plan annuel de gestion 2006.

On a aussi simplifié les procédures en recourant de manière accrue aux outils informatiques.

Les services concernés ont également utilisé les résultats des audits pour évaluer l'environnement de contrôle dans lequel les programmes sont gérés. À cet égard, la question de la fréquence des erreurs dans les déclarations de dépenses a été prise en compte afin d'améliorer les contrôles dans le 6^e PC (l'introduction de certificats d'audit et de sanctions, par exemple, contribue à réduire le nombre d'erreurs dans les déclarations de dépenses présentées par les bénéficiaires) et de simplifier le futur 7^e PC (utilisation accrue des montants ou des taux forfaitaires, par exemple).

À la suite de l'exercice d'évaluation des écarts de 2005, les services contribuent au plan d'action de la Commission au moyen de mesures spécifiques. Les principaux domaines de travail seront la stratégie de contrôle ex post, l'utilisation des résultats des audits pour le développement des systèmes de gestion et de contrôle, les circuits financiers, le système global de surveillance mis en place dans le domaine financier et les systèmes de surveillance et de reporting.

H) Actions extérieures (document de travail de la Commission, points 43-45)

La Commission a poursuivi ses efforts visant à améliorer ses systèmes de surveillance et de contrôle dans le domaine des actions extérieures et elle a en particulier renforcé encore les audits externes conformément aux recommandations du Conseil. Les instructions claires données aux auditeurs externes sont définies dans un mandat et les résultats des audits font l'objet d'une surveillance et d'un suivi.

EuropeAid a introduit des mesures destinées à améliorer le suivi des audits et a produit cette année une analyse des rapports d'audit finalisés en 2005. En outre, en ce qui concerne CRIS-Audit, un module spécifique du Common Relex Information System (CRIS) d'EuropeAid dont le but est de fournir une base de données sur les informations d'audit, la Commission a l'intention d'améliorer encore son fonctionnement, afin de permettre une meilleure exploitation du système, tant au siège que dans les délégations.

I) Aide de préadhésion (document de travail de la Commission, points 46-48)

Le Conseil s'est félicité que la Cour ait déclaré que les systèmes de contrôle et de surveillance au niveau des services centraux de la Commission, des délégations et des organismes de certification étaient fondamentalement satisfaisants et fonctionnaient normalement dans la pratique pour l'ensemble des instruments de préadhésion (Phare, Turquie, ISPA et Sapard) et qu'aucune erreur importante affectant les opérations sous-jacentes n'avait été mise en évidence.

La Cour a invité la Commission à poursuivre ses efforts visant à garantir une gestion financière saine des instruments de préadhésion. La Commission a déjà donné suite à ces recommandations, en attirant par exemple l'attention des autorités nationales sur la nécessité d'adopter d'urgence des mesures correctrices en ce qui concerne le système actuel de mise en œuvre décentralisée pour le contrôle ex ante des passations de marchés et des décisions d'attribution.

J) Dépenses administratives (document de travail de la Commission, points 49-52)

La Commission a pris acte des recommandations du Conseil relatives aux dépenses administratives. En ce qui concerne plus particulièrement la mise en œuvre des standards de contrôle interne adoptés en 2000, la Commission entreprend un suivi annuel de la mise en œuvre des exigences de base correspondantes. Selon les autoévaluations des services de la Commission, en 2005, 95 % des exigences de base étaient respectées, contre 93 % en 2004; il est dès lors permis, dans un environnement en perpétuelle mutation, de parler de mise en œuvre pratiquement complète.

Sous cette rubrique, le Conseil a également présenté deux recommandations relatives aux agences de régulation. Les agences sont des organismes indépendants et il leur appartient de se conformer aux règles et procédures applicables au recrutement de personnel, à la passation de marchés publics et à la comptabilité. La Commission offre des conseils et une assistance aux agences en ce qui concerne notamment la comptabilité, la passation de marchés publics, la politique du personnel et l'audit et, lorsque les agences le demandent, elle leur fournit une assistance spécifique pour les aider à comprendre et à interpréter les règles, par exemple⁴. Les agences devraient également être encouragées à poursuivre, lorsqu'il y a lieu, le développement de leur coopération interagences, afin de partager les coûts et les connaissances.

⁴ Voir également les exemples mentionnés aux points 49 et 50 du document de travail en annexe.

K) Instruments financiers et activités bancaires (document de travail de la Commission, points 53-54)

En ce qui concerne le Fonds européen d'investissement (FEI), la participation au conseil d'administration de hauts fonctionnaires émanant des trois DG les plus étroitement liées aux activités du FEI constitue la meilleure garantie de protection des intérêts communautaires. La mise en place, à la mi-2005, d'une fonction «conformité» au sein du FEI, tout particulièrement chargée de faire en sorte qu'il existe des dispositions appropriées en matière de respect des politiques et de la législation communautaires, permet de renforcer encore cette garantie. La Commission travaille en collaboration étroite avec le FEI pour s'assurer de l'efficacité de cette nouvelle fonction.

II. RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX DIFFERENTES AGENCES (document de travail de la Commission, points 55-57)

La Commission met en œuvre cette recommandation du Conseil. S'agissant en particulier du Centre de traduction des organes de l'Union européenne et du versement des cotisations patronales pour les droits à pension de ses agents, la Commission a tenté à plusieurs reprises d'aboutir à une solution, en proposant différentes approches au conseil d'administration du Centre de traduction, notamment une négociation pour certaines périodes. Aucune de ces tentatives n'a porté ses fruits, et la Commission a désormais décidé de saisir la Cour de justice.

III. CONCLUSIONS SUR LE SUIVI DE LA DECHARGE POUR 2003 (document de travail de la Commission, points 58-63)

La Commission met en œuvre les mesures recommandées en vue du suivi de la décharge pour 2003, en ce qui concerne par exemple l'approche de la gestion du risque, la production d'indicateurs adéquats pour une gestion fondée sur les activités et la mise en œuvre du nouveau système comptable.

Conformément à l'article 131 du règlement financier, la Commission présente déjà un rapport sur l'exécution du budget à l'autorité budgétaire trois fois par an, mais ce rapport ne contient pas d'analyse spécifique de l'état cumulatif de la mise en œuvre des principaux programmes communautaires, comme l'a demandé le Conseil. La Commission fournit toutefois chaque année une telle analyse dans son rapport sur la gestion budgétaire et financière.

IV. RAPPORTS SPECIAUX DE LA COUR DES COMPTES (DOCUMENT DE TRAVAIL DE LA COMMISSION, POINTS 64-79)

La Commission va donner suite aux recommandations du Conseil en ce qui concerne les rapports spéciaux de la Cour des comptes sur la déconcentration de la gestion de l'aide extérieure de l'Union européenne vers les délégations de la Commission (RS 10/2004), la gestion de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) (RS 1/2005), la vérification des dépenses agroenvironnementales de la politique de développement rural (RS 3/2005) et les dépenses d'interprétation exposées par le Parlement, la Commission et le Conseil (RS 5/2005).

* * *