

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 10.12.2009  
COM(2009)682 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL**

**sur le suivi des décisions de décharge 2007**

**(résumé) – Recommandations du Conseil présentées conformément à l'article 276 du traité CE, à l'article 180 *ter* du traité Euratom et à l'article 147 du règlement financier applicable au budget général, ainsi qu'à l'article 119, paragraphe 5, du règlement financier du FED**

{SEC(2009) 1700}

## TABLE DES MATIÈRES

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL sur le suivi des décisions de décharge 2007 (résumé) - Recommandations du Conseil présentées conformément à l'article 276 du traité CE, à l'article 180 <i>ter</i> du traité Euratom et à l'article 147 du règlement financier applicable au budget général, ainsi qu'à l'article 119, paragraphe 5, du règlement financier du FED {SEC(2009) 1700} .....	1
PRÉAMBULE.....	3
I. Recommandation du Conseil relative au budget général.....	4
A) Introduction (document de travail des services de la Commission, points 1-2) .....	4
B) Chapitre 1 - Déclaration d'assurance (DAS) et informations à l'appui de celle-ci (document de travail des services de la Commission, points 3-4) .....	4
C) Chapitre 2 - Contrôle interne de la Commission (document de travail des services de la Commission, points 5-12) .....	5
D) Chapitre 3 – Gestion budgétaire (document de travail des services de la Commission, points 13-20) .....	5
E) Chapitre 4 - Recettes (document de travail des services de la Commission, point 21).....	6
F) Chapitre 5 – Agriculture et ressources naturelles (document de travail des services de la Commission, points 22-25) .....	6
G) Chapitre 6 - Cohésion (document de travail des services de la Commission, points 26-29) .....	7
H) Chapitre 7 – Recherche, énergie et transports (document de travail des services de la Commission, points 30-35) .....	7
I) Chapitre 8 – Aide extérieure, développement et élargissement (document de travail des services de la Commission, points 36-47).....	8
J) Chapitre 9 - Éducation et citoyenneté (document de travail des services de la Commission, points 48-53) .....	8
K) Chapitre 10 – Affaires économiques et financières (document de travail des services de la Commission, points 54-58) .....	8
L) Chapitre 11 – Dépenses administratives et autres (document de travail des services de la Commission, points 59-65) .....	9
II. Rapports spéciaux de la Cour des comptes (document de travail des services de la Commission, points 66-85) .....	9
III. Fonds européen de développement (document de travail des services de la Commission, points 86-88) .....	9
IV. Demandes relatives aux différentes agences (document de travail de la Commission, points 89-90) .....	9

## **PRÉAMBULE**

Conformément aux dispositions des traités et des règlements financiers, la Commission a établi des rapports sur le suivi des procédures de décharge 2007, qui portent sur la recommandation du Conseil du 10 février 2009 et les résolutions votées par le Parlement européen le 23 avril 2009. Le présent rapport de suivi concerne les demandes formulées par le Conseil. Un rapport de suivi distinct porte sur les demandes formulées par le Parlement.

Dans le contexte de la décharge pour 2007, la Commission a recensé au total 90 demandes qui lui ont été adressées par le Conseil. La Commission estime que les mesures requises ont déjà été prises pour 44 d'entre elles, bien qu'il faille, dans certains cas, examiner les résultats de ces mesures. Pour 46 autres demandes, la Commission accepte de prendre les mesures requises par le Conseil.

Ces rapports de suivi résumés, qui sont publiés dans toutes les langues officielles de l'Union européenne, sont complétés par des documents de travail des services de la Commission reprenant en détail les réponses à chaque demande spécifique. Ces réponses décrivent les mesures envisagées ou déjà prises par la Commission, ainsi que les demandes 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 en anglais, français et allemand. Chaque chapitre des rapports résumés comprend des renvois aux points correspondants des documents de travail.

## I. RECOMMANDATION DU CONSEIL RELATIVE AU BUDGET GENERAL

### A) Introduction (document de travail des services de la Commission, points 1-2)

La Commission reconnaît que la simplification a un rôle essentiel à jouer dans la réduction du nombre d'erreurs affectant la mise en œuvre des politiques de l'UE. Un certain degré de complexité dans les règles et les critères d'éligibilité est toutefois inévitable, puisque ceux-ci sont souvent fixés en fonction des objectifs politiques visés et résultent d'une procédure législative complexe. Des améliorations ont été apportées aux bases juridiques 2007-2013. D'autres mesures de simplification pour les Fonds structurels, telles que la possibilité de déclarer les coûts sur la base de taux forfaitaires, de coûts unitaires ou de montants forfaitaires, ont été arrêtées en mai 2009. Les effets de la simplification des règles d'éligibilité sur le taux d'erreur devraient être visibles à moyen ou à long terme. En ce qui concerne l'agriculture, le bilan de santé, adopté en novembre 2008, a également permis de poursuivre la simplification, notamment des règles en matière de droits. Par ailleurs, la Commission a publié en octobre 2009 un rapport contenant les réactions aux 39 propositions de simplification que les États membres ont transmises conjointement à la Commission en avril. Ce rapport sera examiné lors du Conseil «Agriculture» de décembre 2009.

La Commission s'efforce actuellement, dans le contexte de la préparation du réexamen triennal du règlement financier, de déterminer les domaines dans lesquels il serait possible de poursuivre la simplification. Elle pourrait se concentrer en particulier sur les aspects suivants: subventions, règles d'éligibilité, méthodes de gestion - dont les dispositions sont devenues de plus en plus complexes et qui sont essentielles pour améliorer l'efficacité et la fourniture de l'aide extérieure - et mesures de contrôle. Elle se penchera également sur le principe d'une simplification accrue de la législation sectorielle pour le prochain cycle des actes de base, c'est-à-dire ceux qui sont appelés à entrer en vigueur à compter de 2014.

Le degré de complexité des règles d'éligibilité est directement lié à l'intensité et au coût des contrôles nécessaires pour obtenir une assurance raisonnable quant à la légalité et à la régularité des opérations. Si des règles d'éligibilité simplifiées sont fixées et sont effectivement mises en œuvre (par exemple, le recours accru aux montants et taux forfaitaires, l'acceptation de l'utilisation des règles nationales en matière d'éligibilité en cas de cofinancement par les États membres), les opérations sous-jacentes seront moins susceptibles d'être entachées d'erreurs, ce qui permettra de réaliser des contrôles moins étendus (les contrôles peuvent se concentrer sur les résultats plutôt que sur les ressources) et, au bout du compte, de réduire leur coût.

### B) Chapitre 1 - Déclaration d'assurance (DAS) et informations à l'appui de celle-ci (document de travail des services de la Commission, points 3-4)

S'agissant des comptes, la Commission prendra dûment en considération, comme elle le fait toujours, les observations et recommandations formulées par la Cour aux fins de l'amélioration de ses systèmes. En ce qui concerne les informations sur les recouvrements financiers, un nouvel outil informatique a été mis en place en 2008 pour rendre les données relatives à la correction des erreurs plus fiables et exhaustives, y compris celles se rapportant aux paiements effectués lors des exercices antérieurs. Conformément au plan d'action relatif aux Fonds structurels, la Commission a également intensifié ses efforts pour obtenir des États membres des informations fiables sur les corrections financières et les recouvrements qu'ils effectuent sur les fonds relevant de la gestion partagée.

## **C) Chapitre 2 - Contrôle interne de la Commission (document de travail des services de la Commission, points 5-12)**

Au début de 2009, la Commission a adopté un rapport sur l'incidence du plan d'action pour un cadre de contrôle interne intégré [COM(2009) 43]. À la fin de 2008, treize des seize actions initiales avaient été menées à bien, tandis que trois ne pouvaient pas être mises en œuvre ou étaient poursuivies par d'autres moyens.

Les rapports annuels d'activité 2008 des services de la Commission comportent également des plans d'action visant à accroître l'efficacité de systèmes de contrôle interne spécifiques. Soucieuse de respecter les engagements figurant dans le rapport de synthèse de 2007, la Commission a pris de nouvelles mesures pour garantir que les rapports et déclarations présentent une évaluation cohérente des systèmes de contrôle et de surveillance, en donnant des explications claires quant aux raisons et aux processus de contrôle justifiant l'absence, la présence ou la levée de réserves.

En ce qui concerne les fonds gérés par les États membres dans le cadre de la gestion partagée, la Commission poursuivra sa collaboration avec les États membres pour conférer de la valeur ajoutée aux résumés annuels. Pour l'exercice 2008, tous les États membres ont été en mesure de respecter les obligations légales. Sept États membres<sup>1</sup> ont, comme proposé dans la note d'orientation de la Commission, joint une déclaration d'assurance aux résumés annuels relatifs aux actions structurelles. Les éléments présentant une valeur ajoutée, comme cette déclaration, peuvent être considérés comme utiles pour renforcer l'assurance quant au fonctionnement efficace des systèmes. La Commission a une nouvelle fois révisé la note d'orientation, en développant la section sur l'analyse globale et en exposant les avantages du recours à cette option.

Estimant que la notion de risque d'erreur tolérable fournira une vision claire du rapport coût/efficacité du système de contrôle global, la Commission entend promouvoir cette notion compte tenu de la réaction positive figurant dans la résolution relative à la décharge pour 2007. La nature et le calendrier des actions à entreprendre varieront en fonction des différents domaines politiques et de leur exécution pluriannuelle: en ce qui concerne la politique de cohésion, l'objectif sera de se pencher sur 2010, première année durant laquelle la majorité des dépenses seront soumises aux dispositions renforcées en matière de contrôle contenues dans la législation 2007-2013. Étant donné que les statistiques des coûts du contrôle pendant cette période de programmation seront disponibles au cours des deux prochaines années, la Commission prévoit d'analyser progressivement le risque d'erreur tolérable dans les différents domaines politiques tout au long de cette période, jusqu'à la fin de l'année 2012. Elle fera des propositions concrètes en matière de risque tolérable dans les domaines de la recherche, de l'énergie et des transports et du développement rural au premier semestre de 2010 et, dans les domaines de l'aide extérieure, du développement, de l'élargissement et des dépenses administratives, au cours du second semestre de 2010.

## **D) Chapitre 3 – Gestion budgétaire (document de travail des services de la Commission, points 13-20)**

La Commission poursuit ses efforts en vue de parvenir à une budgétisation réaliste et suffisante dès le stade de l'avant-projet de budget. Cela implique une analyse attentive des prévisions de dépenses des États membres, afin d'améliorer leur utilité aux fins de l'établissement du budget. Dans le domaine de la politique de cohésion, elle examine également, avec la rigueur qui s'impose, les descriptions qu'ont faites les États membres de leurs systèmes de gestion et de contrôle pour la

---

<sup>1</sup> BG, CY, CZ, HU, LT, RO et SK.

période 2007-2013, accompagnées d'une évaluation de conformité réalisée par un organisme d'audit indépendant, avant d'autoriser les paiements intermédiaires.

La Commission a encore réalisé des progrès dans la communication des données concernant la mise en œuvre des programmes communautaires et des engagements restant à liquider (RAL). Des données plus complètes et plus fiables sur les recouvrements figuraient dans les comptes de 2008.

#### **E) Chapitre 4 - Recettes (document de travail des services de la Commission, point 21)**

En étroite collaboration avec les États membres, la Commission a récemment instauré des visites de gestion afin d'examiner les réserves en suspens de longue date qui portent sur les ressources propres TVA. Ces activités ciblées ont déjà permis de lever plusieurs réserves, notamment parmi les plus anciennes.

#### **F) Chapitre 5 – Agriculture et ressources naturelles (document de travail des services de la Commission, points 22-25)**

Dans le domaine du développement rural, les États membres sont tenus de s'assurer du caractère vérifiable et contrôlable de toutes les mesures et du respect des règles relatives à l'éligibilité. Par ailleurs, pour la période postérieure à 2007, le système de gestion et de contrôle des dépenses a été aligné sur le système FEAGA du premier pilier de la PAC<sup>2</sup>. Les avantages du système FEAGA, qui sont reconnus, seront donc étendus aux dépenses en matière de développement rural.

Pour ce qui est du SIGC, la Grèce s'est conformée à son plan d'action et a créé un nouveau SIPA (système d'identification des parcelles agricoles) opérationnel. Ce nouveau système sera utilisé pour la première fois par les autorités grecques dans le cadre de la procédure d'introduction des demandes pour l'exercice 2009. La Commission continuera à surveiller de près la procédure SIGC en Grèce.

Les États membres doivent récupérer auprès des bénéficiaires finals les montants correspondant aux paiements irréguliers qui ont été identifiés. Cependant, le recouvrement auprès des bénéficiaires finals se révèle souvent impossible parce que les problèmes constatés sont liés à des insuffisances dans les systèmes de gestion et de contrôle des États membres. En pareils cas, les corrections financières qui leur sont imposées par l'intermédiaire du mécanisme d'apurement de conformité incitent fortement les États membres à améliorer ces systèmes et donc à éviter les paiements irréguliers ou à les détecter et à récupérer les montants auprès des bénéficiaires finals. Ainsi, l'apurement de conformité contribue également à la légalité et à la régularité des opérations au niveau de ces bénéficiaires.

La Commission se réjouit du soutien exprimé par le Conseil au sujet de l'application de la règle du «50/50», qui encourage fortement les États membres à assurer auprès des bénéficiaires finals un recouvrement rapide et efficace des montants correspondant à des paiements irréguliers, et au sujet de l'apurement de conformité en tant qu'instrument préservant le budget communautaire de dépenses qui ne doivent pas lui être imputées. Elle se félicite également que le Conseil reconnaisse les améliorations en matière de responsabilisation des organismes payeurs et les progrès réalisés.

---

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil.

## **G) Chapitre 6 - Cohésion (document de travail des services de la Commission, points 26-29)**

Des mesures tant préventives que correctrices permettent de continuer à améliorer l'efficacité du système de contrôle pour la politique de cohésion. Dans le contexte de la clôture des programmes 2000-2006, la priorité est donnée à la suppression des dépenses irrégulières par l'intermédiaire de corrections financières et aux activités des organismes de clôture visant à garantir que le risque résiduel de dépenses irrégulières dans les programmes clôturés est faible. La phase préventive se poursuit pour la période 2007-2013, avec l'achèvement de la procédure d'évaluation de la conformité pour les nouveaux programmes, la mise en place d'orientations et de formations et la simplification des modalités de fonctionnement.

Un certain nombre de simplifications ont été mises en place en ce qui concerne, par exemple, les projets générateurs de recettes et le recours aux taux et montants forfaitaires pour certaines réalisations. D'autres simplifications ont été instaurées pour permettre le versement plus rapide des fonds relevant de la politique de cohésion, à la suite du ralentissement de l'activité économique [règlement (CE) n° 284/2009]. Le cas échéant, la Commission diffuse des orientations sur l'application des dispositions simplifiées, notamment pour ce qui est des taux forfaitaires et des investissements générateurs de recettes.

Conformément au plan d'action pour le renforcement de sa fonction de surveillance, la Commission a pris des mesures pour accélérer ses procédures et réduire les retards inutiles dans l'application de suspensions de paiement et de corrections financières à la suite d'insuffisances graves constatées lors d'audits. Cette évolution s'est traduite par une forte augmentation du nombre de décisions de suspension et du volume des corrections financières en 2008 par rapport à 2007.

## **H) Chapitre 7 – Recherche, énergie et transports (document de travail des services de la Commission, points 30-35)**

La Commission a élaboré une stratégie de contrôle et d'audit visant à garantir la légalité et la régularité des dépenses relevant des programmes-cadres de recherche sur une base pluriannuelle. Cette stratégie repose sur la détection et la correction des erreurs qui n'ont pas pu être décelées avant le paiement, au moyen de contrôles ex post et du recouvrement des montants indûment versés; tel est également le cas pour les contrats non contrôlés conclus avec les mêmes bénéficiaires et pour lesquels les mêmes problèmes ont été constatés.

Le septième programme-cadre (7<sup>e</sup> PC) a apporté un certain nombre de simplifications importantes. L'instauration du Fonds de garantie des participants a permis de réduire considérablement le nombre de contrôles financiers ex ante et le recours aux mesures de protection. Ce Fonds remplace la responsabilité financière collective des contractants telle que définie dans le 6<sup>e</sup> PC. La mise en place de la «certification de la méthodologie» dans le 7<sup>e</sup> PC contribue à réduire les certificats demandés et limitera les contrôles ex post. L'initiative e-PC7 permettra l'introduction progressive de systèmes entièrement électroniques pour l'ensemble du processus de gestion des propositions et des subventions. Des mesures ont également été prises pour raccourcir les délais de paiement.

La Commission admet que des simplifications plus approfondies s'imposent de manière générale. Elle invite le législateur à soutenir les adaptations qu'il serait nécessaire d'apporter à la base juridique (révision du règlement financier, règles de participation au programme-cadre) pour la préparation du huitième programme-cadre (8<sup>e</sup> PC).



## **I) Chapitre 8 – Aide extérieure, développement et élargissement (document de travail des services de la Commission, points 36-47)**

La Commission a entamé la suite des travaux concernant les mesures de soutien aux organismes chargés de la mise en œuvre et aux bénéficiaires des projets d'aide extérieure de la CE en matière de gestion des fonds européens, en développant notamment un ensemble d'outils de gestion financière destinés à ces mêmes bénéficiaires. Les termes de référence pour les missions de vérification ont été convenus entre les Nations unies et la Commission en avril 2009. Cette dernière estime en outre que les efforts accomplis pour expliquer l'application de la clause de vérification dans les conventions de contribution avec les Nations unies – notamment au moyen de formations – permettront d'éviter les malentendus dans les délégations et les bureaux des Nations unies installés dans les pays.

Les termes de référence standard pour les audits financiers et de systèmes, disponibles depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2007, constituent une étape majeure sur la voie de l'obtention d'audits de meilleure qualité. Les lignes directrices pour la gestion des tâches d'audit sont disponibles depuis novembre 2008. Par ailleurs, un module de formation de niveau avancé a été élaboré et des séances de formation ont été dispensées (deux fois) en 2008.

S'agissant de l'appui budgétaire, les lignes directrices sont actuellement révisées pour améliorer l'élaboration et l'évaluation des conditions d'éligibilité et des indicateurs de résultats spécifiques, et cela dans le but de parvenir à une approche plus rigoureuse, axée sur les résultats.

Pour ce qui est de l'élargissement, les autorités nationales ont mis en œuvre la séparation requise des fonctions et les effectifs ont fortement augmenté. La Commission continue à avoir pour priorités essentielles un contrôle permanent et un suivi plus approfondi des systèmes. Concernant le suivi des audits de clôture, certains délais sont parfois nécessaires en raison de la complexité des constatations et, en conséquence, de la précision requise pour l'application d'éventuelles corrections financières.

## **J) Chapitre 9 - Éducation et citoyenneté (document de travail des services de la Commission, points 48-53)**

La conception des nouveaux programmes 2007-2013 a tenu compte des recommandations formulées les années précédentes en faveur de la simplification des règles et permet un large recours au financement forfaitaire.

Toutes les déclarations d'assurance ex ante et ex post des autorités nationales ont été reçues et analysées et les réserves en suspens ont systématiquement fait l'objet d'un suivi. Des lignes directrices plus précises sur les déclarations annuelles ont été diffusées et des réunions spécifiques ont été organisées avec les autorités nationales.

Les résultats des audits lancés depuis le début de 2008 sont enregistrés dans l'outil de suivi d'ABAC, ce qui facilite le partage des résultats d'audit. D'autres mesures ont été prises pour suivre attentivement et améliorer les délais de paiement.

Les mesures nécessaires ont été prises pour améliorer le système de contrôle ex ante des dépenses liées à la communication, notamment l'élaboration de listes de vérification appropriées.

## **K) Chapitre 10 – Affaires économiques et financières (document de travail des services de la Commission, points 54-58)**

La plupart des observations et conclusions formulées par la Cour des comptes dans ce domaine se rapportent aux programmes-cadres de recherche et relèvent dès lors de la stratégie de contrôle de la

Commission visant à garantir la légalité et la régularité des dépenses au titre des programmes-cadres sur une base pluriannuelle (voir chapitre 7 ci-dessus pour de plus amples informations).

#### **L) Chapitre 11 – Dépenses administratives et autres (document de travail des services de la Commission, points 59-65)**

Conformément à la demande du Conseil, la Commission fournit chaque année avec l'avant-projet de budget des informations détaillées sur les dépenses de pension des Communautés, leurs besoins immobiliers et les budgets des différentes agences.

La Commission propose aux agences décentralisées une aide de grande ampleur dans plusieurs domaines, comme la gestion financière, la comptabilité et la formation, et les agences sont incitées à signer avec les directions générales horizontales de la Commission des accords de niveau de service («SLA») pour les services d'appui. La Commission tiendra compte des résultats du groupe de travail interinstitutionnel afin de continuer à adapter son aide. Le Conseil et le Parlement européen participent également à l'évaluation des agences décentralisées de l'UE par l'intermédiaire du Groupe de référence. Les résultats de l'évaluation devraient être disponibles pour la fin de 2009.

#### **II. RAPPORTS SPECIAUX DE LA COUR DES COMPTES (document de travail des services de la Commission, points 66-85)**

Le Conseil a formulé un certain nombre de demandes à la Commission concernant les rapports spéciaux publiés par la Cour des comptes en 2007 et 2008. Les réponses de la Commission à ces demandes sont détaillées dans le document de travail de ses services (points 66-85).

#### **III. FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT (document de travail des services de la Commission, points 86-88)**

En ce qui concerne la fiabilité des comptes du FED, une étude indépendante a montré que les hypothèses retenues pour l'estimation, par la Commission, des factures à recevoir sont correctes dans la grande majorité des cas, tout en recommandant néanmoins une approche différente dans un nombre limité de cas. La Commission mettra ces recommandations en œuvre pour l'exercice comptable 2009.

Pour ce qui est de l'appui budgétaire, la Commission convient entièrement de la nécessité de remplir scrupuleusement les conditions de l'accord de Cotonou et des conventions de financement. Outre les informations qui sont déjà publiées régulièrement au sujet du FED en général et de l'appui budgétaire en particulier, la Commission entend traiter de manière plus approfondie les questions d'appui budgétaire dans ses futurs rapports annuels sur «les politiques de développement et d'aide extérieure de la Communauté européenne et leur mise en œuvre». Cette approche, qui devrait fournir des informations concernant les résultats, l'analyse et l'évaluation des risques, s'appuiera sur les diagnostics disponibles en matière de gestion des finances publiques.

#### **IV. DEMANDES RELATIVES AUX DIFFERENTES AGENCES (document de travail de la Commission, points 89-90)**

Le Conseil a formulé certaines demandes à la Commission en ce qui concerne le transfert d'activités de l'Agence européenne pour la reconstruction et de l'Autorité de surveillance du GNSS à la Commission. Les réponses de la Commission à ces demandes sont détaillées dans le document de travail de ses services (points 89-90).

\* \* \*