

Décharge 2007: budget général UE, section III, Commission

2008/2186(DEC) - 16/03/2009

La commission du contrôle budgétaire a adopté le rapport de M. Jean-Pierre AUDY (PPE-DE, FR) recommandant au Parlement d'accorder la décharge à la Commission sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2007 ainsi qu'aux directeurs des agences exécutives "Éducation, audiovisuel et culture" et "Compétitivité et l'innovation" et "Santé publique" sur l'exécution de leur budget respectif pour l'exercice 2007.

La commission recommande également au Parlement européen de clôturer les comptes du budget général de l'Union pour 2007, et se félicite des nouveaux progrès réalisés par la Commission et de certains États membres vers une utilisation plus efficace des fonds communautaires, et de l'environnement de contrôle dans son ensemble, reflétés par les **améliorations de la déclaration d'assurance** (DAS) de la Cour des comptes. Les députés de réjouissent en particulier des progrès considérables dans la gestion du 7^{ème} programme-cadre de recherche et de la PAC ainsi qu'en matière de mise en œuvre du plan d'action visant à renforcer la surveillance et la gestion partagée des actions structurelles.

Ils regrettent toutefois qu'en 2007, la Grèce n'ait toujours pas satisfait à ses obligations en matière de SIGC (système intégré de gestion et de contrôle). Ils s'inquiètent également du manque de capacité communautaire en matière de **gestion des crises**. Les députés estiment en particulier que l'Union perd de son orientation politique, de sa visibilité et de sa responsabilité lorsqu'elle utilise des fonds fiduciaires internationaux qui auraient pu être gérés par la Commission si elle avait créé son propre instrument post-crise (les députés font notamment référence au manque de contrôle sur les fonds communautaires utilisés par certaines agences des Nations unies et par la réticence de ces agences à assurer un suivi des cas de fraude lorsque des fonds communautaires sont concernés).

Questions horizontales :

DAS : si les députés se félicitent des améliorations apportées dans les parties individuelles qui composent la DAS, ils regrettent que, pour la 14^{ème} année consécutive, celle-ci comporte encore **une opinion avec réserve sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes**. Pour rappel, la Cour des comptes estime que, dans les domaines de l'agriculture et des ressources naturelles, de la cohésion, de la recherche, de l'énergie et des transports, de l'aide extérieure, du développement, de l'élargissement, de l'éducation et de la citoyenneté, les paiements sont encore affectés de manière significative par des erreurs.

- **fiabilité des comptes** : reconnaissant avec la Cour que les comptes annuels des Communautés sont globalement fiables, les députés appellent néanmoins la Commission à clarifier la question d'un Fonds de pension communautaire pour les engagements financiers à prévoir pour les pensions du personnel. Les députés demandent également des clarifications en matière d'actifs reçus par la Communauté liés au programme GALILEO, en ce qui concerne la création de provisions pour gros entretiens pour le parc immobilier des Communautés et sur la question de savoir si le niveau du pouvoir politique des Communautés européennes (dans les agences) est bien conforme aux exigences fixées par les normes comptables internationales du secteur public ;
- **légalité des opérations sous-jacentes** : les députés déplorent le fait que, dans des domaines très importants de la gestion du budget, la Cour ait constaté des obligations juridiques compliquées ou imprécises ayant entraîné un nombre important d'erreurs au niveau du bénéficiaire final. Ils demandent à la Commission de renforcer davantage la surveillance qu'elle exerce sur les contrôles délégués aux États membres.

Gestion du budget - corrections financières : les députés considèrent qu'en matière de gestion partagée ou décentralisée, la Commission doit appliquer pleinement le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 et assumer sa responsabilité finale dans l'exécution du budget. Ils soulignent ainsi la nécessité de procéder à des corrections financières dès que des irrégularités non corrigées par les États membres sont détectées.

- **recouvrements** : les députés s'inquiètent des problèmes de recouvrement des fonds communautaires payés irrégulièrement et de la mauvaise qualité des données fournies par les États membres en la matière. Globalement, les députés demandent à la Commission de procéder à une amélioration de l'efficacité et de l'efficacité des systèmes de recouvrement pluriannuels et appellent la Commission à procéder à une évaluation générale du système de recouvrement ;
- **suspension des paiements** : les députés soutiennent également la Commission dans l'application rigoureuse de la législation en matière de suspension des paiements.

Déclarations disponibles dans le domaine de la gestion partagée : les députés se réjouissent de la mise à disposition de résumés annuels des audits par les États membres à partir de 2008, ainsi que de l'évaluation et des déclarations présentées dans les rapports annuels d'activité (RAA) 2007 des directions générales concernées par les Fonds structurels. Ils s'inquiètent toutefois qu'en raison de la disparité constatée au niveau de leur présentation, la Cour des comptes considère que ces résumés ne constituent pas encore une appréciation fiable du fonctionnement et de l'efficacité des systèmes de contrôle. Dans ce contexte, les députés demandent que la Commission analyse les résumés reçus en 2009 avec l'objectif d'optimiser leur valeur ajoutée. Ils déplorent également que la Commission n'ait pas donné suite à la demande faite dans la résolution de décharge 2006 de transmettre au Parlement et au Conseil un document spécifique analysant, sur base des résumés annuels reçus, les points forts et les points faibles des systèmes nationaux de chaque État membre. Les députés félicitent au passage tous les États membres (Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède, Danemark) qui ont pris l'initiative d'approuver l'adoption d'une déclaration nationale sur la gestion des fonds communautaires, en regrettant que la plupart des autres États membres s'opposent toujours à son introduction.

Systèmes de contrôle : les députés se réjouissent des avancées notables dans la mise en œuvre du **plan d'action pour un cadre de contrôle interne intégré** tout en regrettant la qualité insuffisante des contrôles dans les États membres. Ils affirment à cet égard que les systèmes de contrôle sont un reflet de la complexité des règlements et des règles à divers niveaux, qui se chevauchent parfois. Il est donc impératif que la Commission accélère la **simplification des procédures** et révise les conditions pour l'utilisation de la méthode forfaitaire. Ils insistent une fois de plus sur l'**équilibre** à trouver entre les coûts et les avantages des contrôles. Une fois encore, les députés demandent la mise en place d'un dialogue interinstitutionnel sur la question du "**niveau de risque tolérable**" (notamment pour les Fonds structurels et le FEADER) ainsi que la mise en place d'une **conférence interinstitutionnelle** impliquant tous les acteurs concernés par la gestion et le contrôle des fonds communautaires (États membres, Commission, Cour des comptes, institutions de contrôle nationales, représentants des Parlements nationaux, du Parlement européen, et tous autres acteurs pertinents dans la procédure de décharge), en vue d'atteindre une DAS enfin positive.

Les députés font également référence à de sérieux **problèmes de transparence** notamment en matière de données relatives aux bénéficiaires finaux des financements communautaires, du personnel du cabinet des membres de la Commission, etc.

Règlement financier : les députés se réjouissent de la simplification entamée lors de la dernière révision du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 pour les marchés publics. Mais les mesures prises ne semblent pas très efficaces pour les subventions. Ils invitent donc la Commission à lui présenter, d'ici au 1^{er} janvier 2010, des propositions relatives à un règlement financier révisé et intégralement consolidé regroupant toutes les exigences que doivent remplir les bénéficiaires d'un programme, au sein d'une source unique exhaustive.

Questions sectorielles : les députés reviennent en détail sur l'exécution budgétaire de chacune des rubriques budgétaires et s'expriment comme suit :

- **Agriculture et ressources naturelles** : constatant une fois de plus le niveau significatif d'erreurs concernant la légalité et/ou la régularité des dépenses dans ce secteur (notamment en matière de développement rural et de mesures agro-environnementales et quelque 20% des paiements contrôlés au niveau du bénéficiaire final se soient révélés incorrects), les députés exhortent la Commission à simplifier, renforcer et consolider le contrôle de la réglementation. Les députés s'inquiètent notamment des divergences d'interprétation des dispositions réglementaires et du cumul des erreurs sur plusieurs années (lesquelles ne seront probablement pas corrigées). Une fois encore, les députés appellent la Grèce à appliquer le SIGC et soutiennent la Commission qui menace ce pays de suspendre les paiements si le gouvernement grec ne corrige pas les problèmes actuels dans les délais annoncés. Les députés dénoncent encore le fait dans plusieurs "anciens" États membres (Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, France et Espagne), des insuffisances affectent les systèmes de contrôle en ce qui concerne le régime de paiement unique tandis qu'un certain nombre de déficiences systémiques ont affecté les contrôles sur l'éligibilité des aides "surfaces" en Grèce, en Italie, en Espagne, au Royaume-Uni, en France et aux Pays-Bas. Ils demandent dès lors à la Commission d'intensifier ses contrôles et à simplifier autant que possible les conditions d'éligibilité applicables. Parallèlement, les députés insistent sur le recouvrement des paiements irréguliers afin que les coûts des corrections financières soient assumés par les bénéficiaires finaux et non par les contribuables européens ;
- **Cohésion**: inquiets de l'estimation de la Cour des comptes selon laquelle 11% au moins du montant total remboursé relatif à des projets relevant des politiques structurelles n'auraient pas dû l'être, les députés regrettent que malgré des efforts continus de la Commission pour renforcer les contrôles, les erreurs subsistent en nombres. Les députés s'inquiètent en particulier de ce que, dans le Fonds européen de développement régional des années 2000 à 2006, 95,47% des corrections financières concernaient l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni. De même, pour le Fonds de cohésion, quasiment toutes les corrections financières concernaient la Grèce et l'Espagne et pour ce qui est du Fonds social, les erreurs concernaient l'Espagne et l'Italie. Ils demandent dès lors à la Commission de rendre compte au Parlement, début 2010, des actions supplémentaires menées pour corriger les erreurs et surtout à **simplifier la réglementation** applicable aux dépenses de cohésion. Identifiant le nombre parfois très important de corrections financières touchant (de manière récurrente) certains pays, les députés appellent la Commission à adapter ses contrôles selon la fréquence et la gravité des erreurs dans les États membres les plus concernés (Espagne et Italie, notamment). Les députés demandent notamment à la Commission d'établir un **classement annuel des États membres pour chaque Fonds européen** en fonction du taux d'erreur identifié. Ils souhaitent en outre que lorsqu'un État membre n'apporte pas les garanties souhaitées, les règles communautaires en matière de suspension des paiements soient strictement appliquées. Les députés déplorent notamment que les erreurs les plus fréquentes concernent les fonds sociaux européens et se disent favorables à de nouvelles règles au titre du cadre financier applicable à la période 2007-2013, simplifiant les procédures et permettant la déclaration de frais généraux sur une base forfaitaire ;
- **Politiques internes** : les députés regrettent que, selon la Cour des comptes, les problèmes des années antérieures persistent (erreurs dans le remboursement des coûts, complexité des règles appliquées et absence d'un mécanisme de sanction efficace). Ils demandent dès lors à la Commission de maintenir ses efforts en vue de simplifier et de préciser davantage les règles de proportionnalité applicables aux programmes à frais partagés. La proposition de résolution se penche également sur l'analyse sectorielle des dépenses et note qu'en ce qui concerne la **recherche**, il y a lieu de féliciter la Commission qui a su ramener le taux d'erreurs à 2,39% en 2007. Ils demandent maintenant à la Commission de poursuivre son analyse quant au caractère approprié des règles de ce programme sur les procédures de rétribution forfaitaire. En ce qui concerne l'**environnement, la santé publique et la sécurité alimentaire**, les députés se disent globalement satisfaisants des taux d'exécution. Ils invitent la Commission à renforcer les moyens destinés à aider

les candidats dans le cadre des programmes pluriannuels, notamment en leur dispensant une formation spécifique et en élaborant des lignes directrices simples à utiliser. En matière de **marché intérieur et de protection du consommateur**, les députés invitent les États membres à améliorer davantage leurs systèmes de contrôle interne afin d'empêcher la mise sur le marché communautaire de marchandises non autorisées. Ils regrettent également des taux d'exécution parfois bien inférieurs à la moyenne sur certaines lignes budgétaires (douanes 2007, notamment ou programme de protection des consommateurs). Les députés soulignent en particulier le faible taux d'utilisation des crédits d'engagement alloués à l'Autorité de surveillance du GNSS (33,24 % au titre 3). En ce qui concerne **la culture et l'éducation**, les députés souhaitent avoir plus d'informations sur le mode de fonctionnement des différentes agences nationales et exécutives. Ils demandent en particulier à la Cour des comptes de bien vouloir analyser plus en profondeur la question de l'efficacité et du maintien des différentes agences dans ce domaine. Ils demandent également aux agences et aux autorités nationales de respecter les règles d'exécution arrêtées par la Commission pour ce qui concerne leurs responsabilités respectives. Parallèlement, ils demandent à la Commission d'examiner les moyens qui permettraient au programme Jeunesse de mieux atteindre de nouveaux groupes de jeunes, en particulier ceux des milieux défavorisés. En ce qui concerne **l'espace de liberté, de sécurité et de justice**, les députés regrettent globalement le faible taux d'exécution des lignes budgétaires liées aux Fonds inclus dans le cadre de solidarité et de gestion des flux migratoires. En ce qui concerne enfin, **les droits de la femme et l'égalité des genres**, les députés prient à nouveau la Commission de prendre en considération l'égalité entre les hommes et les femmes, en tant qu'objectif prioritaire permanent lors de la programmation budgétaire ;

- **Actions extérieures** : les députés déplorent fortement que la Commission n'ait pas créé un instrument réellement européen pour la mise en œuvre de la gestion des crises, comme cela avait été demandé lors des décharges de 2005 et de 2006. Pour les députés, **cet instrument doit être instauré d'urgence**. Les députés appellent également la Commission à créer la possibilité de gérer elle-même les fonds multidonateurs (multi donor trust funds) quand elle participe à ces fonds. Parallèlement, la Commission est appelée à assurer une pleine transparence financière dans l'aide extérieure et à respecter son engagement vis-à-vis du Parlement que toute organisation internationale recevant des fonds communautaires soit obligée de transmettre à la Cour des comptes et à l'auditeur interne de la Commission les résultats de l'ensemble des audits effectués. Ils demandent également l'accès de l'OLAF aux données en cas de suspicion de fraude. Constatant le coût exorbitant des contrôles en ce qui concerne les fonds gérés par l'Office de coopération EuropeAid en 2007 (120 millions EUR), les députés demandent à la Cour des comptes de se prononcer aussi bien sur cette estimation que sur le rapport coût-efficacité des systèmes de contrôle. Les députés prennent acte de l'appréciation de la Cour selon laquelle les systèmes de contrôle et de surveillance relatifs aux relations extérieures, à l'élargissement et à l'aide humanitaire sont partiellement efficaces et admettent que nombre des erreurs décelées concernent des paiements d'avances (corrigées au moment des paiements finaux). Ils invitent néanmoins la Commission à apporter des améliorations en la matière. Les députés regrettent encore **l'absence de transparence** qui caractérise l'utilisation des fonds communautaires transitant par des organismes des **Nations unies**. Ils appellent en outre la Commission à améliorer les conditions et les indicateurs de performance appliqués pour le décaissement de **l'appui budgétaire à des pays tiers** de façon à établir des critères d'évaluation clairs, exempts d'ambiguïté et mesurables. Les députés demandent également à être régulièrement informés des mesures prises par la Commission en ce qui concerne la concrétisation des engagements pris lors de la conférence internationale des donateurs de Bruxelles, du 22 octobre 2008, en faveur du redressement de la Géorgie. Les députés indiquent également que les **ONG** sont de plus en plus nombreuses à jouer un rôle dans la gestion des fonds communautaires. Ils demandent à la Commission d'évaluer l'efficacité des subventions de fonctionnement pour le siège bruxellois des ONG et à réduire ce type de subventions progressivement comme cela est prévu dans le règlement financier. Ils demandent également à la Commission de dresser, d'ici la fin 2009, une liste complète de toutes les ONG qui ont reçu des fonds communautaires ;

- **Stratégie de préadhésion** : les députés notent avec inquiétude que la Commission a interrompu les paiements à hauteur de plusieurs centaines de millions EUR de fonds pour la Roumanie et la Bulgarie. Bien que conscients du manque de systèmes fiables de contrôle dans ces pays, les députés n'en demeurent pas moins convaincus de l'urgence de réformer les capacités administratives de ces pays. Ils demandent également à l'OLAF de lui transmettre le résultat de ses enquêtes en rapport avec la Bulgarie et appellent la Commission à rédiger un rapport spécial sur l'état de la gestion et du contrôle des fonds communautaires en Roumanie. Ils considèrent ainsi que les institutions européennes, en ce qui concerne l'utilisation abusive des fonds européens et face à la fraude et à la corruption, doivent appliquer le principe de la **tolérance zéro** et demandent à la Commission de garantir le recouvrement effectif des montants indûment payés. Des mesures sont également réclamées pour lutter efficacement contre la corruption. En ce qui concerne la Turquie, la Croatie, la Serbie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Kosovo et les autres pays des Balkans occidentaux, les députés demandent à la Commission de jouer un rôle plus actif en ce qui concerne les systèmes de contrôle dans ces pays et d'introduire dans les rapports de progrès, un système de feux verts, jaunes et rouges (traffic lights) pour les différents objectifs de référence. Déplorant les cas de fraude et de mauvaise gestion des fonds européens gérés par les Nations unies en ce qui concerne la reconstruction au Kosovo, les députés appellent la Cour des comptes à faire rapport sur la question. Ils proposent en outre que le gouvernement du Kosovo s'engage (via une attestation d'audit de la Cour des comptes) en ce qui concerne l'utilisation des fonds européens ;
- **Dépenses administratives** : satisfaits de ce que cette rubrique budgétaire n'ait appelé à aucun commentaire particulier de la Cour des comptes, les députés s'inquiètent toutefois du fait que presque 32% du personnel de la Commission soit engagé dans le domaine du support administratif et de la coordination. Ils demandent donc à la Commission d'entreprendre une restructuration de son personnel afin de réduire à 20% le personnel travaillant dans ces secteurs ;
- **Politique immobilière de la Communauté** : enfin, les députés déplorent le manque de transparence de la Commission dans la gestion des 61 bâtiments dont elle dispose à Bruxelles et dans l'évolution de son parc immobilier. Ils invitent la Commission à l'informer de tout nouveau projet concernant son parc immobilier et demandent à l'OLAF de l'informer des cas de fraudes décelés dans le cadre de la politique immobilière en examinant notamment les conflits d'intérêts possibles. Ils réclament également un audit de la gestion des bâtiments, non seulement de la Commission, mais de l'ensemble des institutions des Communautés européennes.